



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I FALUN
 Föredraganden
 Lina Levin

DOM
 2013-05-23
 Meddelad i
 Falun

Mål nr
 649-13
 Enhet 2

SÖKANDE

Strabag Sverige AB, 556655-6618
 Box 7017
 170 07 Solna

Ombud: Gustaf Oscarsson
 Strabag Sverige AB
 Box 7017
 170 07 Solna

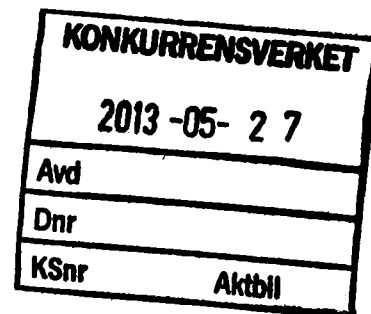
MOTPART

Trafikverket
 781 89 Borlänge

Ombud: Anna Haraldsson och Jennie Magnusson
 Juridik och upphandling
 Trafikverket
 781 89 Borlänge

SAKEN

Ansökan om överprövning



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Strabag Sverige AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 85215

Postadress
 Box 45
 S-791 21 Falun

Besöksadress
 Kullen 4

Telefon
 023-383 00 00
E-post: forvaltningsrattenifalun@dom.se

Telefax
 023-383 00 80

Expeditionstid
 måndag – fredag
 08:00-12:00
 13:00-16:00

BAKGRUND

Trafikverket genomför en upphandling avseende ”Utförande av E 9808 Ledningsomläggningar Jakobsberg inkl stödmur, Projekt Mäljarbanan” (ärendenummer TRV 2012/9069). Upphandlingen, som är en utförandeentreprenad, har skett genom förhandlat förfarande enligt lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) som gäller över tröskelvärdet. Tilldelningsbeslut meddelades den 11 februari 2013 varvid Veidekke Entreprenad AB (Veidekke) hade lägst jämförelsetal och antogs som leverantör. Strabag Sverige AB (Strabag) hade näst lägst jämförelsetal

YRKANDEN M.M.

Strabag ansöker om överprövning och yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse vidtagits på så sätt att en ny anbudsutvärdering genomförs utan anbudet från Veidekke. Till stöd för sin ansökan anför Strabag i huvudsak att Veidekkes anbud inte uppfyller samtliga obligatoriska krav i upphandlingen och därmed rätteligheten skulle ha uteslutits vid Trafikverkets prövning av anbudet. Trafikverket har till följd av bristerna i upphandlingsförfarandet brutit mot principerna om likabehandling och öppenhet och Strabag – vars anbud hade näst lägst jämförelsetal – har till följd härav lidit skada.

Trafikverket motsätter sig Strabags ansökan och anför i huvudsak att det inte förekommit något fel vid upphandlingen. Strabag har inte lidit eller riskerat att lida skada. Det saknas därför anledning att besluta att upphandlingen ska rättas. Trafikverket åberopar Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål 22719-11, Svea hovrätts dom i mål T 1432-05, Förvaltningsrättens i Faluns dom i mål 3930-12 och Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 949-10.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning

I mål om överprövning enligt LUF gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart och tydligt sätt anger vilka omständigheter han grundar sin talan på (RÅ 2009 ref. 69).

Förvaltningsrätten har således att pröva om det på grundval av vad Strabag anfört är visat att Trafikverket har brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LUF och att detta medfört att Strabag lidit eller kan komma att lida skada (16 kap. 6 § LUF). 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 (1 kap. 24 § LUF).

Fråga om uppfyllelse av ställda skall-krav

1. Anbud ska undertecknas av behörig person

Strabag har gjort gällande att Veidekkes anbud borde förkastas då det inte uppfyller det obligatoriska kravet i upphandlingsföreskrifterna (UFB.31) på att anbud ska undertecknas av person behörig att företräda anbudsgivaren.

