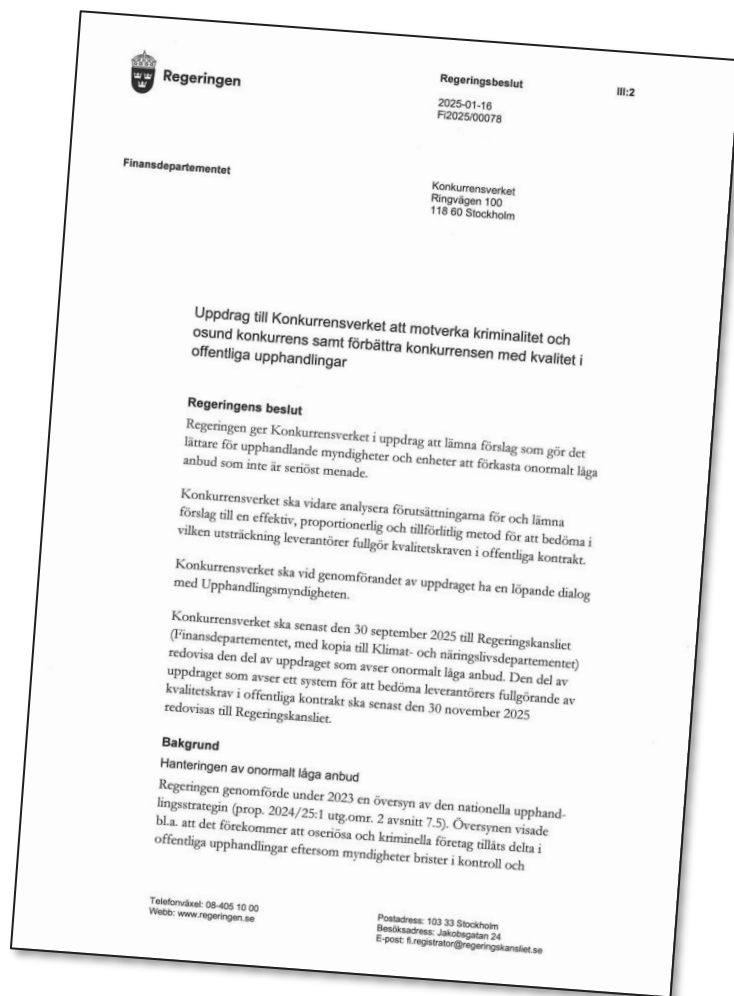


Onormalt låga anbud – vad är en tillfredställande förklaring?

SOI årskonferens, den 8 april 2025

Fredrik Rogö, Göteborgs Stad Inköps- och upphandlingsförvaltningen

Regeringens uppdrag till Konkurrensverket: Gör det lättare att förkasta onormalt låga anbud!

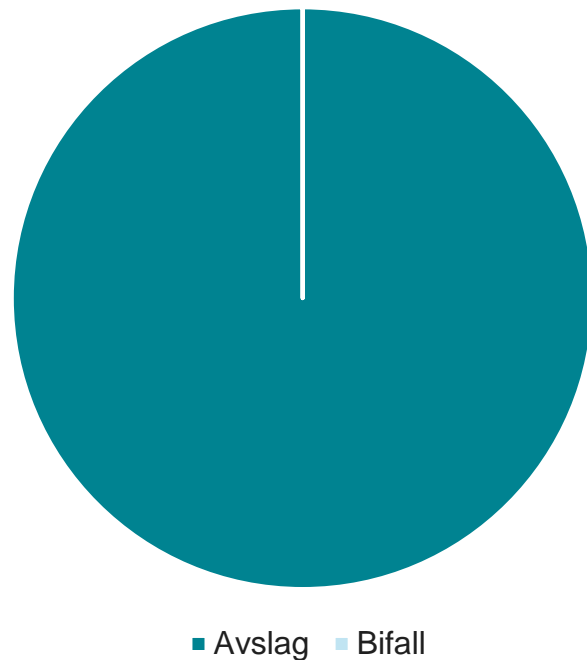


Regeringens beslut

Regeringen ger Konkurrensverket i uppdrag att lämna förslag som gör det lättare för upphandlande myndigheter och enheter att förkasta onormalt låga anbud som inte är seriöst menade.

