



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 7

DOM
2023-10-02
Meddelad i Stockholm

Mål nr
16786-23

SÖKANDE

Upphandling Direkt Sverige AB, 556861-1627

MOTPART

Arbetsmiljöverket

SAKEN

Offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

YRKANDEN M.M.

Arbetsmiljöverket genomför upphandling *Upphandlingskonsulter* (2022/060447). Upphandlingen genomförs med öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Enligt tilldelningsbeslut tilldelades tre andra bolag än sökande bolag Upphandling Direkt Sverige AB ramavtal i upphandlingen.

Upphandling Direkt Sverige AB (bolaget) yrkar att upphandlingen ska rättas på sådant sätt att bolagets anbud tas upp i ny anbudsutvärdering. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande. Anbudet som bolaget lämnat är inte onormalt lågt totalt sett utan de har bara ett lägre pris på en av positionerna. Det är tillåtet och även brukligt att sätta lägre priser på vissa positioner och det krävs inte att man har täckning för varje enskild position. Bolaget uppfyller krav 1.5 samt har ingett en rimlig förklaring om sin prissättning. De har beskrivit varför de har låga produktionskostnader och är tydliga och specifika. De har även förklarat sin prissättningsstrategi som inte utgår från enbart kostnader utan även tar hänsyn till marknadsläget. Bolagets förklaring visar att de har för avsikt att leverera tjänsten och att anbudet inte är oseriöst. Den upphandlande myndigheten måste låta marknaden ha sina affärsmässiga strategier och göra en fri prissättning på de olika positionerna. Årsredovisningarna för de senaste tre åren för bolaget och för återopad underkonsult visar att bolagen har täckning för sina kostnader och har gått med vinst under de senaste tre åren.

Arbetsmiljöverket anser att ansökan ska avslås. Som grund för inställningen uppges bl.a. följande. Bolagets anbud är onormalt lågt utan tillfredsställande förklaring och uppfyller inte skakrav 1.5 i upphandlingen. Anbudet får därför inte antas. Skakrav 1.5 "motverka arbetslivskriminalitet" är nära förknippat med bestämmelserna om onormalt lågt anbudspris. Bolaget har uppgett ett anmärkningsvärt lågt taktimpris för Junior upphandlingskonsult. Bolaget har lämnat in tre lönespecifikationer som visar att deras erbjudna konsulter för

Senior upphandlare, Upphandlare och Junior upphandlare har klart lägre lön än jämförda genomsnittslöner. För Junior upphandlare så täcks enbart en mindre del av de lagstadgade direkta lönekostnaderna av taktimpriset. Bolaget har dragit felaktiga – eller i vart fall spekulativa och ytterst tveksamma – slutsatser om kommande avropsvolymen för junior konsult och har därmed inte på ett tillfredsställande sätt förklarat det låga priset. Förklaringarna som hänvisar till ”rådande marknadsläge med pressade priser på upphandlingskonsulter” samt att ”kontraktet värderas högt av affärsstrategiska skäl” är inte heller godtagbara då de är generella till sin natur och inte något som särskilt kan knytas till den aktuella leverantören.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Reglering

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon 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 (20 kap. 6 § första stycket LOU).

Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet. (4 kap. 1 § LOU.)

En upphandlande myndighet bör beakta miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta. (4 kap. 3 § LOU.)

Om ett anbud förefaller vara onormalt lågt, ska den upphandlande myndigheten begära att leverantören förklarar det låga priset. Myndigheten ska förkasta

anbudet om leverantören inte på ett tillfredsställande sätt har förklarat det låga priset. 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 social- eller arbetsrättsliga skyldigheter. (16 kap. 7 § LOU.)

Utredningen i målet

I upphandlingsdokumenten anges bl.a. följande. Kontraktsvärdet uppskattas vara 2 400 000 [kr] för hela avtalsperioden. Takvolymen för ramavtalet är 4 000 000 [kr].

Angående utvärdering anges bl.a. följande i upphandlingsdokumenten. Arbetsmiljöverket kommer att tilldela ramavtal till de tre anbudsgivare som är kvalificerade och har lägsta jämförelsetal dvs. viktat taktimpris. Därefter kommer avrop på ramavtalet att ske med förnyad konkurrensutsättning där förhållande mellan pris och kvalitet utgör grund för kontraktstilldelning. [...] Anbud kommer att utvärderas enligt lägsta jämförelsetal. De takpriser som anges i svarsformuläret Utvärdering/Anbud viktas enligt angiven procentsats som anges för respektive pris (se tabell 3.2.1). Summan av de viktade priserna utgör därefter jämförelsetal.

Tabell 3.2.1 Viktning av anbudspris

Upphandlingskonsulter	Taktimpris	Viktning
Senior upphandlare		30 %
Upphandlare		40 %
Junior upphandlare		30 %

I upphandlingsdokumentens del avseende utvärderingsmodell anges under punkt 1.3 angående prisfråga för junior konsult följande. Ange Taktimpris för nivå 1 Junior konsult med minst två års erfarenhet inom offentlig upphandling.

Timpriset ska inkludera samtliga kostnader och vara exklusive moms. Observera att anbudsgivaren kan sänka timpriset vid inlämnande av avropssvar.

