



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 30

DOM

2019-11-29

Meddelad i Stockholm

Sida 1 (11)

Mål nr

20880-19

SÖKANDE

Semantix Tolkjouren AB, 556526-2630

Ombud: Maria Silfverberg

TED Law AB

Markvardsgatan 5

113 53 Stockholm

MOTPART

SKL Kommentus Inköpscentral AB, 556819-4798

Hornsgatan 15

118 46 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2019 12 02	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 1163539

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	-	måndag–fredag
		E-post: avd30.fst@dom.se		08:00–16:00
		www.domstol.se/forvaltningsratt		

YRKANDEN M.M.

Bakgrund

SKL Kommentus Inköpscentral AB (SKL) genomför en ramavtalsupphandling av tolk- och översättningstjänster 2018, STIC 2018 (upphandlingen). Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande och uppdelat i fyra anbudsområden. Anbudsområde 1 avser platstolk. SKL har för avsikt att ingå ramavtal med fyra ramavtalsleverantörer per anbudsområde. Anbuden utvärderades enligt tilldelningsgrunden ekonomiskt mest fördelaktiga anbud i förhållande till pris. Tilldelningsbeslut meddelades den 27 augusti 2019. Efter tilldelningsbeslutet valde Hero Tolk AB (Hero), som antagits som leverantör med lägst anbudspris i anbudsområde 1 att dra tillbaka sitt anbud. Nytt tilldelningsbeslut meddelades den 3 september 2019. Vid det andra tilldelningsbeslutet antogs inom anbudsområde 1 Språkpoolen Skandinavien AB (Språkpoolen), som hade lägst anbudspris bland de antagna leverantörerna, Tolkresurs Sverige AB (Tolkresurs), Järva Tolk och Översättningsservice AB (Järva) samt Digital Interpretations Scandinavia AB (Digital), som hade andra, tredje respektive fjärde lägst anbudspris.

Semantix

Onormalt låga anbud

Semantix Tolkjouren AB (Semantix) yrkar att domstolstolen förordnar att upphandlingens anbudsområde 1, platstolk, ska rättas på så sätt att ny utvärdering genomförs av de anbudsgivares anbud som placerat sig på plats 1-3 i rangordningen. Semantix anför bl.a. följande. Semantix placerade sig på femte plats vid tilldelningsbeslutet. Genom att anta anbudsgivare som lämnat onormalt låga anbud har SKL agerat i strid med 16 kap. 7 § LOU. Semantix har på grund härav lidit eller riskerar att lida skada då bolaget

skulle ha antagits som leverantör för det fall SKL genomfört upphandlingen i enlighet med 20 kap. 6 § LOU. Leverantörerna som rangordnats på plats 1–3 har så lågt satta anbudspriser att de inte kommer kunna leverera tjänsten enligt avtalet och samtidigt uppfylla sina miljö-, sociala och arbetsrättsliga skyldigheter. Domstolen ska därför förordna att upphandlingen ska rättas.

SKL borde inhämtat förklaringar av Språkpoolen, Tolkjouren och Järvas låga anbudspriser. Deras anbudspriser, framför allt Språkpoolen och Tolkjourens, är mycket låga, minst 100 kr lägre än vad de större och väl-etablerade tolkförmedlingarna lämnat. Under sådana omständigheter borde SKL ha genomfört en utredning för att säkerställa om anbudsgivarna verkligen kommer leverera samtliga tjänster till de offererade priserna. Det saknas logiska förklaringar till hur en leverantör mot bakgrund av de låga priser som lämnats ska klara av att uppfylla avtalets villkor utan att antingen åsidosätta avtalets krav eller agera i strid med miljö-, sociala eller arbetsrättsliga skyldigheter. SKL har inte inhämtat förklaringar till de låga anbudspriserna och har därför inte kunnat säkerställa att anbudsgivarna levererar i enlighet med avtal och uppfyller ovan nämnda skyldigheter. Det är inte bara tolken som ska avlönas på avtalet utan även den administrativa personalen. Det är därför naivt att tro att en leverantör kan administrera avtalet till så låga förmedlingspriser som de som offererats. Det är många fler utgiftsposter är tolkens arvode som måste beaktas. Språkpoolen, Tolkjouren och Järvas anbudspriser skiljer sig avsevärt åt från leverantörerna som placerades längre bak i rangordningen samt utanför avtalet. Digital som antogs på fjärde plats i rangordningen lämnade ett anbudspris som var nästan tre gånger högre än Järvas och nästan sex gånger högre än Språkpoolens anbudspris. 70 procent av samtliga anbudsgivare har antingen offererat ett högre pris eller ett pris i nivå med Semantix. De priser som utmärker sig och skiljer sig från övriga anbudspriser är Språkpoolen, Tolkjouren och Järvas. Att Hero valde att återkalla sitt anbud kan inte tolkas på annat sätt än att priser som offererades var för lågt. Återkallandet borde ha

