



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I MALMÖ**  
 Avdelning 1

**DOM**  
 2016-06-22  
 Meddelad i  
 Malmö

Mål nr  
 4895-16

**SÖKANDE**

Svensk Sjöentreprenad i Malmö AB, 556223-2172  
 Box 1129  
 262 22 Ängelholm

Ombud: jur. dr. Catrin Karlsson  
 Amber Advokater  
 Box 363  
 301 09 Halmstad

**MOTPART**

Landskrona stad  
 Stadshuset  
 261 80 Landskrona

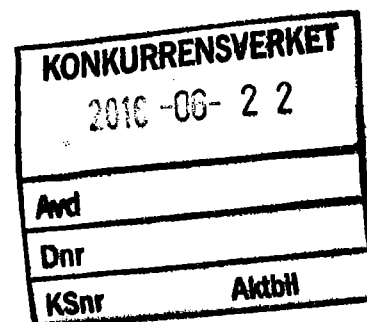
Ombud: advokaten Catharina Piper  
 Advokatfirman Lindahl KB  
 Studentgatan 6  
 211 38 Malmö

**SAKEN**

Överprövning av avtals giltighet enligt lagen om offentlig upphandling  
 (LOU)

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår Svensk Sjöentreprenad i Malmö AB:s ansökan.



Dok.Id 322140

**Postadress**  
 Box 4522  
 203 20 Malmö

**Besöksadress**  
 Kalendegatan 6

**Telefon**  
 040-35 35 00

**E-post:** kansli1.fina@dom.se  
 www.forvaltningsrattenimalmo.domstol.se

**Telefax**  
 040-97 24 90

**Expeditionstid**  
 måndag – fredag  
 08:00-16:00

**YRKANDE OCH INSTÄLLNING M.M.**

*Svensk Sjöentreprenad i Malmö AB* (Svensk Sjöentreprenad) ansöker om överprövning av giltigheten av avtal mellan Landskrona stad (Staden) och Svevia AB angående arbete med spontkassuner i Bäckviken och yrkar att avtalet ska ogiltigförklaras. Som grund härför anförs i huvudsak följande.

Landskrona stad har genomfört en upphandling av spontkassuner i Bäckviken (Kassunupphandlingen). Efter att Svensk Sjöentreprenad begärt överprövning av upphandlingen har Staden valt att avbryta denna. Staden har därefter utan föregående annonsering och i strid med LOU träffat en överenskommelse med Svevia AB om att Svevia AB ska utföra det aktuella uppdraget. Överenskommelsen framgår av e-postmeddelande från Staden där det anges att Staden har tillämpat ramavtalet i en annan upphandling, Betongarbeten 2015/1598 (Ramavtalsupphandlingen). Detta ramavtal omfattar inte det arbete som nu ska utföras enligt överenskommelse med Svevia AB. Rätten ska enligt LOU besluta att ett avtal är ogiltigt om det slutits utan föregående annonsering. Det krävs inte att sökanden har lidit skada, men Svensk Sjöentreprenad har lidit skada. Det ska inte vara möjligt för en upphandlande myndighet att avbryta en upphandling för att istället direktupphandla. Det strider mot de grundläggande principerna i LOU. Direktupphandlingen har i strid med LOU medfört att Svensk Sjöentreprenad inte har kunnat delta i upphandlingen. Det föreligger inga sådana omständigheter som enligt LOU skulle medföra att en direktupphandling utan föregående annonsering skulle vara tillåten. Det har inte varit nödvändigt att tilldela kontrakt utan föregående annonsering. Det föreligger inga oförutsedda omständigheter eller något nödläge som förorsakat synnerlig brådska. Situationen är helt föranledd av Stadens bristande tidsplanering.

