



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I FALUN
Förvaltningsrättsnotarien
Hanna Moberg

DOM
2019-11-14
Meddelad i Falun

Mål nr
5022-19

Sida 1 (6)

SÖKANDE

DanagårdLitho AB, 556201-5585
Box 33
599 21 Ödeshög

MOTPART

Region Gävleborg
801 88 Gävle

SAKEN

Överprövning enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU

| | |
|------------------|--------|
| KONKURRENSVERKET | |
| 2019-11-14 | |
| Avd | |
| Dnr | |
| KSnr | Aktbil |

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår DanagårdLitho AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 266018

Postadress

Box 45
S-791 21 Falun

Besöksadress

Kullen 4

Telefon

023-383 00 00

Telefax

E-post: forvaltningsrattenifalun@dom.se
www.forvaltningsrattenifalun.domstol.se

Expeditionstid

måndag–fredag
08:00–12:00
13:00–16:00

BAKGRUND

Region Gävleborg (Regionen) genomför en upphandling av Tryckeritjänster (RS 2018/1726). Upphandlingen genomförs genom ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU.

Av tilldelningsbeslutet framgår att Regionen har antagit ett anbud från Gävle Offset, som har tilldelats hela uppdraget (inklusive Print on demand), och att ett anbud från AJ E-Print AB (E-Print) har antagits genom vilket bolaget har tilldelats uppdraget tryck (exklusive Print on demand).

Regionen motiverade tilldelningsbeslutet med att leverantörerna uppfyller samtliga ställda krav och har lämnat det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga utifrån bästa förhållandet mellan pris och kvalitet.

PARTERNAS INSTÄLLNING

DanagårdLitho AB (DanagårdLitho) ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska göras om, alternativt att tilldelningsprocessen görs om och anför bl.a. följande. Det är enligt LOU obligatoriskt att ifrågasätta anbud med misstänkt låga priser och att förkasta sådana anbud om förklaringen inte är tillfredsställande. Enligt reglerna är den upphandlande myndigheten skyldig att ifrågasätta onormalt låga anbud, vilket inte har skett i detta fall. De flesta leverantörer har i det aktuella anbuds förfarandet legat mellan 824 010 och 965 171 kronor, varav två leverantörer utmärker sig med nästan hälften så hög anbudssumma (Gävle Offset och E-Print). Deras anbud är ”onormalt låga”. Regionen måste ifrågasätta detta och bör därför efterfråga uppgifter från bransch- och fackförbund och låta dessa tjäna som vägledning för att avgöra om anbuderna ska förkastas eller ej. Genom att Gävle Offset och E-Print:s anbud felaktigt har antagits måste det anses bryta mot likabehandlingsprincipen vilket har medfört att DanagårdLitho har lidit skada. Upphandlingen måste därför göras om. Hade Regionen genomfört en korrekt utvärdering, undersökt priserna och ifrågasatt det onormalt låga anbudspriset, skulle DanagårdLitho varit den leverantör som erbjudit det mest konkurrenskraftiga anbudspriset och

därmed haft möjlighet att tilldelas kontraktet. DanagårdLitho har därmed lidit eller riskerat att lida skada enligt LOU.

Regionen anser att ansökan om överprövning ska avslås och anför bl.a. följande. Regionen har inte brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU varigenom DanagårdLitho har lidit eller kan komma att lida skada. Någon definition av begreppet onormalt låga anbud finns varken i LOU eller i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling. Det är en stor spridning mellan de lägsta och högsta anbudspriserna i upphandlingen. Gävle Offset och E-Print har offererat låga men normala priser. De har, som två av varandra oberoende anbudsgivare, offererat anbudspriser på samma nivå. Prisnivån är inte så låg att anbuderna inte kan anses vara allvarligt menade.

Anbudspriset baseras på ett viktat standardiserat sortiment som ska finnas tillgängligt i ett beställningsverktyg och i Regionens inköpssystem under avtalstiden. Utöver detta sortiment kommer avrop från ramavtalet att göras genom förnyad konkurrensutsättning. Ramavtalet innebär således att leverantörerna kommer att kunna erhålla ersättning för varor utöver vad som framgår av den prislista där anbudspriset anges. Därmed är det inte enbart priserna i det standardiserade sortimentet som avgör vilken ekonomisk bäring avtalet som helhet har för en leverantör.