Steg 1 – identifiera

Utfall i domstol senaste året

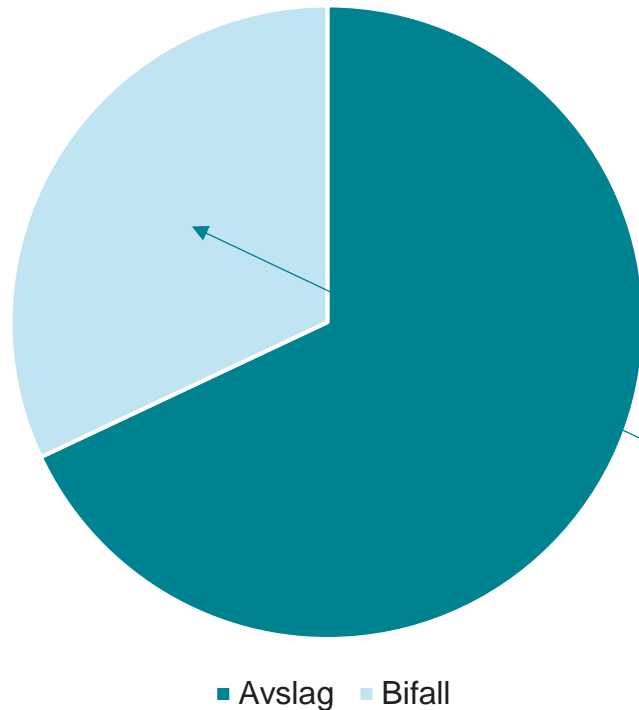


Notering: Avser utfall i förvaltningsdomstol för perioden 1 mars 2024 - 28 feb 2025 (totalt 91 mål) där frågan gällt om det vinnande anbudet borde ha förklarats eller där en förklaring begärt som den UM/UE godtagit förklaringen.

- En upphandlande myndighet/enhet **ska** begära förklaring till anbud som *förefaller* vara onormalt låga (16 kap. 7 § första stycket).
- Lågheten kan gälla delar av ett anbud och även annat än själva priset (som orimligt låg tidsåtgång).
- **Problem 1**: Sverige har, till skillnad mot flera andra medlemsstater, ingen fastställd metod för identifieringen (ex. procenttrösklar eller aritmetiska metoder).
- Mycket svårt för en leverantör att visa att en konkurrents anbud varit så lågt att det borde förklarats, eller att en förklaring som lämnats och godtagits inte har varit tillfredställande.

Steg 2 – bedöm förklaringen

Utfall i domstol senaste året



Notering: Avser utfall i förvaltningsdomstol för perioden 1 mars 2024 - 28 feb 2025 (totalt 50 mål) där frågan gällt om den UM/UE agerat korrekt när den förkastat ett anbud och alltså inte ansett att förklaringen varit tillfredställande. Bifallsfrekvensen var 32 procent.

- En upphandlande myndighet/enhet **ska** förkasta anbudet om leverantören inte lämnat en *tillfredställande förklaring* till det låga priset eller kostnaden (16 kap. 7 § andra stycket LOU).
- Förklaringen ska vara rimlig (trovärdig), noggrann och detaljerad och kunna styrkas med konkret bevisning.
- **Problem 2**: Omprövning snarare än överprövning!
- Betydligt högre bifallsfrekvens än i upphandlingsmål generellt! → svårt att underkänna förklaringar till onormalt låga anbud och nya förklaringar kan lämnas under processens gång.

Problem 3: Förlustaffär/prisdumpning som förklaringsmodell?



**Osund konkurrens
i offentlig upphandling**
Om lagöverträdelse som konkurrensmedel

Rapport 2013:6



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

”Det är tillåtet för anbudsgivare att pressa sina vinstmarginaler – **eller till och med gå med förlust** – som ett led i en medveten strategi för att vinna marknadsandelar (se de förenade målen 147/06 och 148/06 SECAP och Santorso, punkt 26). Detta utgör således inte grund att förkasta anbudet.”

(rapporten s. 72)

Finns det verkligen täckning för den ”extensiva” tolkningen för tillägget om förlustaffär som Konkurrensverket gjort?