Överenskommelsen mellan Staden och Svevia AB avser de arbeten som upphandlades i Kassunupphandlingen. Den upphandlingen omfattade betyd-

ligt mer än de betongarbeten som handlats upp i upphandling av ramavtal för betongarbeten. Det lägsta anbudet i Kassunupphandlingen var 1 900 000 kr. Staden var beredd att erlægga 3 615 545 kr till Svevia AB. Anbudspriser i Ramavtalsupphandlingen som nu tillämpats uppgår till 664 480 kr enligt prislistan. Skillnaden i pris för samma arbete är således mellan 1 567 760 kr och 3 283 305 kr. I Kassunupphandlingen krävdes tillhandahållande av dykare, vilket inte krävs i Ramavtalsupphandlingen. Skillnaden i de båda upphandlingarna illustreras lämpligen även med en jämförelse av mängdförteckningar/prislistor i de olika upphandlingarna. De enda arbeten i mängdförteckningen för Kassunupphandlingen som omfattas av Ramavtalsupphandlingen och prislistan för betongarbeten är L och LCB21. Inget av de arbeten som har kod som börjar med B, C och D i mängdförteckningen för Kassunupphandlingen med undantag för DEP finns med i ramavtalet och prislistan för betongarbeten. De arbeten som börjar med kod E i mängdförteckning för Kassunupphandlingen avser förvisso betongarbeten, men det kräver dykare på grund av undervattensgjutning. Undervattensgjutning kräver särskilda certifikat. I Ramavtalsupphandlingen ingår inga dykare. Svevia AB har inte i Ramavtalsupphandlingen lämnat anbud som innefattar dykare, varför sådan inte finns att tillgå inom ramen för det avtalet. Överenskommelsen mellan Staden och Svevia AB angående spontkassuner i Bäckviken omfattas inte av ramavtalet, varför upphandlingen av det arbetet som Svevia AB nu utför utgör en otillåten direktupphandling.

*Landskrona stad* bestrider bifall till ansökan och anför bl.a. följande. Staden har inte gjort en otillåten direktupphandling utan avropat i enlighet med gällande ramavtal med Svevia AB. De arbeten som utförs vid spontkassunerna omfattar vad som framgår av förfrågningsunderlaget i Ramavtalsupphandlingen. Staden har därmed inte handlat i strid med LOU. Att ramavtalet innefattar anläggningsarbeten i Staden som huvudsakligen omfattar betongarbeten vid Stadens hamnanläggningar framgår av förfrågningsunderlaget till Ramavtalsupphandlingen. Arbetet som utförts och utförs omfattar i huvud-

sak betongarbeten vid Staden hamnanläggning i Bäckviken. Svensk Sjöentreprenads ansökan ska med anledning härav avslås. Tilläggas kan att spontkassunerna har försämrats avsevärt och Staden och miljön m.m. skulle lida stor skada om Staden inte skulle kunna avropa tjänsterna i enlighet med Ramavtalsupphandlingen. För det fall att Staden inte hade kunnat avropa i enlighet med Ramavtalet hade Staden kunnat och varit tvungen att genomföra en direktupphandling på grund av synnerlig brådska enligt 4 kap. 5 § punkt 3 LOU.

Under 2015 beslutade Staden att påbörja tre upphandlingar för att täcka Stadens behov av arbete vid broar, hamnar och kajer. Detta skedde genom upphandling av ramavtal Betongarbete (Ramavtalsupphandlingen), med klass 1 kompetens för att hantera uppkomna skador och övriga driftsarbeten samt upphandling av statusundersökningar för kajer inklusive dykarkompetens, s.k. fortlöpande tillsyn samt slutligen ett särskilt projekt för spontkassuner i Bäckviken (Kassunupphandlingen). Vad som efterfrågades i den sistnämnda skulle kunna anskaffas inom ramen för Ramavtalsupphandlingen, men Staden valde att göra en separat upphandling. Denna initierades via en särskild rapport. En separat budget upprättades då eventuella arbeten med kassunerna inte var beräknade i det löpande arbetet. Slutligen söktes särskilt tillstånd från Länsstyrelsen. Att det var möjligt att göra en separat upphandling trots Ramavtalsupphandlingen framgick av förfrågningsunderlaget till Ramavtalsupphandlingen. På grund av att överprövningen av Kassunupphandlingen drog ut på tiden och arbetena endast fick utföras fram till april 2016 avbröt Staden upphandlingen. Med anledning av den uppkomna situationen beslutade Staden att avropa de tjänster som krävdes för att spontkassunerna skulle kunna lagas från ramavtalet. I Ramavtalsupphandlingen hade avtal tecknats med Svevia AB den 22 september 2015. Av Ramavtalsupphandlingens förfrågningsunderlag framgår att upphandlingen avser anläggningsarbeten i Staden som huvudsakligen omfattar betongarbeten vid kommunens hamnanläggningar och broar, se AFA.21. Ramavtalsupphandlingens

