



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I KARLSTAD**

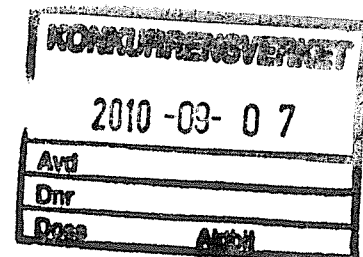
**DOM**  
2010-09-06  
Meddelad i  
Karlstad

Mål nr  
4447-10 E  
Domarenhet 1

**SÖKANDE**

Grontmij AB, 556563-7237  
Box 70389  
107 24 Stockholm

Ombud: Advokat Per Sjödin  
Advokatfirman Nordia KB  
Box 70389  
107 24 Stockholm



**MOTPART**

Sunne kommun  
686 80 Sunne

**SAKEN**

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

---

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen i de delar den avser fackområde 1 (Projekteringsledning) under huvudområdet Utredning/projektering/dokumentation samt fackområdena 1 (Bygg), 2 (Kvalitetsansvarig), 3 (VVS), 4 (El, tele och data), 5 (VA), 6 (Mark) och 7 (Gata, väg) under huvudområdet Bygglledning/kontroll/besiktning får avslutas först sedan rättelse gjorts på så sätt att Grontmij's anbud beaktas utifrån dess ursprungliga innehåll och ny utvärdering genomförs därefter.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut den 28 maj 2010, upphör i och med denna dom att gälla.

Dok.Id 10425

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 568 651 12 Karlstad	Rådhuset, Stora torget	054-14 85 00 E-post: <a href="mailto:forvaltningsrattenikarlstad@dom.se">forvaltningsrattenikarlstad@dom.se</a> <a href="http://www.forvaltningsrattenikarlstad.domstol.se">www.forvaltningsrattenikarlstad.domstol.se</a>	054-14 85 30	måndag – fredag 08:00-16:00

## BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Sunne kommun (kommunen) har inlett upphandling avseende ramavtal för ”Tekniska konsulter” (dnr 25-2009). Upphandlingen omfattar projekteringsarbeten, upprättande av förfrågningsunderlag och förprojekteringar m.m. Anbud har getts in av bl.a. Grontmij AB (Grontmij). Kommunen har emellertid beslutat att avtal ska tecknas med andra anbudsgivare.

Grontmij begär överprövning av upphandlingen och yrkar i första hand rättelse, innebärande att Grontmij's anbud avseende fackområde 1 (Projekteringsledning) under huvudområdet Utredning/projektering/dokumentation samt fackområdena 1 (Bygg), 2 (Kvalitetsansvarig), 3 (VVS), 4 (El, tele och data), 5 (VA), 6 (Mark) och 7 (Gata, väg) under huvudområdet Byggläsnings/kontroll/besiktning, utvärderas i enlighet med de av Grontmij's angivna anbud. I andra hand yrkar Grontmij att upphandlingen i ovan angivna delar skall göras om. Vidare yrkar Grontmij att rätten intermistiskt ska besluta att upphandlingen inte får avslutas i avvaktan på slutlig prövning.

Grontmij anför i huvudsak att kommunen har brutit mot de grundläggande principerna i LOU genom att till synes godtyckligt och på eget bevåg ”fyllt ut” och justerat Grontmij's anbud på ett för Grontmij ofördelaktigt sätt.

Grontmij åberopar som grund för sin talan bl.a. följande.