väckt misstankar hos SKL att för låga priser kunde ha offererats av andra anbudsgivare. SKL anför nu att vid en jämförelse med Kammarkollegiets ramavtal om tolkförmedling så framstår inte de vinnande anbudsgivarnas priser som onormalt låga. Kammarkollegiet har senare valt att säga upp ramavtalet med Hero för att Hero inte hade kapacitet att hantera avtalet samt uppfylla avtalsvillkoren. Det räcker således inte med en ersättning i nivå med den Hero offererat för att hantera administration och samtidigt uppfylla avtalsvillkoren.

Det råder en oroväckande utveckling i språkbranschen där prisdumpningar blir allt vanligare. När upphandlande myndighet väljer att anta anbud med mycket låga priser leder det till brister i utförandet.

SKL har hänvisat till en jämförelse med förmedlingspriser i andra myndigheters upphandlingar. SKL har inte angett vilka andra upphandlande myndigheter de har jämfört med eller hur väl dessa fungerar idag. SKL har även hänvisat till att priser i nivå med Kammarkollegiets upphandling inte är att anses som onormalt låga. Det finns dock flera viktiga skillnader mellan Kammarkollegiets upphandling och den upphandling som nu är föremål för prövning som gör att priserna inte går att jämföra. Kammarkollegiet bedömde i upphandlingen att förmedlingspris under 100 kr skulle betraktas som onormalt låga och krävde därför en förklaring för dessa. Semantix uppföljning av Kammarkollegiets upphandling idag visar att antagna leverantörer har svårt att, till offererade priser, leverera i enlighet med avtalet. Från avtalsstart fram till september har det inkommit en mängd reklamationer som visar allvarliga brister i utförandet av tjänsten. Det har visat sig att de leverantörer som idag är antagna på Kammarkollegiets avtal och som har offererat priser i nivå med Språkpoolen, Tolkresurs och Järva inte har kunnat leverera i enlighet med avtalet. Leverantörerna är inte tillgängliga, bekräftar inte bokningar, tillsätter inte tolkar eller tillsätter tolkar som saknar kompetens.

Inhämtande av uppgifter

Semantix har begärt ut de antagna leverantörernas anbudspriser men samtliga leverantörer har begärt sekretess på dessa. Semantix har därför utifrån anbudsutvärderingen försökt uppskatta vilka priser som kan ha lämnats av de olika anbudsgivarna. Då det är för många alternativa möjligheter kan inte ett säkert resultat av vilken täckningsgrad som anbudsgivarna erhåller fastställas. Semantix begär att förvaltningsrätten inom ramen för sin utredningsskyldighet inhämtar de sekretessbelagda priserna för att kunna vidta en egen granskning av upphandlingsförfarandet.

SKL

Onormalt lågt anbud

SKL bestrider bifall till ansökan och anför bl.a. följande. Det som utvärderas i upphandlingen är tolkförmedlarnas priser för att förmedla tolktjänsterna, inte priserna för själva tolkningen. De förmedlingsavgifter som efterfrågas i upphandlingen ska endast debiteras per förmedling av tolk till ett uppdrag. SKL har inte bedömt anbuderna från Språkpoolen, Tolkresurs och Järva som onormalt låga och har därmed inte begärt in förklaringar av priserna från leverantörerna i upphandlingen. Anbudspriserna kan brytas ner i förmedlingsavgift per arvodesnivå. Vid en jämförelse mellan de vinnande leverantörernas anbudspriser för förmedlingsavgifter per arvodesnivå är det SKL:s bedömning att de vinnande leverantörernas priser inte kan anses vara onormalt låga, då både de totala anbudspriserna och priserna per arvodesnivå inte skiljer sig nämnvärt från varandra. Vid en jämförelse med andra upphandlande myndigheters avtal om tolkförmedling förefaller inte heller de offererade priserna vara onormalt låga. Som exempel kan nämnas Kammarkollegiets avtal för tolkförmedlingstjänster. Att Semantix offererat priser

som är förhållandevis höga i relation till vinnande anbudspriser utgör inte i sig skäl för att anse de tre övriga anbudsgivarnas priser som så onormalt låga att SKL haft en skyldighet att begära en förklaring till priserna. Inte heller vid en jämförelse med andra upphandlande myndigheters avtal om tolkförmedling förefaller de vinnande anbudsgivarnas priser vara onormalt låga. SKL ser ingenting i anbudsgivarnas anbud i övrigt som indikerar att bolagen inte har för avsikt att leverera i enlighet med avtalet eller att anbuden inte stämmer överens med tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter.