omfattning framgår av förfrågningsunderlaget AFC.1 där det anges att "entreprenaden omfattar alla erforderliga arbeten och leveranser för anläggningarnas iordningställande i fullt färdigt skick, om ej annat särskilt föreskrivs i förfrågningsunderlaget. Vid större projekt där Beställaren bedömer att entreprenadsumman kommer att överstiga 500 000 SEK förbehåller sig Beställaren möjligheten att upphandla dessa separat utanför ramavtalet." Omfattningen av Kassunupphandlingen framgår av förfrågningsunderlaget i den upphandlingen, där det anges att "entreprenaden omfattar flyttning av stenpir närmast spontkassuner, demontering fendor, komplettering fyllning i södra kassunen, rengöring av spont, gjutning av ny krönbalk, återställning stenpir och montering fendor".

Ramavtalsupphandlingen och den tidigare avbrutna Kassunupphandlingen är båda genomförda som utförandeentreprenader där AB 04 är styrande och där beställaren föreskriver vad som ska göras. Båda upphandlingarna är vidare generalentreprenader, dvs. kontrakt tecknas med en generalentreprenör som har ett helhetsansvar för att fullgöra arbetet och där generalentreprenören tar in de underleverantörer som krävs för att fullgöra arbetet. För betongarbeten avseende hamnarbeten behövs dykarkompetens och det innebär att generalentreprenören kan ombesörja detta via en underleverantör. Ramavtalsupphandlingen omfattar i övrigt i stort sett vad som framgår av Kassunupphandlingen. Skillnaden är att Kassunupphandlingen är mer detaljerad i vissa avseenden. Vilket pris som anbudsgivarna har valt att lämna i de olika upphandlingarna kan inte tas till intäkt för att Kassunupphandlingen omfattar mer än vad Ramavtalsupphandlingen gör. I prissättningen till Ramavtalsupphandlingen angavs fiktiva mängder och därtill priser. Till grund för det pris på arbetet som Svevia AB nu utför är de å-priser och procentsatser av anbudspriser, avseende bl.a. påslag på leverantörens kostnader för underleverantör, som lämnats i Ramavtalsupphandlingen. Prisjämförelserna som Svensk Sjöentreprenad anger är direkt felaktiga. Vidare är den jämförelse som Svensk Sjöentreprenad gör mellan mängdförteckningar/

prislistor i upphandlingarna inte seriös. En mängdförteckning är av naturliga skäl mycket mer detaljerad än en prislista är. I Kassunupphandlingen är mängdförteckningen mycket mer detaljerad än vad prislistan i Ramavtalsupphandlingen är. Detta då Kassunupphandlingen är utformad för ett specifikt projekt medan Ramavtalsupphandlingen är utformad för att omfatta flera olika framtida projekt gällande Stadens behov av betongarbeten vid Stadens hamnanläggningar. Detta innebär naturligtvis att Ramavtalsupphandlingens förfrågningsunderlag inte går att definiera i samma detalj som i Kassunupphandlingen. Det huvudsakliga arbetet som nu utförs avseende kassunupphandlingen är betonggjutningsarbeten i enlighet med Ramavtalsupphandlingen.