Grontmij erhöll ett brev från kommunen daterat den 7 april 2010, varvid kommunen anförde att Grontmij lämnat anbud inom bl.a. följande område utredning/projektering/dokumentation; område 1, samt byggläsnings/kontroll/ besiktning; område 1, område 2, område 3, område 4, område 5, område 6, område 7 och område 8 samt att kommunen därvid ansåg att det pris som offererats i nämnda anbud avseende yrkeskategorin ”handläggare”, enligt kommunens uppfattning, var onormalt lågt. Kommunen ville därför erhålla en förklaring till det låga priset. Såsom svarsfrist angavs den 14 april 2010. Vidare uppgav kommunen att, om svar inte inkom i rätt tid eller om det svar

Grontmij lämnade inte kunde anses tillfredsställande, kunde Grontmij's anbud komma att förkastas i enlighet med 12 kap. 3 § LOU. Grontmij svarade den 14 april 2010 på kommunens brev, i nämnda brev förklarade Grontmij att

”Priset gällande handläggare inom de av er i brevet specificerade upphandlingsområdena sattes lågt p.g.a. att vi räknar med att kunna utföra dessa uppdrag med endast uppdragsledaren”.

Vad Grontmij således åsyftade med nämnda skrivning - vilket enligt Grontmij's uppfattning även klart framgår - var, något annorlunda uttryckt, att priset på yrkeskategorin ”handläggare” kunde sättas lågt mot bakgrund av att Grontmij's uppfattning var att nämnda yrkeskategori endast skulle komma att aktualiseras i mindre mån och att Grontmij således främst räknade med att uppdraget skulle komma att aktualisera arbete för uppdragsledaren. Det skall i denna del även påpekas att det står anbudsgivare fritt att bestämma vilka priser som skall offereras och således vilket anbudspris som avlämnas. Det framgår således med all önskvärd tydlighet orsaken till det pris som lämnats avseende yrkeskategorin ”handläggare”. Vidare får Grontmij genom nämnda brev även anses ha klargjort att Grontmij vidhöll de prisuppgifter som lämnats i bolagets anbud.

Grontmij erhöll därefter ett nytt brev av kommunen daterat den 29 april 2010. I nämnda brev anförde kommunen att Grontmij, såsom förklaring på det pris som lämnats avseende yrkeskategorin ”handläggare”, anförde att ”dessa arbeten utförs av uppdragsledaren”. Därefter uppger kommunen att den tolkar detta som att ”priset för de 200 timmarna för handläggare blir detsamma som för uppdragsledaren inom nedan angivna områden, eftersom ni i er skrivelse anger att ni inte räknar med att behöva använda någon handläggare”.

Därefter anger kommunen att den vid anbudsutvärderingen kommer att tillämpa samma pris avseende yrkeskategorin ”handläggare” som Grontmij offererat avseende yrkeskategorin ”uppdragsledare”, eftersom det, enligt kommunens uppfattning var uppdragsledaren som skulle komma att utföra det arbete som handläggaren skall utföra. I brevet från kommunen var det inte någon svarsfrist utsatt avseende inom vilken tid Grontmij kunde inkomma med synpunkter. Mot bakgrund av att Grontmij inte på något sätt delade kommunens uppfattning, påbörjade bolaget, efter att man erhållit kommunens skrift, arbetet med en svarsskrift till kommunen. Innan Grontmij dock hade hunnit skicka iväg skriften till kommunen erhöll bolaget det nu aktuella tilldelningsbeslutet. Av bilagorna till tilldelningsbeslutet, framgår att kommunen, avseende Grontmij's anbud gällande område utredning/projektering/dokumentation; område 1, samt byggledning/kontroll besiktning; område 1, område 2, område 3, område 4,

område 5, område 6, område 7 och område 8, tillämpat det offererade priset avseende yrkeskategori "uppdragsledare" även avseende yrkeskategorin "handläggare". Såsom framgår av Grontmijs anbud, var detta pris väsentligt högre än det pris som Grontmij offererat i sina anbud. Kommunen har nämligen, genom nämnda förfarande, på eget bevåg och på ett, ett enligt bolaget, lagstridigt sätt "fyllt ut" och justerat Grontmijs anbud på ett för bolaget ofördelaktigt sätt.