Inhämtande av uppgifter

SKL har inkommit med de totala anbudspriserna som utvärderats i upphandlingen samt förmedlingsavgifter per arvodesnivå för Språkpoolen och Tolkkresurs. Uppgifterna om de enskilda prisposterna i Järvas anbud som Semantix efterfrågar saknar relevans för prövningen av målet. Semantix har också kunnat räkna fram fiktiva priser. Rätten kan ta ställning i målet endast utifrån de totalpriser som redovisats i tilldelningsbeslutet och utifrån Språkpoolens och Tolkkresurs prisuppgifter som lämnats ovan. Semantix talan riktas mot brister i upphandlingen och dessa kan inte påvisas ytterligare med hjälp av innehållet i de enskilda prisposterna i Järvas anbud.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Inhämtande av uppgifter

Av 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgår att rätten ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.

Om en part utan framgång hos den upphandlande myndigheten har begärt att få ta del av uppgifter som parten önskar åberopa till stöd för sin talan ankommer det på domstolen att pröva om vissa uppgifter krävs för att domstolen ska kunna utsätta förfarandet för en effektiv granskning. Om så befins vara fallet, är rätten skyldig att inom ramen för sitt utredningsansvar fordra in uppgifterna från den upphandlande myndigheten. Rätten ska ta ställning till om den behöver informationen för att kunna göra en effektiv överprövning med utgångspunkt i vad parterna anfört (HFD 2015 ref. 55).

Grundläggande principer och onormalt lågt anbud

Enligt 4 kap. 1 § LOU ska upphandlande myndigheter 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.

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU eller någon annan bestämmelse i samma lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten, enligt 20 kap. 6 § första stycket LOU, besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

16 kap. 7 § LOU har följande lydelse.

Om ett anbud förefaller vara onormalt lågt, ska den upphandlande myndigheten begära att leverantören förklarar det låga priset eller kostnaden. En sådan begäran om förklaring kan gälla

1. om leverantören kan utnyttja särskilt kostnadseffektiva metoder för att fullgöra kontraktet,
2. om leverantören kan utnyttja tekniska lösningar eller ovanligt gynnsamma förhållanden för att fullgöra kontraktet,

3. egenarten hos de varor, tjänster eller byggentreprenader som föreslås av leverantören,
4. hur leverantören avser att fullgöra kontraktet med avseende på tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter,
5. om leverantören kan få statligt stöd, eller
6. skyldigheterna som avses i 17 kap. 6 eller 7 §.

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.

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 (HFD 2016 ref 3). Utformningen av bestämmelsen i 16 kap. 7 § LOU ger upphandlande myndighet en förhållandevis stor frihet att avgöra vad som utgör ett onormalt lågt anbud. I mål som de aktuella, där sökanden är en förlorande anbudsgivare som gör gällande att vinnande anbudsgivares anbud inte borde ha antagits utan att upphandlande myndighet först begärt en förklaring, är det sökanden som har bevisbördan för att anbudet förefaller vara onormalt lågt. Eftersom myndigheten har en relativt stor frihet att avgöra vad som ska anses vara ett onormalt lågt anbud måste det krävas att sökanden förebringar förhållandevis stark bevisning till stöd för att anbudet är att betrakta som onormalt lågt (Kammarrätten i Jönköping, mål nr 2895-2896-17).

Om ett lågt anbud inger farhågor beträffande leveranssäkerhet m.m., kan det hävdas att det allmänna kravet på att en myndighet eller enhet ska iaktta skälig omsorg vid förberedandet av en upphandling medför att det i praktiken inte finns något utrymme att godta ett sådant anbud (jfr. prop.

2015/16:195 s.794 f.).

Förvaltningsrättens bedömning

Inhämtande av uppgifter

Prövningen i målet avser frågan om SKL borde behandlat Språkpoolens, Tolkresurs och Järvas anbud i upphandlingen som anbud som föreföll onormalt låga och därmed skulle ha begärt in förklaringar av anbuderna. I domstolens utredning finns de totala anbudspriser som utvärderats i upphandlingen. Dessa kan brytas ner i förmedlingsavgift per arvodesnivå. SKL har redovisat förmedlingsavgift per arvodesnivå för Språkpoolen och Tolkresurs anbud men inte för Järva. Förvaltningsrätten anser att de uppgifter om totala anbudspris som finns i målet är tillräckliga för att kunna genomföra en effektiv granskning av upphandlingen och har inte ansett det nödvändigt att inhämta ytterligare utredning.