EU-domstolen:

”En tillämpning av regeln om automatiskt uteslutande av onormalt låga anbud på kontrakt som är av ett bestämt gränsöverskridande intresse kan nämligen leda till indirekt diskriminering, genom att näringsidkare från andra medlemsstater missgynnas i praktiken. Dessa näringsidkare, som har andra kostnadsstrukturer och som kan dra nytta av betydande skalfördelar eller som **önskar pressa sina vinstmarginaler för att kunna ta sig in på den aktuella marknaden** på ett effektivare sätt, skulle kunna lämna ett konkurrenskraftigt, och samtidigt trovärdigt och seriöst, anbud som den upphandlande myndigheten emellertid inte skulle kunna beakta på grund av de nämnda bestämmelserna.” (se EU-domstolens avgörande i C-147/06 och C-148/06 SECAP och Santorso, punkt 26).

Vad uttalar Högsta förvaltningsdomstolen?

”I EU-domstolens avgörande i de förenade målen C-147/06 och C-148/06 SECAP och Santorso, punkt 26, nämns även som trovärdiga och seriösa förklaringar möjligheten att dra nytta av betydande skalfördelar eller **pressande av vinstmarginaler för att på ett effektivare sätt kunna ta sig in på den aktuella marknaden.**” (se HFD 2016 ref. 3 I, s. 4 i domen)

Risker med onormalt lågt anbud – i backspegeln (bristande arbetsmiljö, bristande skattebetalningar, osund konkurrens)



Göteborgs
Stad

Priset bakom priset

"Priset bakom priset", ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten.

Nyheter Städbluffen
**STÄDJÄTTE BLUFFAR TILL SIG
KONTRAKT MED KOMMUNER OCH
REGIONER – STÄDARNA FÅR
BETALA PRISET**

Kommunalarbetaren 2024-12-05

**Di granskar: En tredjedel luft i
[REDACTED] mest saltade faktura**

Dagens industri 2024-04-19

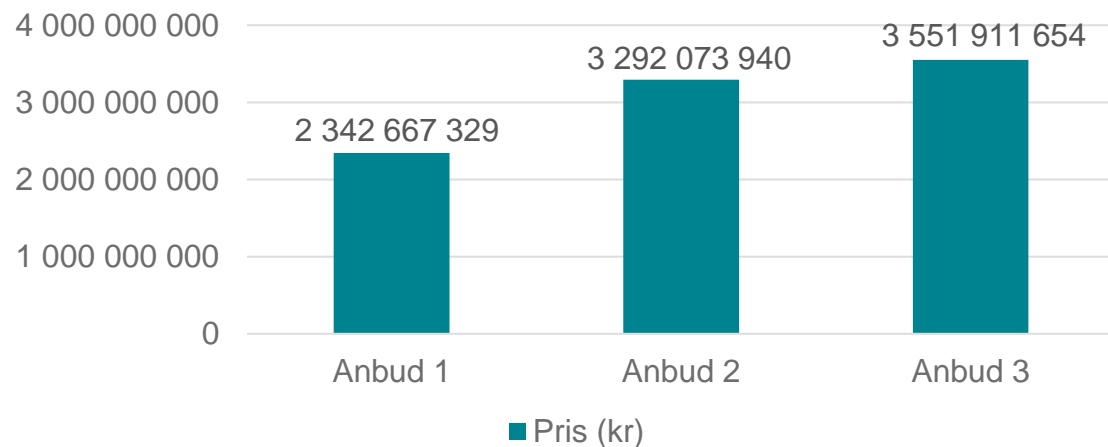
Risk med onormalt lågt anbud – i backspegeln (bristande leveransförmåga till det låga priset)

Billigast vann – en miljards skillnad mellan anbuden

Spara

Göteborg • De företag som vann upphandlingen av den nya Hagastationen fick klart sämst betyg av Trafikverket. Men då de var nästan en miljard kronor billigare än övriga anbud tilldelades de ändå kontraktet.

Göteborgs-posten 2017-06-26



Trafikverket häver kontrakt med entreprenör för Västlänken

Trafikverket har beslutat att häva kontraktet med AGN Haga, den entreprenör som bygger deletapp Haga, i Västlänken i Göteborg. Huvudskäl för hävning är omfattande och tilltagande förseningar i deletappen.