Av Grontmijs anbud, avseende utredning/projektering/dokumentation; område 1, och byggledning/kontroll/besiktning; område 1, område 2, område 3, område 4, område 5, område 6 och område 7, framgår att Grontmij lämnat pris avseende de aktuella yrkeskategorierna "uppdragsledare" och "handläggare". Såsom därvid också framgår har priset avseende yrkeskategorin "uppdragsledare" varierat mellan de olika områdena (från 700 kr till 740 kr). Avseende yrkeskategorin "handläggare" har offererat pris angetts till 40 kr. Såsom ovan anförts, har kommunen vid utvärderingen av Grontmijs anbud istället dock tillämpat det pris som offererats avseende yrkeskategorin "uppdragsledare" även för yrkeskategorin "handläggare". Detta har i sin tur medfört att Grontmijs anbud, i dessa delar, vid en tillämpning av de beräkningsgrunder som framgår av de administrativa föreskrifterna punkten 2.14.2, erhållit ett helt annat anbudspris än det som offererats och som med bred marginal överstiger det anbudspris som Grontmij i sina anbud offererat. Detta medförde i sin tur att bolaget inte valdes såsom leverantör för nämnda upphandlingsområden. Kommunen har i denna del uppenbarligen ansetts sig ha rätt att justera och "fylla ut" Grontmijs anbud.

I nu aktuellt hänseende har kommunen tillställt Grontmij en skrift vari Kommunen begär en förklaring till det pris som offererats avseende yrkeskategorin "handläggare". Det skall, även om det saknar relevans för prövningen i nu aktuellt hänseende eftersom Grontmijs anbud inte kom att förkastas, påpekas att kommunen inte utgått från det sammanlagda anbudspriset och funnit detta onormalt lågt, utan endast en post i det offererade anbudspriset. Det kan således ifrågasättas om detta förfarande, i sig, är förenligt med 12 kap. 3 § LOU, vilken synes utgå från att det är det "sammanlagda" priset i anbudet som skall vara onormalt lågt. Grontmij besvarade dock kommunens förfrågan och gav en tillfredsställande förklaring till kommunens funderingar avseende det offererade priset. Vad kommunen därefter skulle ha gjort, om kommunen inte ansåg svaret från Grontmij tillfredsställande, var att ge bolaget tillfälle att yttra sig över kommunens kommande beslut och skäl för att förkasta anbudet och därefter fatta beslut om att förkasta anbudet.

I denna del kan dock påpekas, även om Grontmijs anbud inte förkastades med stöd av 12 kap. 3 § LOU, att det även torde ha saknats skäl

att förkasta Grontmijs anbud. I detta hänseende är det väsentliga nämligen huruvida det är sannolikt att en anbudsgivare kommer att kunna leverera till de offererande priserna eller ej. Grontmij får anses ha lämnat ett tillfredsställande svar på varför bolaget har kunnat offerera ett låg pris avseende yrkeskategorin "handläggare" och det åligger därmed den upphandlande myndigheten att visa att anbudsgivaren saknar förmåga att leverera till det i anbudet offererade priset (se dom från kammarrätten i Göteborg av den 4 november 2009, mål nr 3356-09, och dom från kammarrätten i Stockholm av den 5 april 2007, mål nr 236-07). Grontmijs svar på kommunens förfrågan har dock, såsom ovan anförts, inneburit att kommunen erhållit en förklaring till det av Grontmij offererande priset. Inte någonstans i detta svar har Grontmij anförts att eventuellt handläggararbete skulle komma att utföras av uppdragsledaren och dessutom till samma pris som för uppdragsledaren, utan endast att bolagets uppfattning var att aktuella uppdrag främst torde kräva insatser av en uppdragsledare. Således skulle yrkeskategorin handläggare, enligt bolagets uppfattning, endast i begränsad mån erfordras för utförandet av aktuella uppdrag, varför bolaget även anpassat sin prissättning härefter. Denna uppfattning stöds även av vad som stadgas i de administrativa föreskrifterna/förfrågningsunderlaget, vari stadgas att "[i] anbudet skall anges namn på den/de uppdragsledare som skall genomföra uppdraget samt dennes/deras kompetens och erfarenhet inom området", liksom av bolagets tidigare erfarenheter av liknande uppdrag. Kommunen tillställde dock Grontmij ytterligare en skrift, daterat den 29 april 2010, där kommunen anger sin egen tolkning av de av Grontmij lämnade uppgifterna. Mot bakgrund av vad som stadgas i Grontmijs brev till kommunen saknar dock, enligt Grontmijs mening, den tolkning kommunen redovisar allt fog. Vad som dock även skall uppmärksammas är att kommunen i detta brev vare sig anger någon sista dag för Grontmij att inkomma med synpunkter på kommunens tolkning eller upplyser Grontmij om när tilldelningsbeslut kommer att fattas.