Omfattning

Pris ska anges för en (1) timme. Anbudspris beräknas för 0,3 timme. Pris är obligatorisk information för denna post.

Av upphandlingsdokumentens krav 1.5 betitlad *Motverka arbetslivskriminalitet* anges följande. Arbetsmiljöverket vill främja en sund marknad. Anbudsgivare ska vara medvetna om att de förväntas lämna priser som innebär att anbudsgivaren har täckning för alla dess kostnader för genomförandet av tjänst. I det fall att Arbetsmiljöverket bedömer att anbudsgivare har lämnat ett onormalt lågt pris så kommer Arbetsmiljöverket att uppmana anbudsgivaren att förklara det onormalt låga priset. Observera att Arbetsmiljöverket kan komma att förkasta onormalt låga anbud.

Förvaltningsrättens bedömning

Arbetsmiljöverket har förkastat bolagets anbud som onormalt lågt mot bakgrund av det låga pris som bolaget offererat på junior upphandlare. Mot bakgrund av detta bedömde Arbetsmiljöverket att bolaget inte heller uppfyllde ska-krav 1.5 *Motverka arbetslivskriminalitet*.

Syftet med kontroll av onormalt låga anbud är att säkerställa att leverans kan ske i enlighet med kontrakt (prop. 2015/16:195 s. 794), skydda anbudssökande och anbudsgivare från godtycke från den upphandlande myndighetens sida och att säkerställa en sund konkurrens mellan företagen (HFD 2016 ref. 3 med däri gjorda hänvisningar). Det är den upphandlande myndigheten som utifrån omständigheterna i det enskilda fallet ska avgöra vad som förefaller vara ett onormalt lågt anbud. Ett anbud ska förkastas om den upphandlande myndigheten finner att priset är onormalt lågt och leverantören, efter en

begäran om förklaring, inte på ett tillfredsställande sätt förklarat det låga priset (a. prop. s. 1114 f.). Det ankommer på anbudsgivaren att visa att anbud är seriöst menat. Bedömningen görs utifrån upphandlingsföremålets beskaffenhet (HFD 2016 ref. 3 med däri gjorda hänvisningar).

Av utredningen framgår att bolaget lämnat anbud där man offererat junior konsult med pris/timme om 50 kr. Förvaltningsrätten kan konstatera att lämnat pris för junior konsult är mycket lågt och i det avseendet tydligt skiljer sig från samtliga övriga anbudsgivares anbud. Utifrån vad som kommit fram bedömer förvaltningsrätten att det varit korrekt av Arbetsmiljöverket att bedöma anbudet som onormalt lågt i denna del och därför begära förklaring av bolaget angående detta.

I sin förklaring har bolaget bl.a. angett affärsstrategiska skäl till sin prissättning och då angett att junior konsult avses att användas sparsamt, att omkostnaderna är låga för bolaget samt även hänvisat till ett marknadsläge med pressade priser. Förvaltningsrätten kan dock konstatera att upphandlingsdokumenten anger att ”Timpriset ska inkludera samtliga kostnader och vara exklusive moms” (avseende junior konsult) och ”Anbudsgivare ska vara medvetna om att de förväntas lämna priser som innebär att anbudsgivaren har täckning för alla dess kostnader för genomförandet av tjänst”. Bolaget har av vad som framkommer av utredningen under anbudstiden inte angripit dessa krav i upphandlingen (jfr HFD 2022 ref. 4). Förvaltningsrätten bedömer sammantaget att Arbetsmiljöverkets krav således är sådant att de priser som ska anges vid varje prisfråga för offererade konsulttyper ska avse sådant pris som visar att man har kostnadstäckning för varje enskild konsulttyp gällande bl.a. lön och sociala avgifter. Denna bedömning får även stöd av omständigheten att samtliga övriga anbudsgivare i sina prissättningar av allt att döma har uppfattat berörda krav på det sättet. Att bolaget bedömer att man inte kommer använda sig av junior konsult i någon större utsträckning eller att man avsett att prissätta anbudet strategiskt läker således inte bristen i anbudet mot bakgrund av

berörda krav som Arbetsmiljöverket ställt. Utifrån vad som kommit fram i upphandlingen bedömer förvaltningsrätten att bolaget, då även beaktat vad som förts fram i överprövningsprocessen, inte förmått förklara det låga anbudet på tillfredställande sätt. Utifrån hur kravställningen i upphandlingsdokumentens punkt 1.5 *Motverka arbetslivskriminalitet* är uppställt så har bolaget följaktligen inte heller uppfyllt det kravet när man inte tillfredställande kunnat förklara den låga prissättningen avseende junior konsult.

Förvaltningsrätten bedömer sammantaget att Arbetsmiljöverket helt korrekt har förkastat bolagets anbud på angivna grunder. Vad bolaget fört fram medför ingen annan bedömning. Förvaltningsrätten bedömer sammanfattningsvis att bolaget inte förmått föra fram någon omständighet som visar att Arbetsmiljöverket har brutit mot LOU. Skäl att ingripa mot upphandlingen saknas därmed och bolagets ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (FR-05).

Ulrika Melander
Rådman

Martin Menyes har varit föredragande.



Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.