



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
 Allmänna avdelningen

DOM
 2012-08-02
 Meddelad i
 Stockholm

Mål nr
 13048-12
 Enhet 18

SÖKANDE

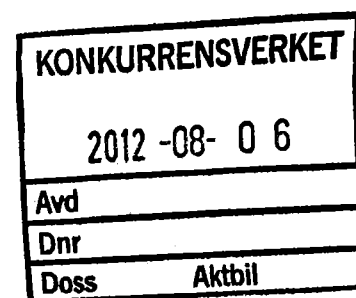
Förenade Service i Sverige AB, 556555-5272
 Höjdrodergatan 19
 212 39 Malmö

MOTPART

Stockholms Universitet, 202100-3062
 106 91 Stockholm

SAKEN

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling – LOU

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår Förenade Service i Sverige ABs ansökan om ingripande enligt LOU.

Dok.Id 258978

Postadress

115 76 Stockholm

Besöksadress

Tegeluddsvägen 1

Telefon

08-561 680 00

E-post:

forvaltningsrattenistockholm@dom.se

Telefax

08-561 680 01

Expeditionstid

måndag – fredag

09:00-15:00

BAKGRUND, YRKANDEN M.M.

Stockholms universitet (Universitetet) genomför upphandling av lokalvård. Upphandlingen utförs genom ett öppet förfarande enligt 4 kap. LOU. Tjänsten som upphandlas är lokalvård av Universitetets samtliga faciliteter, som är uppdelade i tre delområden, A, B och C. I utvärderingen poängsätts anbuden i tre delar, anbudspris 25 %, leveranssäkerhet 35 % och kvalitet 40 %. Upphandlingen syftar till att träffa avtal med den eller de leverantörer som erbjuder de ekonomiskt mest fördelaktiga anbuden. Den 13 juni 2012 avsändes ett tilldelningsbeslut som tillkännagav att Universitetet avser att sluta avtal med annan leverantör än Förenade Service i Sverige AB (Bolaget).

Bolaget ansöker om överprövning enligt LOU och yrkar i första hand att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen ska göras om, i andra hand att den ska rättas. Till stöd för sin talan anför Bolaget i huvudsak följande.

Förfrågningsunderlaget har varit otydligt i den del det beskriver hur beräkningen av anbudsbeloppet ska göras. Universitetet har efterfrågat prisberäkning för städning av lokalerna, dels avseende 10 månader enligt underlag, men även 2 månader med begränsad städtime. Den begränsade städtiden har inte närmare preciserats och några kompletteringar angående detta har inte presenterats.

Dessa otydligheter har vidare medfört att de har blivit felaktigt utvärderade avseende antal produktionstimmar, då deras anbud avser endast de i bilagorna specificerade 10 månaderna. Bolaget yrkar att upphandlingen ska göras om, i andra hand att rättelse ska ske på så sätt att deras anbud vad beträffar pris och produktionstimmar ska beräknas gälla 10 månader.

Vidare har Universitetet i tilldelningsbeslutet redogjort för ytterligare kriterier utöver vad som angivits i förfrågningsunderlaget. I utvärderingsmodellen som redovisas i förfrågningsunderlaget nämns två kriterier avseende totalpris, ordinarie uppdrag – 80 %, och optioner – 20 %. I tilldelningsbeslutets utvärderingsmall presenteras sedan ytterligare ett kriterium, produktionstimmar, som inte varit känt sedan tidigare. Detta står i strid med LOU:s regler om transparens och likabehandling. Nya kriterier får inte presenteras under utvärderingen om de inte finns angivna i förfrågningsunderlaget.

Bolaget har också särbehandlats under utvärderingen. Bolaget har lämnat in 27 bilagor. Av protokollet från anbudsöppningen framgår dock att Universitetet endast gjort sin bedömning på 6 bilagor. Det har även fått lägre betyg avseende kvalitet, kvalitetsuppföljning samt leveranssäkerhet, än vinnande anbudgivare, trots att anbuden är likvärdiga. Vidare skiljer sig bedömningskriterierna och betygen i tilldelningsbesluten från varandra i de olika delarna. Leverantörer har även fått olika betyg i de olika delarna trots att de lämnat in samma text för område A, B och C.

Slutligen har det i förfrågningsunderlaget funnits ett skall-krav som anger att anbudsgivarna ska ange månadspris. Bolaget är den enda anbudsgivare som uppfyllt detta krav och yrkar därför att upphandlingen ska rättas på så sätt att de andra anbuden förkastas.

Universitetet bestrider bifall till ansökan och anför i huvudsak följande. Universitetet har inte brutit mot någon grundläggande princip för upphandling eller mot någon regel i LOU. Förfrågningsunderlag och upphandlingsprotokoll åberopas till styrkande av att upphandlingen utförts på ett korrekt sätt.

De övriga anbudsgivarna, förutom Bolaget, uppfattade förfrågningsunderlaget på samma sätt och lämnade korrekta uppgifter. Att Bolaget även lämnade klargörande angående månadspris saknar betydelse då deras anbud inte utvärderats på ett avvikande sätt. Vidare har Bolaget i sitt klargörande angivit att årspriset, för att få fram månadspris, ska delas på 12, varför Universitetet inte anser att Bolagets anförande angående anbudets omfattning är sannolikt. Att månadspris kan beräknas genom att dela årspriset med 12 måste betyda att årspriset som lämnats i anbudet gäller 12 månader.