Strabag har anfört bl.a. följande till stöd för sin talan. Marcus C Nilsson har undertecknat Veidekkes anbud för Veidekkes räkning. Av den fullmakt som bifogats anbudet framgår att hans behörighet att avge anbud för Veidekkes räkning upphörde att gälla den 31 december 2012. Marcus C Nilsson var inte heller registrerad firmatecknare vid tillfället. Veidekkes anbud var således inte undertecknat av behörig företrädare och uppfyller därmed inte det obligatoriska kravet i UFB.31 jfr UFB.3. Det är inte upp till den upphandlande myndigheten att bestämma vilka krav som ska gälla, utan av grundläggande avtalsrättsliga regler framgår att för det fall ett bolags anbud inte är undertecknat av behörig företrädare finns inte något gil-

tigt anbud. Bolaget har därmed inte någon skyldighet att skriva avtal med den upphandlande enheten efter tilldelningsbeslut. Det är uteslutet att Marcus C Nilsson innehade ställningsfullmakt att företräda Veidekke vid undertecknandet av anbudet eftersom Veidekke bifogat fullmakt. Veidekke har i efterhand kommit in med fullmakt som visar att Marcus C Nilsson hade behörighet att företräda bolaget vid den tidpunkt då han skrev under anbudet. Fråga är om det genom denna fullmakt också är visat att han vid den relevanta tidpunkten hade behörighet att underteckna anbudet.

Trafikverket har till svar anfört bl.a. följande. Av praxis framgår att om uttryckliga krav på att anbud ska vara undertecknat saknas, kan anbud utan underskrift antas. LUF innehåller inte heller något formkrav som innebär att anbud måste vara undertecknat av behörig firmatecknare, utan det står den upphandlande enheten fritt att bestämma vilka krav som ska gälla. Det framgår inte av förfrågningsunderlaget att anbudsgivaren måste ge in bevis att personen som undertecknat anbudet var behörig att göra det. Upphandlande myndighet har inte någon skyldighet att kontrollera att lämnade uppgifter i sig är riktiga om det inte finns anledning att ifrågasätta uppgifterna. Trafikverket har kontrollerat att anbuden undertecknats och gjorde då bedömningen att Veidekkes anbud var undertecknat av en behörig person. Eftersom anbudsgivaren lämnade in fullmakt trots att det inte fanns något sådant krav, fann Trafikverket ändå anledning att kontrollera att Marcus C Nilsson även vid anbudslämnandet var behörig att företräda bolaget. Denna ytterligare kontroll skedde i samband med anbudsgenomgången varvid Veidekke gav in fullmakt som visar att Marcus C Nilsson var behörig företrädare att underteckna anbudet vid anbudslämnandet den 28 januari 2013. Därutöver har Marcus C Nilsson, i egenskap av regionchef för den region där föremålet för upphandlingen kommer att göras, enligt Trafikverkets bedömning varit behörig att underteckna anbudet med stöd av ställningsfullmakt. Marcus C Nilsson har också undertecknat anbud för Veidekkes räkning i andra upphandlingar utan ingivande av fullmakt.

Av **Upphandlingsföreskrifterna** framgår följande. Anbudsgivaren har att tillse att anbudet är komplett och innehåller samtliga begärda uppgifter i förskrivnen form. Beställaren har ingen skyldighet att begära att ett ofullständigt anbud förtydligas eller kompletteras och har heller ingen laglig rätt att begära förtydliganden eller kompletteringar annat än i undantagsfall. Reservationer eller liknande som innebär att anbudet avviker från ställda krav godtas inte och innebär, där annat inte uttryckligen anges, att anbudet måste förkastas (UFB.3). Anbud ska undertecknas av person som är behörig att företräda anbudsgivaren och skannas in och medskickas som bifogad fil (UFB.31).

Förvaltningsrätten gör följande bedömning i denna del.

Precis som Trafikverket framhållit innehåller inte LUF några formkrav som innebär att anbud måste vara undertecknat av behörig firmatecknare, utan det står den upphandlande enheten fritt att bestämma vilka krav som ska gälla. I aktuellt mål framgår att Trafikverket i förfrågningsunderlaget angett att anbud ska undertecknas av person som är behörig att företräda anbudsgivaren. Det framgår inte av förfrågningsunderlaget att anbudsgivaren måste ge in bevis som visar att personen som undertecknat anbudet var behörig att göra det. I målet är upplyst att den person som undertecknat Veidekkes anbud, Marcus C Nilsson, är regionchef för den region där föremålet för upphandlingen kommer att göras. Vidare har personen undertecknat anbud för Veidekkes räkning i andra upphandlingar utan ingivande av fullmakt. Dessa omständigheter talar för att Marcus C Nilsson redan genom sin ställning är behörig företrädare för Veidekke. Trafikverket hade därför enligt huvudregeln inte någon skyldighet att kontrollera om han var behörig företrädare för Veidekke (se Kammarrätten i Göteborgs dom i mål 4904-09). Av utredningen framgår också att Veidekke till sitt anbud fogat en fullmakt, av vilken det framgår att Marcus C Nilsson bl.a. får ingå och avsluta avtal avseende anbud och kontrakt med beställare och kunder.