Oaktat huruvida kommunen ansåg att Grontmijs anbud av någon anledning borde justeras/"utfyllas" på sätt som skett, vilket resulterat i att Grontmij inte erbjöds att teckna avtal med Kommunen i ytterligare åtta områden, eller om kommunen misstolkat Grontmijs svar på dess förfrågan på ett sådant sätt att kommunen, trots att motsatsen tydligt framgår av Grontmijs anbud och däri angivna priser och även framgår av Grontmijs brev till kommunen, trott att Grontmij menat att det offererade priset avseende yrkeskategorin "uppdragsledare" även skulle tillämpas avseende yrkeskategorin "handläggare", har kommunens agerande inte varit korrekt och inte heller förenligt med LOU. Det skall vidare tilläggas att även om kommunen varit av uppfattningen att arbetet som skulle utföras av en handläggare skulle komma att utföras av en person som är uppdragsledare, inte med automatik innebär att samma pris skall tillämpas. Det måste nämligen

stå ett bolag fritt att välja vilken person som skall utföra aktuellt handläggararbetet, dock att bolaget därvid naturligtvis måste stå fast vid det pris som lämnats i anbud avseende yrkeskategorin "handläggare".

Av vad som framgår av Grontmij's anbud, i jämförelse med vad som framgår av bilagorna till kommunens tilldelningsbeslut, kan konstateras att Grontmij's anbud, vid en korrekt utvärdering, skulle ha haft det sammanlagt lägsta priset och således även skulle ha varit de ekonomiskt mest fördelaktiga anbudena.

Kommunen anser att Grontmij's ansökan om överprövning ska avslås och anför bl.a. följande.

Grontmij har inom samtliga överprövade områden offererat ett timpris på 40 kr avseende yrkeskategorin "handläggare". Detta är enligt kommunens mening onormalt lågt, varför kommunen i skrivelse 2010-04-07 till Grontmij AB begärt en förklaring till onormalt lågt pris, enligt 12 kap. 3 § LOU.

Grontmij har inte i sin förklaring till onormalt lågt pris beskrivit någon särskild omständighet som omfattas av 12 kap. 3 § LOU. Grontmij lämnar i sin svarsskrivelse följande förklaring:

"Priset gällande handläggare inom de i brevet specificerade upphandlingsområdena sattes lågt på grund av att vi räknar med att kunna utföra dessa uppdrag endast med uppdragsledaren"

I skrivelse till Grontmij den 29 april 2010 informerade kommunen följande:

"Vi tolkar detta som att priset för de 200 timmarna för handläggare blir detsamma som för uppdragsledaren inom nedan angivna områden, eftersom ni i er skrivelse anger att ni inte räknar med att behöva använda någon handläggare." Detta innebär att vi, med beaktande av ert förtydligande 2010-04-12, i utvärderingen kommer att använda oss av nedan angivna priser: Utredning/Projektering/Dokumentation, område 1. Samma pris, d v s 100 tim x 710 för uppdragsledaren och 200 x 710 för handläggare (då det för er del är samma person som uppdragsledaren, d v s samma timpenning).

Byggledning/Kontroll/ Besiktning, område 1. Samma pris, d v s 100 tim x 710 för uppdragsledaren och 200 x 710 för handläggare (då det för er del är samma person som uppdragsledaren, d v s samma timpenning).