*Svensk Sjöentreprenad* genmäler i huvudsak följande. Det föreligger inga förutsättningar för direktupphandling. Upphandlingen har inte varit nödvändig. Lagningen av spontkassunerna är inte så brådskande att normala tidsfrister inte har kunnat hållas. Staden har länge vetat att kassunerna behöver lagas. Staden har i strid med LOU tillämpat ett avtal i en helt annan upphandling. Arbetet omfattas inte av ramavtalet. Detta styrks också av det faktum att Staden måste söka tillstånd från Länsstyrelsen. Även det faktum att det krävdes en speciell budget styrker att kassunupphandlingen är betydligt mer omfattande och av det skälet inte ingår i Ramavtalsupphandlingen och det löpande arbetet med Stadens hamnar. Det var klart redan vid utformningen av Ramavtalsupphandlingen att Kassunupphandlingen skulle genomföras. Staden kunde ha valt att göra en samlad upphandling som inkluderade även Kassunupphandlingen, men valde att inte göra detta. Kassunupphandlingen omfattar ett omfattande arbete som även kräver dykarbeten av specialutbildade dykare, vilket inte omfattas av det löpande arbetet med hamnar i Ramavtalsupphandlingen. Hänvisningen till Ramavtalsupphandlingen kan inte ses som annat än en efterhandskonstruktion av den otillåtna direktupphandlingen. Att projektet med spontkassunerna i huvudsak skulle utgöras av anläggningsarbeten bestående av betong stämmer inte alls, vilket framgår av

förfrågningsunderlaget och mängdförteckningen till Kassunupphandlingen samt förfrågningsunderlaget och prislistan till Ramavtalsupphandlingen. Samtliga arbeten i Kassunupphandlingen omfattas inte av Ramavtalsupphandlingen. Avbrytandet av Kassunupphandlingen var omotiverat när det nu i efterhand visat sig att Staden kunde få förlängning av tillståndet. Vilka entreprenadsregler som gäller och huruvida det rör sig om generalentreprenader påverkar inte möjligheten att tillämpa avtalet enligt Ramavtalsupphandlingen. Entreprenadsregler kan inte bidra till att utöka vad avtalet handlar om. De anbudsgivare som inte har blivit informerade om att Ramavtalsupphandlingen kunde bli mycket mer omfattande och omfatta helt andra arbeten för vilka det krävs specialistkompetens och därmed ytterligare fakturering har blivit olika behandlade. Det faktum att man i Ramavtalsupphandlingen inte har tillämpat en modell med mängdförteckning utan istället en prislista styrker att den upphandlingen inte omfattar arbeten i Kassunupphandlingen. En mängdförteckning som är prissatt som i Kassunupphandlingen är helt likvärdig med en prislista. Det stämmer inte att mängdförteckningen är mer nedbruten.

Förvaltningsrätten har genom beslut den 24 maj 2016 avslagit en begäran av Svensk Sjöentreprenad om att avtal mellan Landskrona stad och Svevia AB angående arbete med spontkassuner i Bäckviken inte ska få fullgöras till dess något annat har bestämts.

### **SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET**

#### *Tillämpliga bestämmelser*

Av 16 kap. 13 § första stycket LOU framgår att rätten ska besluta att ett avtal som har slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör är ogiltigt, om avtalet har slutits

1. utan föregående annonsering enligt 7 kap. 1 eller 2 §, 13 kap. 2 eller 5 §, 14 kap. 5 § eller 15 kap. 4 §, eller
2. enligt ett förfarande i 5 kap. 7 § utan att de villkor har följts som framgår av den paragrafen eller av det ramavtal som ligger till grund för det nya anbudsförfarandet och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Svensk Sjöentreprenad gör gällande att överenskommelsen mellan Staden och Svevia AB angående spontkassuner i Bäckviken utgör en otillåten direktupphandling och att avtalet därför ska ogiltigförklaras. Staden invänder att någon otillåten direktupphandling inte har gjorts utan att avrop har skett i enlighet med gällande ramavtal med Svevia AB avseende betongarbeten. Svensk Sjöentreprenad hävdar dock att de aktuella arbetena inte omfattas av det av Staden åberopade ramavtalet.

Av förfrågningsunderlag i den aktuella ramavtalsupphandlingen Betongarbeten 2015/1598 framgår bl.a. av punkten AFA.21. att upphandlingen avser anläggningsarbeten i Staden som huvudsakligen omfattar betongarbeten vid kommunens hamnanläggningar och broar. I punkten AFC.1 *Omfattning* anges vidare bl.a. följande. ”Entreprenaden omfattar alla erforderliga arbeten och leveranser för anläggningarnas iordningställande i fullt färdigt skick, om ej annat särskilt angivits i förfrågningsunderlaget. Vid större projekt där Beställaren bedömer att entreprenadsumman kommer att överstiga 500 000 SEK förbehåller sig Beställaren möjligheten att upphandla dessa separat utanför ramavtalet.”