Onormalt lågt anbud

SKL har en relativt stor frihet att avgöra vad som ska anses vara ett onormalt lågt anbud. Som framgår ovan måste det krävas att Semantix lägger fram förhållandevis stark bevisning till stöd för att Språkpoolens, Tolkresurs och Järvas anbud är att betrakta som onormalt låga. Semantix har till stöd för sin talan huvudsakligen åberopat anbudspriserna i den upphandling som är föremål för prövning, uppskattningar av delanbudspriser samt att de leverantörer som idag är antagna i Kammarkollegiets avtal och som har offererat priser i nivå med Språkpoolen, Tolkresurs och Järva inte har kunnat leverera i enlighet med avtalet. Semantix har även åberopat en kalkyl avseende Språkpoolen och Tolkresurs anbudspris där Semantix bedömer bolagens bruttovinst som Semantix menar ligger på en sådan nivå att bolagen inte kommer att kunna uppfylla sina skyldigheter.

I målet finns ingen bevisning som visar vad som kan anses vara ett normalt pris för den typ av tjänster som upphandlats. Förvaltningsrätten finner därför att det framförallt är utifrån en jämförelse med övriga lämnade anbud i den aktuella upphandlingen som anbuden får bedömas.

Lämnade anbud i anbudsområde 1 är följande:

Anbudspris (SEK) 26 36 56 151 154 316 320 344 360 600

En jämförelse av anbuden inom anbudsområde 1 visar att det är stor spridning på anbuden och att prissättningen för den aktuella tjänsten således varierat. Förvaltningsrätten konstaterar vidare att de tre lägsta anbudspriserna inom anbudsområde 1 ligger förhållandevis nära varandra både procentuellt och beloppsmässigt. Vidare anser förvaltningsrätten att skillnaden i anbudspris mellan Semantix, övriga icke antagna leverantörer och Digital's anbud å ena sidan och Språkpoolens, Tolkresurs och Järvas anbud å andra sidan i sig inte innebär att de senares anbud ska ses som onormalt låga. Det är mot denna bakgrund enligt förvaltningsrättens bedömning inte något av anbuden som vid en jämförelse med övriga anbud förefaller onormalt lågt. Enligt förvaltningsrättens mening har Semantix alltså inte förmått att visa att Språkpoolens, Tolkresurs och Järvas anbud har framstått som onormalt låga på ett sådant sätt att det har ålegat SKL att begära förklaringar till anbuden.

Semantix har enligt förvaltningsrättens bedömning vidare inte förmått visa att anbuden från Språkpoolen, Tolkresurs och Järva är så pass låga att bolagen inte kommer att kunna uppfylla sina miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter. De reklamationer av tolktjänster Semantix åberopat avser andra bolag än Språkpoolen, Tolkresurs och Järva. Att andra bolag inte klarat av att leverera efterfrågade tjänster vid en motsvarande prisnivå inne-

bär inte att det är visat att Språkpoolen, Tolkresurs och Järva inte kan leverera in enlighet med avtalet. Samma bedömning gör sig gällande vad avser Semantix hänvisning till Kammarkollegiets uppsägning av sitt ramavtal med Hero. Vad Semantix anfört om att antagna anbud ligger nära Heros återkallade anbud föranleder ingen annan bedömning. Den bruttovinstberäkning Semantix genomfört utifrån de ifrågasätta anbudens prisnivå kan inte heller i sig anses visa att de lämnade anbudspriserna innebär att bolagen inte kan fullfölja sina skyldigheter, eftersom det inte är utrett vilka övriga inkomstkällor bolagen har och hur stor del av bolagens totala verksamhet aktuellt avtal skulle utgöra.

Sammanfattningsvis har Semantix inte visat att SKL brutit mot någon av de grundläggande principerna i LOU. Det finns mot denna bakgrund inte anledning att pröva om Semantix på grund av SKL:s agerande lidit eller riskerat att lida skada. Det finns därmed inte skäl för något ingripande enligt LOU. Ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).

Sofia Kinnunen Bengtsson
Förvaltningsrättsfiskal

Föredragande juristen Marie Nygren har föredragit målet.



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 nyårsafton, 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 avisar 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.