Fullmaktens giltighetstid gick dock ut den 31 december 2012, vilket Strabag också påpekat. Trafikverket har därmed i den situationen haft en skyldighet att kontrollera om Marcus C Nilsson med stöd av fullmakten var behörig företrädare för Veidekke. Kontrollen skedde i samband med anbudsgenomgången, varvid Veidekke genom inlämnande av ny fullmakt bekräftade att Marcus C Nilsson fortsatt var behörig företrädare även efter den 31 december 2012. Även den som har fullmakt att företräda en leverantör vid anbudsgivning och kontraktsskrivning omfattas av begreppet behörig företrädare (se Kammarrätten i Stockholms dom i mål 8631-08). Förvaltningsrätten finner mot denna bakgrund att Marcus C Nilsson även var behörig med stöd av den undertecknade fullmakten att underteckna anbudet för Veidekkes räkning. Veidekke har därför uppfyllt det aktuella kravet. Skäl för ingripande på denna grund saknas därmed.

2. Prissatta mängder i mängdförteckningar

Strabag gör gällande att Veidekkes anbud borde förkastas då det inte uppfyller det obligatoriska kravet i förfrågningsunderlaget på att samtliga angivna mängder i mängdförteckningar ska vara prissatta (UFB.31 och EK § 1.1).

Strabag har anfört bl.a. följande till stöd för sin talan. Av 5 § i protokollet från anbudsgenomgången framgår att Veidekke i sitt anbud inte hade prissatt de mängder som angetts under koderna DFB.0 och BCB.322 i en mängdförteckning. Eftersom Veidekkes anbud därmed inte uppfyller det obligatoriska kravet i UFB.3 om prissättning av samtliga mängder i de mängdförteckningar som ingick i förfrågningsunderlaget borde Trafikverket ha förkastat Veidekkes anbud. Givetvis kan en anbudsgivare välja att prissätta en enskild post med 0 kronor. Att lämna rutor tomma går dock inte att likställa med att prissätta en post med 0 kronor. I protokollet från anbudsgenomgången har Trafikverket själv anmärkt på just detta. Det är därmed direkt felaktigt och en ren efterhandskonstruktion att Trafikverket

utgått från att tomma poster prissatts till ingenting. Konsekvensen av att vissa rutor lämnats tomma blir att det inte finns något pris för de arbeten som rutorna representerar. Entreprenören har då, tvärtemot vad Trafikverket påstår, ingen skyldighet att utföra arbetet som motsvarar de tomma rutorna gratis. Detta framgår av "Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader" (AB04) 6 kap. 6-7 §§, vilka gäller för entreprenaden. Den entreprenör som glömt att fylla i samtliga poster får en anbudssumma som är lägre, men i verkligheten kommer entreprenören ha rätt att utöver anbudssumman få betalt för vad det verkligen kostat att utföra de arbeten som leverantören inte prissatt. Den komplettering som Veidekke lämnat i efterhand genom att prissätta de bortglömda posterna till 0 kronor är inte heller tillåten. Vidare är Trafikverkets påstående om att summan av de "gröna" posterna överensstämmer med anbudssumman helt ointressant. Så är ju alltid fallet om någon/några poster inte fyllts i. Det betyder dock inte att samtliga arbeten därmed är prissatta.