Område 2, 5, 6, 7 och 8. Samma pris, d v s 100 tim x 740 för uppdragsledaren och 200 x 740 för handläggare (då det för er del är samma person som uppdragsledaren, d v s samma timpenning).

Område 3 och 4. Samma pris, d v s 100 tim x 700 för uppdragsledaren och 200 x 700 för handläggare (då det för er del är samma person som uppdragsledaren, d v s samma timpenning). Kommunen tolkar detta som att priset för de 200 timmarna för handläggare blir det samma som för uppdragsledaren inom ovan angivna områden, eftersom Grontmij i sin skrivelse anger att de inte räknar med att behöva använda någon handläggare. Eftersom kommunen i förfrågningsunderlaget punkt 2.14.2 angett att priset kommer att utvärderas utifrån 300 timmar (100 tim för uppdragsledare och 200 tim för handläggare) måste kommunen, med hänvisning till likabehandlingsprincipen och transparensprincipen, iaktta detta vid genomförande av utvärderingen.

Enligt kommunens mening har inte kommunen handlat på ett lagstridigt sätt. Kommunen har i utvärderingen beaktat det svar man fått i skrivelse 2010-04-14 och således inte på eget bevåg fyllt ut och justerat Grontmij's anbud på ett för anbudsgivaren ofördelaktigt sätt. Kommunen har i skrivelse den 29 april 2010 informerat Grontmij om hur deras svar med förklaring till onormalt lågt pris för handläggare tolkas av kommunen och hur utvärderingen, utifrån deras förklaring, kommer att ske. Då inget svar inkommit från Grontmij angående denna information skickade kommunen 2010-05-18 ut tilldelningsbeslut. Visserligen har kommunen i skrivelsen den 29 april 2010 inte angett något senaste datum för svar på denna, men då Grontmij då haft 18 dagar på sig att svara på kommunens skrivelse, med information om hur utvärderingen kommer att ske utifrån tolkningen av Grontmij's svar, och bolaget ändå inte på något sätt hört av sig, tolkade kommunen detta som en tyst accept till meddelandet om hur utvärderingen skulle komma att ske.

Eftersom utvärderingen har skett i enlighet med vad som angetts i förfrågningsunderlaget punkt 2.14.2 och i enlighet med informationen i skrivelse till Grontmij AB den 29 april 2010 har kommunen inte heller brutit mot transparensprincipen.

Grontmij tillägger bl.a. följande.

Kommunen har i anbudsutvärderingen, valt att tillämpa en beräkningsmodell, för att få fram det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, där beräkningen utgår från 100 timmar avseende uppdragsledaren och 200 timmar avseende handläggaren.

Då någon svarsfrist inte satts ut av kommunen i det brev som tillställdes Grontmij, anses som att bolaget skulle ha accepterat kommunens förfarande. Någon "tyst accept" är således inte för handen (se bl.a. Ramberg m.fl., Allmän avtalsrätt, åttonde upplagan, s. 100). synvinkel.

Förvaltningsrätten har i beslut den 28 maj 2010 förordnat, i avvaktan på att rätten avgör målet slutligt eller förordnar på annat sätt, att den av kommunens inledda upphandling tills vidare inte får avslutas.

### DOMSKÄL

Upphandlingen påbörjades före den 15 juli 2010, varför LOU:s bestämmelser i dess lydelse före den 15 juli ska tillämpas i målet.

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag, och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten enligt 16 kap. 2 § besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Enligt ovan nämnda bestämmelse i 1 kap. 9 § ska upphandlande myndigheter 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.

Enligt 12 kap. 3 § LOU får en upphandlande myndighet 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 tillfredställande svar. Den upphandlande myndigheten ska ge anbudsgivaren tillfälle att yttra sig över myndighetens skäl för att förkasta anbudet med beaktande av de lämnade förklaringarna.