Trafikverkets pressmeddelande 2023-01-24

Den rättsliga ramen



Göteborgs
Stad

2008

2017

Direktiv 92/50/EEG m.fl., artikel 37	Direktiv 2004/18/EG, artikel 55	Direktiv 2014/24/EU, art. 69
1 kap. 23 § och 6 kap. 12 § äLOU (1992:1528)	12 kap. 3 § och 15 kap. 17 § ÄLOU (2007:1091)	16 kap. 7 § och 19 kap. 18 § LOU (2016:1145)

C-568/13 Data Medical Service
C-305/08 CoNISMa
C-147-148/06 SECAP
C-283/00 Kommissionen v. Spanien
C-285-286/99 Lombardini
C-94/99 ARGE
C-295/89 Impresa Doná Alfonso
C-103/88 Fratelli Constanzo
C-76/81 Transporoute

T-495/04 Belfass
T-4/01 Renco

KRNS 2007-04-05 mål nr 236-07
KRNG 2007-06-28 mål nr 1641-07

C-198/16 P Agriconsulting Europe
C-599/10 Slovensko

T-392/15 European Dynamics
T-570/13 Agriconsulting

HFD 2016 ref. 3 I och II

KRNSU 2016-09-27 mål nr 1192-16
KRNS 2016-06-21 mål nr 7857-15
KRNJ 2015-07-06 mål nr 704-15
KRNJ 2014-10-29 mål nr 1325-14
KRNSU 2024-03-24 mål nr 551-14
KRNS 2014-02-26 mål nr 6230-13
KRNG 2013-11-08 mål nr 4719-13
KRNG 2013-10-18 mål nr 2598—2601-13
KRNG 2009-11-04 mål nr 3356-09
KRNJ 2009-07-02 mål nr 1247-09

C-101/22 P (motiveringskyldigheten)
C-669/20 Veridos (identifieringsmetod)
C-367/19 Tax-Fin-Lex (nollanbud)