Trafikverket har till svar anfört bl.a. följande. Veidekkes anbud uppfyller ställda krav avseende prissatta mängdförteckningar. Veidekke har fyllt i ett mängdförteckningsformulär och angett pris i samtliga där angivna rutor med undantag för de två rutor som avser pris för DFB.0 och BCB.322. De två rutorna har lämnats helt tomma. Trafikverket har utgått från att när en ruta lämnas tom innebär det att arbete enligt den posten prissatts till 0 kronor. Att Trafikverket haft fog för denna tolkning stöds av att de i Veidekkes anbud angivna totalsummorna i mängdförteckningarna överensstämmer med en summering av varje enskild post där de två tomma posterna belastas med 0 kronor. Veidekke har också angett totalsumman i de ifyllda mängdförteckningarna som sin anbudssumma. Trafikverket kommer inte heller att utge någon ersättning för de poster som prissatts med 0 kronor. Vad som antecknats vid anbudsgenomgången innebär inte att Trafikverket varit tveksam till att en tom ruta är detsamma som en prissättning av aktuell post med 0 kronor. För Trafikverket är det angeläget att

parterna är överens om vad som kommer att avtalas och att detta dokumenteras, varför det särskilt antecknats att Trafikverkets uppfattning att en post i mängdförteckningarna i vilken ingen summa angetts verkligen betyder att posten prissatts med 0 kronor, var riktig. Veidekke har således inte kommit in med några nya eller kompletterande uppgifter till sitt anbud.

Av **Upphandlingsföreskrifterna** framgår följande. Anbudet ska vara baserat på de mängder som anges i bifogade mängdförteckningar. Angivna mängder i förfrågningsunderlaget ska således vara prissatta i anbud. Vid summering av prissatt mängdförteckning ska slutsumman överensstämma med anbudssumman. Om så inte är fallet är anbudsgivaren bunden av anbudssumman och å-priserna i den prissatta mängdförteckningen ska justeras jämnt (med samma procentsats) över samtliga priser (UFB.31). Vidare framgår av **Entreprenadkontraktet** att ”7.1 Prissatt Mängdförteckning med beskrivning Anläggning” utgör kontraktshandling och är således en del av förfrågningsunderlaget (EK § 1.1).

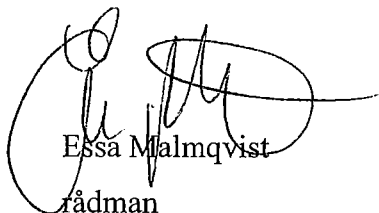
Förvaltningsrätten gör följande bedömning i denna del.

Det är ostridigt i målet att Veidekke i den till anbudet bifogade ”Mängdförteckning med beskrivning Anläggning” lämnat fälten DFB.0 och BCB.322 tomma, men att Veidekke fyllt i övriga uppgifter på mängdförteckningen och angett totalsumma. Vidare har Trafikverket gjort gällande att vid en summering av varje enskild post där de två tomma posterna belastas med 0 kronor, blir totalsumman densamma som den av Veidekke angivna i såväl mängdförteckningarna som i den slutliga anbudssumman. Denna uppgift har inte ifrågasatts av Strabag. Strabags uppfattning är dock att tomma poster inte kan jämföras med kravet på att angivna mängder ska vara prissatta och har till stöd för detta bl. a. åberopat vad som angetts vid den anbudsge-nomgång som skett. Av nämnda protokoll framgår att Veidekke inte angett något pris, vilket förklaras med att den i ett fall ingår i andra prissatta ko-

der (DFB.0) och i det andra fallet att Veidekke vid mötet bekräftat att priset är 0 kronor. Trafikverket har å sin sida förklarat att de utgått från att aktuella tomma rutor innebar en prissättning med 0 kr, vilket Veidekke bekräftat vid anbudsgenomgången.

Att utesluta Veidekkes anbud enbart på den grunden att två fält lämnats tomma, då det mot bakgrund av de lämnade uppgifterna om förekomsten av såväl totalsummor från mängdförteckningar och den slutliga anbudssumman kan konstateras vad avsaknaden av uppgiften motsvarar i kronor, skulle enligt förvaltningsrätten varit oproportionerligt i förhållande till syftet med bestämmelsen i LUF (jfr Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål 949-10). Redan mot denna bakgrund saknas skäl för ingripande. Det förhållandet att en uppgift bekräftas vid en anbudsgenomgång som skett i aktuell situation kan enligt förvaltningsrättens mening inte heller anses utgöra en otillåten komplettering. Vad Strabag anfört i denna del visar därför inte heller att det finns skäl för ingripande enligt LUF. Strabags ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1C LOU).



Essa Malmqvist
rådman