Det aktuella ramavtalet har således ett brett tillämpningsområde så länge det är fråga om anläggningsarbeten i Staden som huvudsakligen omfattar



betongarbeten vid kommunens hamnanläggningar och broar. Det har inte framkommit annat än att nu aktuella arbeten med spontkassuner i Bäckviken utgör anläggningsarbeten i en av Stadens hamnar. Enligt Staden omfattar de aktuella arbetena med spontkassunerna också huvudsakligen betongarbeten.

Någon handling som utvisar omfattningen av överenskommelsen mellan Staden och Svevia AB angående spontkassuner i Bäckviken har inte förebringats i målet. Svensk Sjöentreprenad har dock obestritt anfört att de arbeten som Svevia AB utför motsvarar de som ingick i den numera avbrutna Kassunupphandlingen, där entreprenaden angavs omfatta flyttning av stenpir närmast spontkassuner, demontering fendor, komplettering fyllning i södra kassunen, rengöring av spont, gjutning av ny krönbalk, återställning stenpir och montering fendor.

Svensk Sjöentreprenad har till stöd för att arbetena i Bäckviken inte omfattas av det aktuella ramavtalet åberopat en rad omständigheter som bolaget anser indikerar att ramavtalet inte är tillämpligt. Svensk Sjöentreprenad bestrider vidare Stadens uppgift att arbetena huvudsakligen avser betongarbeten samt gör gällande att dykare behövs för arbetena och att sådana inte ingår i Ramavtalsupphandlingen.

Förvaltningsrätten kan i detta hänseende inledningsvis konstatera att den omständigheten att Staden ursprungligen valt att göra en separat upphandling avseende spontkassunerna Bäckviken inte innebär att ramavtalet avseende betongarbeten inte är tillämpligt. Inte heller innebär det förhållandet att det har krävts en ny budget och tillstånd från Länsstyrelsen för arbetena att ramavtalet inte kan tillämpas. Vad Svensk Sjöentreprenad anfört avseende jämförelser av anbudspriser och prislista/mängdförteckning i de olika upphandlingarna kan inte heller anses visa att ramavtalet avseende betongarbeten inte omfattar de aktuella arbetena vid spontkassunerna, särskilt med hänsyn till att Kassunupphandlingen har utformats för ett specifikt projekt me-

dan Ramavtalsupphandlingen är utformad för att kunna omfatta flera olika framtida projekt inom det aktuella området. Förvaltningsrätten anser inte heller att vad Svensk Sjöentreprenad anfört om att det faktum att man i Ramavtalsupphandlingen inte har tillämpat en modell med mängdförteckning utan istället en prislista visar att Ramavtalsupphandlingen inte omfattar arbeten i Kassunupphandlingen. Svensk Sjöentreprenads påståenden om att arbetena inte huvudsakligen avser betongarbeten samt att dykare inte ingår i Ramavtalsupphandlingen är enligt förvaltningsrätten inte heller tillräckligt för att visa att de aktuella arbetena vid kassunerna inte omfattas av ramavtalet. Svensk Sjöentreprenad har inte heller i övrigt anfört någon omständighet som, med hänsyn till hur tillämpningsområdet för Ramavtalsupphandlingen har utformats, kan anses visa att ramavtalet inte ger utrymme för avrop av de aktuella arbetena. Inte heller vid en sammantagen bedömning av de omständigheter som Svensk Sjöentreprenad åberopat anser förvaltningsrätten att bolaget har förmått visa att de aktuella reparationsarbeten som Svevia AB utför åt Staden inte omfattas av det tillämpade ramavtalet.

Förvaltningsrätten finner mot bakgrund av det anförda inte visat att Staden genomfört en otillåten direktupphandling avseende arbetena med spontkassunerna i Bäckviken och därmed brutit mot bestämmelserna i LOU. Ansökan om ogiltigförklaring av det angripna avtalet mellan Staden och Svevia AB ska därmed avslås.

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



Louise af Klint

Lena Palmér har föredragit målet.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. **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 vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt:

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

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.