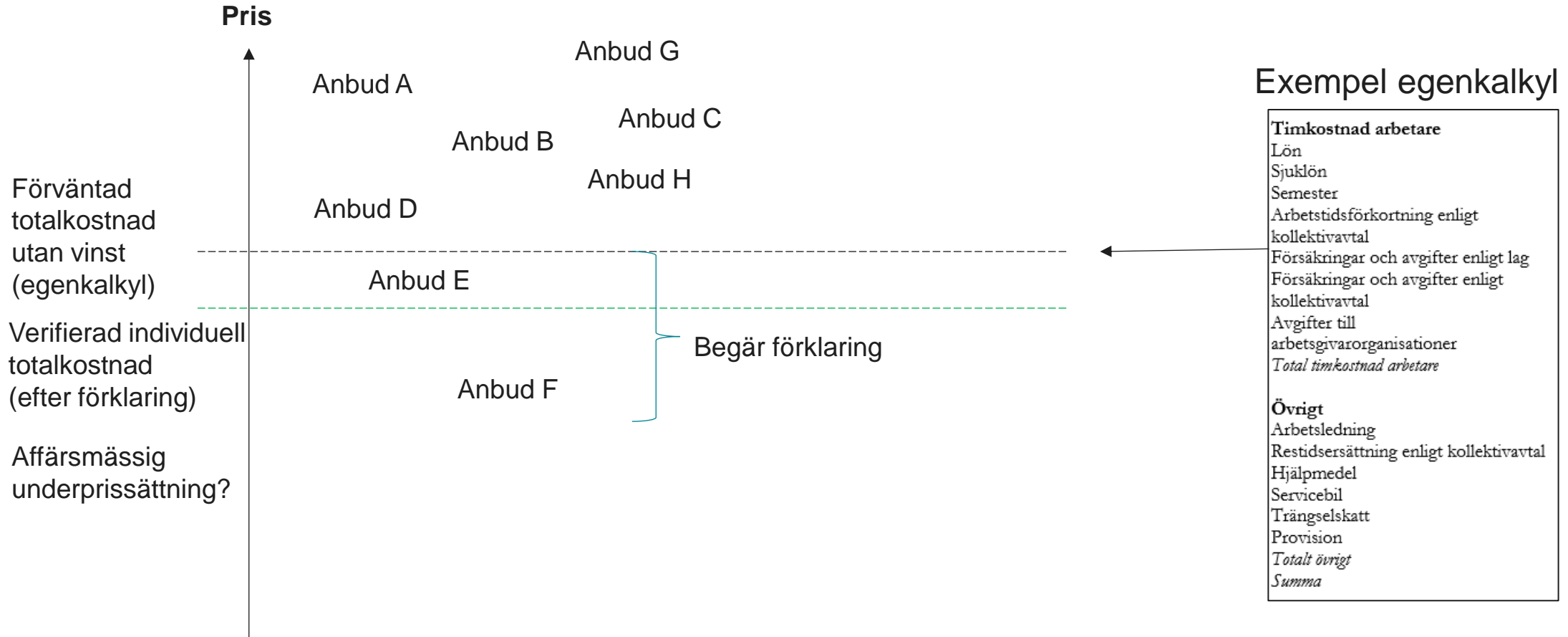
T-54/21 OHB System

KRNG 2024-12-10 mål nr 4637-24
KRNS 2024-05-14 mål nr 7295-23
KRNJ 2023-04-26 mål nr 610-23
KRNS 2023-06-29 mål nr 2977-23
KRNS 2023-02-02 mål nr 5950-22
KRNS 2020-11-20 mål nr 3063-20
KRNS 2020-03-23 mål nr 99-20
KRNG 2019-11-05 mål nr 2796-19
KRNG 2019-01-31 mål nr 4418-18
KRNJ 2018-05-21 mål nr 94-18
KRNG 2018-05-09 mål nr 6414-17
KRNG 2018-04-24 mål nr 6002-17
KRNSU 2018-03-20 mål nr 207—2018-18
KRNJ 2018-03-16 mål nr 2895—2896-17
KRNJ 2017-09-15 mål nr 2201-17



Tips i praktiken

Identifiera misstänkt lågt anbud



Olika typer av förklaringar

Produktionsbaserade grunder	Informationsbaserade grunder	Strategiska grunder
<i>Låga kostnader som gör att anbudet ändå har kostnadstäckning</i>	<i>Strategisk prissättning/ obalanserat anbud</i>	<i>Affärsmässigt motiverad underprissättning</i>
<ul style="list-style-type: none">- Annorlunda kostnadsstruktur eller lägre kostnadsbild (låga löner, äger sina fordon, låg overhead etc.)- Särskilt effektiva metoder- Stordriftsfördelar	<ul style="list-style-type: none">- Spekulerat i annat utfall än viktningen i utvärderingen – utifrån tidigare erfarenhet kring beställarmönster – och beredd att ta affärsrisken.- "Gungor och karuseller"-resonemang- Affärsmässighet på helheten.	<ul style="list-style-type: none">- "Predatory pricing"- Ta/behålla marknadsandelar- Referenskund- Behålla personal i lågkonjunktur- Tillfällig överkapacitet (tjänster) eller restlager (varor)

Seriositetsprövning och riskavvägning: är förklaringen tillfredställande eller inte? (I)

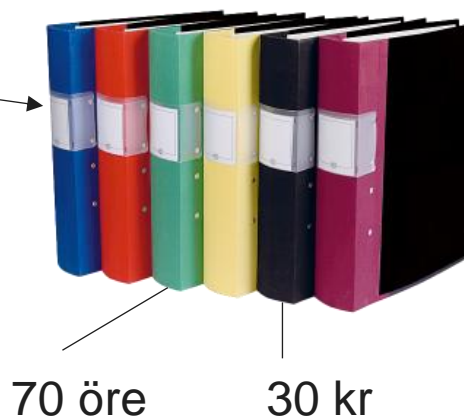
Låga kostnader

- Har samtliga kostnader för en avtalsenlig leverans beaktats (rättvisande bild av anbudets affärsmässighet)?
- Är lönen rimlig? Begär bevis (som aidentifierade lönelistor)!
- Underskattning av kostnader och risker? Exempelvis räknat på låg lönekostnad utifrån potentiella anställningsstöd som inte erhållits eller inte kan garanteras under hela avtalstiden.