Den aktuella upphandlingen avser tekniska konsulter och är uppdelad på ett antal olika tekniska verksamhetsområden. Upphandlingen har genomförts som en öppen upphandling. I anbudsfrågan anges att anbud kan lämnas på en eller flera fackområden. De anbud som uppfyller kvalificeringsfasen utvärderas enligt urvalsmodellen ekonomiskt mest fördelaktiga.

I kommunens Administrativa föreskrifter punkt 2.14.1 anges bl.a. följande.

Kommunen kommer att anta det/de anbud som är ekonomiskt mest fördelaktiga. I utvärderingen kommer de anbud som gått vidare från steg 1 att bedömas enligt reduceringsmodellen där kriterierna är pris och kvalitet. Pris (SEK per timme) för varje kategori kommer att utvärderas enligt nedan:

Uppdragsledare x 100 tim

Handläggare arkitekter/projektörer x 200 tim

Övrig personal x 20 tim

Varje tilldelad poäng reducerar det totala anbudspriset med 3 000 SEK. Det anbud som efter reduceringen har lägst justerat anbudspris kommer att antas.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

Som framgår ovan finns stöd i LOU för en upphandlande myndighet att förkasta ett anbud om den finner att priset är onormalt lågt.

Kommunen har innan Grontmij's anbud kvalificerades begärt en skriftlig förklaring till det låga priset om 40 kronor per timme för handläggare som offererats och fått ett svar från Grontmij. Kommunen har inte godtagit Grontmij's förklaring till det låga priset utan ändrat offererat pris för handläggare till samma pris som offererats för uppdragsledare, inom de delar den avser fackområde 1 (Projekteringsledning) under huvudområdet Utredning/projektering/dokumentation samt fackområdena 1 (Bygg), 2 (Kvalitetsansvarig), 3 (VVS), 4 (El, tele och data), 5 (VA), 6 (Mark) och 7 (Gata, väg) under huvudområdet Bygglösning, kontroll och besiktning.

Anbudet har därmed i utvärderingen fått ett högre totalpris än det som ursprungligen offererats.

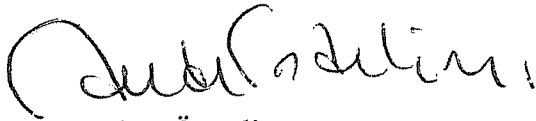
Förvaltningsrätten finner i LOU inte stöd för kommunens uppfattning att det är godtagbart att kvalificera anbud och därefter ändra anbudet på så sätt att vissa av de offererade priserna justerades till ett högre anbudspris. Det är anbudsgivarens möjlighet att leverera enligt lämnat anbud och däri angivna priser som ska bedömas. LOU innehåller inga bestämmelser som förbjuder en anbudsgivare att lämna anbud som inte ger någon vinst eller som t.o.m. ger en förlust och hindrar således inte anbudsgivare att pressa enskilda timpriser för att på så sätt lämna ett samlat attraktivt erbjudande (jfr dom från Kammarrätten i Göteborgs av den 4 november 2009, mål nr 3356-10). Kommunen har inte visat att Grontmij godtagit kommunens förändring av anbudet och inte heller att Grontmij inte kommer att kunna prestera enligt anbudet.

I förfrågningsunderlaget anges att anbudet ska vara bindande t.o.m. den 30 maj 2010. Av utredningen framgår att anbudens giltighetstid har förlängts, t.o.m. den 30 september 2010.

Förvaltningsrätten bifaller således Grontmij's ansökan om överprövning och förordnar att upphandlingen i ifrågavarande fackområden, får avslutas först sedan rättelse gjorts på så sätt att Grontmij's anbud beaktas utifrån dess ursprungliga innehåll och ny utvärdering genomförs därefter.

I och med detta ska även förvaltningsrättens interimistiska beslut upphöra att gälla.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (Dv 3109/1 B LOU)



Anders Österlin

Lagman

Föredragande har varit beredningsjuristen Josephine Wilson