Avtalet kommer med stor sannolikhet att innebära större volymer per leverantör än vid tidigare upphandlingar av tryckeritjänster. Utifrån detta förväntas också en lägre prisbild än tidigare. Enbart den omständigheten att Gävle Offset och E-Print har offererat 43–47 procent lägre anbudspriser än DanagårdLitho styrker inte att Gävle Offset och E-Print:s priser utgör onormalt låga anbud. Regionen har inte gjort fel när avtalet tilldelades

Gävle Offset och E-Print utan att begära att leverantörerna förklarar sina priser.

SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Frågan i målet

Frågan i målet är om det finns skäl att ingripa i den offentliga upphandlingen enligt LOU med anledning av vad DanagårdLitho har anfört.

Tillämpliga bestämmelser

Förvaltningsrätten har att pröva om det på grundval av vad DanagårdLitho har anfört är visat att Regionen har brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU och att detta har medfört att DanagårdLitho har lidit eller kan komma att lida skada (20 kap. 6 § LOU). De grundläggande principerna innebär att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet (4 kap. 1 § LOU).

Om ett anbud förefaller vara onormalt lågt ska den upphandlande myndigheten begära att leverantören förklarar det låga priset eller kostnaden. Myndigheten ska förkasta anbudet om leverantören inte på ett tillfredsställande sätt har förklarat det låga priset eller kostnaden. 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 (16 kap. 7 § LOU).

Förefaller anbuden från Gävle Offset och E-Print vara onormalt låga?

DanagårdLitho har gjort gällande att de anbud som Gävle Offset och E-Print har lämnat är onormalt låga och att Regionen därmed har haft anledning att ifrågasätta dessa. Förvaltningsrätten måste därför ta ställning till om dessa anbud förefaller vara onormalt låga.

Någon definition av begreppet onormalt låga anbud finns varken i LOU eller i det bakomliggande EU-direktivet. Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet HFD 2016 ref 3 uttalat att det ankommer på den upphandlande myndigheten att i varje enskilt fall bedöma om ett anbud är onormalt lågt inom det handlingsutrymme som reglernas utformning ger.

Kammarrätten i Jönköping har uttalat att det ankommer på den upphandlande myndigheten att identifiera anbud som ur pris- eller kostnadshänseende är misstänkt låga men att myndigheten har en relativt stor frihet att utifrån omständigheterna i det enskilda fallet avgör vad som ska anses vara ett onormalt lågt anbud. Vad sedan gäller frågan om bevisbördans placering i en sådan situation där en konkurrerande leverantör gör gällande att vinnande anbudsgivares anbud inte borde ha antagits utan att upphandlande myndighet först begärt en förklaring, har kammarrätten klargjort att det är den sökande som har bevisbördan för att anbudet förefaller vara onormalt lågt samt att den sökande måste förebringa förhållandevis stark bevisning till stöd för att anbudet är att betrakta som onormalt lågt (jfr Kammarrätten i Jönköpings dom den 16 mars 2018 i mål nr 2895–2896-17).

Förvaltningsrätten anser att bevisbördan även i detta mål bör ligga hos den sökande, det vill säga DanagårdLitho, att visa att anbuden är onormalt låga. I det aktuella målet har DanagårdLitho anfört att Gävle Offsets och E-Print:s anbudssumma utgör nästan hälften av den anbudssumma som de flesta leverantörerna har lämnat.

Regionen har vitsordat att Gävle Offset och E-Print har lämnat låga anbudspriser, 43–47 procent lägre än DanagårdLitho. Regionens uppfattning är dock att Gävle Offsets och E-Print:s prisnivå inte är så pass låg att anbuden inte kan anses allvarligt menade. Till stöd för det har anförts att ramavtalet innebär att leverantörerna kommer att kunna få ersättning för varor utöver den prislista där anbudspriset anges och att det inte enbart är priserna i standardsortimentet som avgör vilken ekonomisk bäring avtalet har för en leverantör. Vidare har Regionen anført att prisbilden väntades bli lägre eftersom avtalet sannolikt kommer att innebära större volymer per leverantör än vid tidigare upphandlingar av tryckeritjänster. Förvaltningsrätten anser att den bedömning som Regionen redogjort för bl.a. gällande prissättningen framstår som rimlig.

Regionens kommentar om leverantörernas prissättning har enligt förvaltningsrättens mening inte vederlagts av vad DanagårdLitho har anført. Enligt förvaltningsrättens mening har DanagårdLitho därmed inte förmått visa att det är fråga om sådana onormalt låga priser som skulle medföra anledning att begära en förklaring enligt 16 kap. 7 § LOU. Vad DanagårdLitho har anført i övrigt utgör inte heller skäl för att ingripa mot upphandlingen. Ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (FR-05).

Sebastian Hallman
förvaltningsrättsfiskal



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 beslutets datum.

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 rätts-tillämpningen.
- 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.