Strategisk prissättning/obalanserat anbud

- Kan leverantören prestera om beställarmönster ställs om utifrån de lågt prissatta varorna/tjänsterna?
- Kontrollera om de lågt prissatta varorna är "utgående" och (förutsatt att ni har sådana villkor) att leverantören är införstådd med att ersättningsprodukter ska ha samma pris/prissättningsmönster.
- Risk för att företaget inte vill leverera alternativt vill omförhandla avtalet?

Leverantörernas Iphoneanbud	
Så här såg de sex ramavtalsleverantörernas priser för Iphone 4S 32 GB ut i anbudet till Lunds universitet:	
TDC: 54 kronor	
Evry: 2 000 kronor	
Atea: 2 547 kronor	
Teliasonera: 3 587 kronor	
BKE: 3 840 kronor	
Stjärna Fyrkant: 3 896 kronor	



Seriositetsprövning och riskavvägning: är förklaringen tillfredställande eller inte? (II)

Affärsmässig motiverad underprissättning

- Risk: (Ram)avtalet fungerar som en slags försäkring för intäktsbortfall i lågkonjunktur, men avrop avböjs när högre ersättning erhålls från andra kunder/avtal.
- Begär underlag i form av andra kunder med motsvarande prisbild för att kontrollera att en fullgod leverans skett i verkligheten till det aktuella priset. Kontrollera om det förekommit olika typer av kompensationer eller leveransproblem kopplat till det låga priset.
- Risk att underprissättningen kompenseras olika former av (kreativa) tillägsbeställningar eller att moment som ska ingå debiteras separat?
- Förekommer dolda bakbonusar / "dolt" självkostnadspåslag på materialinköp? →
- Har leverantören en ekonomi som verkligen visar en ekonomisk uthållighet till underprissättningen?
- Har företaget har tillämpat samma "strategi" i flera avtal och finns det risk för att den påstådda finansieringen från mer vinstgivande avtal uteblir med ekonomiska problem som följd?
- Riskerna är generellt större för personalintensiva tjänster utan möjlig kontroll av tidsåtgång.

Elinstallatör döms att ge kund insyn – förlorade mål om artificiella prislistor

Elinstallatören 2024-12-23



Exempel på avvägning mot risker i beslut

Avvägning mot risker och tidigare erfarenhet

Ni har i er förklaring till prissättningen även anfört skäl som såsom bättre marginaler i andra avtal och att behålla marknadsandelar m.m.

Det finns i princip alltid en risk för att ett underprissatt anbud som antas kan komma att kompenseras på olika sätt under avtalstiden. En beställare av nu aktuella tjänster kan inte vara på plats och ständigt kontrollera att korrekt antal personal är på plats under ett helt uppdrags utförande, varför ett stort förtroende för leverantören krävs för att de tider och timmar som redovisas också är korrekta. En beställare är inte heller alltid fullt insatt i exakt vad som är debiterbart och inte enligt ramavtalet.

Inköp och upphandling har under nuvarande ramavtalsperiod fått ett antal konkreta exempel, som framkommit vid stickprovskontroller, på olika typer av kompensationer till den låga prisbilden ni haft (ert pris ifrågasattes även inför nuvarande ramavtal, men godtogs efter liknande förklaringar som ni nu lämnat). Ett sådant exempel är att ni avvikit från ramavtalets villkor för prissättning av tilläggstjänster vid förnyad konkurrensutsättning och i stället debiterat andra högre priser. Ett annat exempel är att ni debiterat för mer personal och för fler timmar än vad som faktiskt varit på plats i uppdraget. Vidare har ni, utan att detta först stämts av med Inköp och upphandling, tagit ut tillkommande avgifter vid hämtning/återtagande av packmaterial (som skulle vara kostnadsfritt enligt ert anbud). Ni har fått betala upprepade viter för överdebitering som upptäckts och även viten för bristande följsamhet mot ramavtalets villkor som haft till syfte att det enklare skulle gå att kontrollera fakturering och genomföra uppföljning. Ni har också fått flera rättelseanmaningar, bl.a. avseende att ni avstått från att besvara uppdragsförfrågningar eller återkoppla dessa. Erfarenheter av sådant slag som redovisas ovan – och som indikerar att utförandet inte fullt ut sker till det låga offererade priset – behöver vägas in i bedömningen kring om en förklaring är godtagbar eller inte inför en ny avtalsperiod.

När det – som nu – är fråga om tjänster där det finns svårighet att kontrollera fakturering m.m. annat än stickprovsvis har den upphandlande myndigheten ett större utrymme att inte behöva acceptera ett anbud som är underprissatt och där det sedan tidigare finns indikationer på olika former av kompensation för låga anbudspriser eller att prissättningen kan medföra kvalitetsbrister.

Sammanfattningsvis är er förklaring till det låga priset inte tillfredställande. Grund för att förkasta anbudet enligt 16 kap. 7 § LOU föreligger därmed.

(Utdrag ur motivering till förkastande av onormalt lågt anbud)

Specifika risker utifrån tidigare erfarenhet

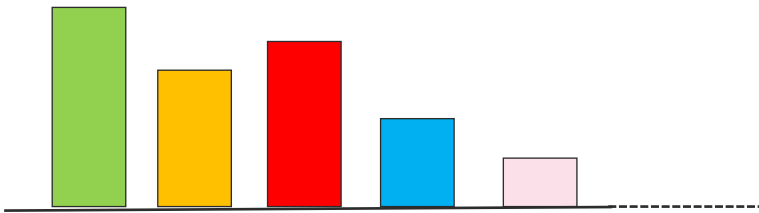
- Avvikelse från priserna i avtalet (tilläggsdebiteringar till högre priser)
- Debiterat för mer personal och fler timmar än som varit på plats.
- Avböjt avrop/inte besvarat förfrågningar.
- Viten och rättelseanmaningar.

OBS! Kräver ordentligt uppföljning!

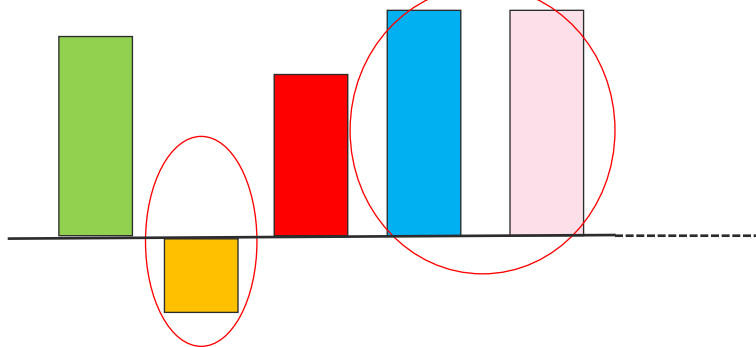
Spekulativ prissättning / obalanserat anbud

Utförandeentreprenad/Ramavtal, utvärdering: lägst *total*pris av viktande styckpriser

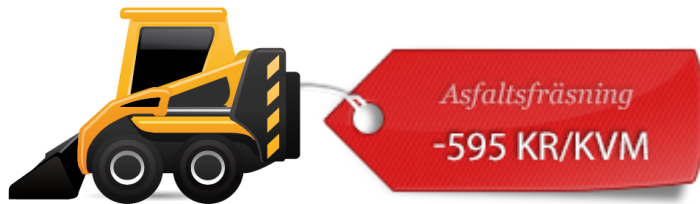
Förväntad prisbild



Obalanserat anbud - pristaktik

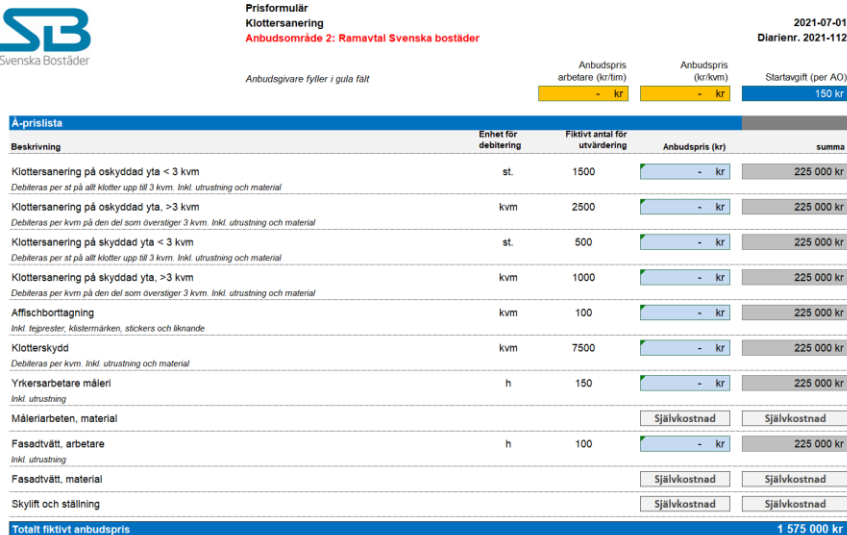


- Spekulation i avvikande kvantiteter mot de angivna fiktiva mängderna.
- Anbudet totalt är inte onormalt lågt, däremot på positionsnivå.



Tips för affärslogiska anbud och motverka spekulation!

- Utjämnande prissättningskrav i syfte att få affärslogisk prissättning (HFD 2020 ref. 24) och krav mot negativa priser (HFD 2023 ref. 7).
- Begränsa antalet poster som prissätts och tillämpa i stället automatisk prisuträkning (med viss faktor) för liknande prispositioner (Kammarrätten i Stockholm mål nr 2675-22 och Kammarrätten i Göteborg mål nr 6060-21).
- Ställ krav på enhetliga rabatter/påslag för varor i samma produktgrupp vid ramavtal som avser varor (Kammarrätten i Göteborg mål nr 7932-20).
- Vid koncernstrategisk anbudsgivning (anbud från flera koncernbolag med korsvis höga respektive låga priser) utred, utöver onormalt lågt anbud, även om anbuden självständiga och oberoende (jfr C-531/16 och 416/21).
- Säkra prissättningen för ersättningsprodukter i syfte att det inte offereras låga priser på produkter som ska fasas ut från sortimentet (med kraftiga prishöjningar på ersättningsprodukter).



Prisformulär
Klottersanering
Anbudsområde 2: Ramavtal Svenska bostäder

2021-07-01
Diariennr. 2021-112

Anbudsgivare fyller i gula fält

A-prislista	Enhet för debitering	Fiktivt antal för utvärdering	Anbudspris (kr)	summa
Klottersanering på oskyddad yta < 3 kvm <i>Debiteras per st på allt klätter upp till 3 kvm. Inkl. utrustning och material</i>	st.	1500	- kr	225 000 kr
Klottersanering på oskyddad yta > 3 kvm <i>Debiteras per kvm på den del som överstiger 3 kvm. Inkl. utrustning och material</i>	kvm	2500	- kr	225 000 kr
Klottersanering på skyddad yta < 3 kvm <i>Debiteras per st på allt klätter upp till 3 kvm. Inkl. utrustning och material</i>	st.	500	- kr	225 000 kr
Klottersanering på skyddad yta > 3 kvm <i>Debiteras per kvm på den del som överstiger 3 kvm. Inkl. utrustning och material</i>	kvm	1000	- kr	225 000 kr
Affschborttagning <i>Inkl. tejpreser, klistermärken, stickers och liknande</i>	kvm	100	- kr	225 000 kr
Klotterskydd <i>Debiteras per kvm. Inkl. utrustning och material</i>	kvm	7500	- kr	225 000 kr
Yrkesarbetare måleri <i>Inkl. utrustning</i>	h	150	- kr	225 000 kr
Måleriarbeten, material			Självkostnad	Självkostnad
Fasadtvätt, arbetare <i>Inkl. utrustning</i>	h	100	- kr	225 000 kr
Fasadtvätt, material			Självkostnad	Självkostnad
Skylt och ställning			Självkostnad	Självkostnad
Totalt fiktivt anbudspris				1 575 000 kr

Bild: Prisformuläret i upphandlingen (klottersanering) som ligger till grund för Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 2675-22. Anbudsgivaren fyller endast i två positioner, varefter övriga anbudspriser räknas ut automatiskt.

Tack för mig!

Fredrik Rogö

Göteborgs stads inköps- och upphandlingsförvaltning

fredrik.rogö@ink.goteborg.se

031-366 37 13