Universitetet bestrider att några nya utvärderingskriterier lagts till vid utvärderingen, information om bemanningstimmar ges även i förfrågningsunderlaget. Vidare har Universitetet utvärderat alla inlämnade och relevanta bilagor. Att det i anbudsöppningsprotokollet angivits att 6 bilagor öppnats beror på en felskrivning och saknar betydelse då samtliga 27 bilagor har utvärderats. Universitetet bestrider att anbudet från Bolaget skulle vara att jämställa med ett vinnande anbud eller att Bolaget ska tilldelas högre poäng. Universitetet tillbakavisar även att utvärderingen av områdena A, B och C skulle ha gjorts olika, trots att anbuderna varit lika.

Även om Bolaget skulle visa att Universitetet brutit mot de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU, genom att förfrågningsunderlaget är otydligt, så har en sådan otydlighet inte medfört att Bolaget lidit skada. Bolaget har tilldelats plats 6 vid utvärderingen och kan inte vinna något av områdena, även om påståendena om brister i förfrågningsunderlaget eller utvärderingen skulle stämma.

Bolaget anför bl.a. följande. Av praxis framgår att redan förekomsten av risk för skada är tillräckligt för att rekvisiten i 16 kap. LOU ska vara uppfyllda. Då Universitetet på felaktiga grunder har utvärderat anbuderna har risk för skada förelegat. Härutöver har felaktigheter medfört att Bolaget

inte tilldelats kontrakt på något av områdena vilket medför att Bolaget lidit, eller i vart fall riskerat att lida skada.

DOMSKÄL

Upphandlingsprocessen ska kännetecknas av förutsebarhet, transparens och likabehandling. Ett förfrågningsunderlag ska vara så pass tydligt att samtliga anbudsgivare ges insikt i hur bedömningen av deras anbud kommer att göras. Den upphandlande myndigheten får inte göra prövningen mot andra kriterier än de som funnits i underlaget och har därför en skyldighet att från utvärderingen utesluta leverantörer vars anbud inte uppfyller ett eller flera s.k. skall-krav. Förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får dock godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och EU-rätten inte frångås (jfr RÅ 2002 ref. 50).

Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU. För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs vidare att sökanden kan visa att han har lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande enheten brutit mot LOU.

Förvaltningsrättens bedömning

Bolaget har anfört att Universitetet i tilldelningsbeslutet presenterat ytterligare kriterier utöver vad som angivits i förfrågningsunderlaget avseende beräkning av pris. Under punkten 3.1.4.3 i förfrågningsunderlaget anges att lägst pris ger högst poäng, högsta produktionstiden ger högst poäng samt att pris och produktionstid viktas lika. Förvaltningsrätten finner således att kriteriet produktionstimmar har redovisats i förfrågningsunderlaget på ett tillräckligt adekvat sätt.

Bolaget har vidare anfört att deras anbud har utvärderats felaktigt bl.a. då hänsyn inte tagits till alla av dem inlämnade bilagor. Universitetet har uppgett att de har utvärderat samtliga ingivna handlingar. Av dokumentet anbudöppning framgår att Universitetet har mottagit Bolagets anbud jämte 6 bilagor. Förvaltningsrätten har fått kopior av anbud jämte bilagor från Bolaget och även tagit del av underlaget från Universitetet. Vid jämförelse av dessa handlingar framgår att Universitetet haft tillgång till fullständigt material från Bolaget. Förvaltningsrätten finner därför att det är sannolikt att det, som Universitetet anfört, rör sig om en felskrivning i anbudsoppningsprotokollet. Det är således inte visat att Bolaget skulle ha fått en lägre poäng pga. av Universitetet inte utvärderat alla av dem inlämnade bilagor. Mot bakgrund av det anförda föreligger inte skäl för ingripande enligt LOU på denna grund. Frågan är här efter om Universitetet på annat sätt har handlat i strid med LOU vid utvärderingsfasen. Vid en samlad bedömning finner förvaltningsrätten att det inte heller i övrigt är visat att Universitetet handlat i strid med LOU under utvärderingen.

Bolaget har vidare yrkat att upphandlingen ska rättas på så sätt att övriga anbud ska förkastas då de inte uppfyllt skall-kravet att ange månadspris. Universitetet har anfört att alla anbudsgivare, förutom Bolaget uppfattat prisuppgiften korrekt då de angivit pris per år. I punkten 6.1 i förfrågningsunderlaget anges följande.

Pris för städuppdraget per område inklusive förbrukningsmaterial ska anges månadsvis exkl. moms och lämnas enligt specifikation i anbudsförmulär, *bilaga 6*.

Skrivelsen är enligt förvaltningsrättens uppfattning utformad som ett skallkrav. Förvaltningsrätten konstaterar emellertid att det i ifrågavarande prisbilagor endast finns pris per år angivet och att det därför föreligger en diskrepans mellan förfrågningsunderlaget och tillhörande bilaga. Mot bak-

grund av det anförda är det förvaltningsrättens uppfattning att övriga leverantörers anbud inte lämnats i strid med nu aktuellt skall-krav. Skäl för ingripande enligt LOU föreligger således inte heller på denna grund.

Bolaget har vidare anført att förfrågningsunderlaget är otydligt i den del det beskriver hur beräkningen av anbudsbeloppet ska göras, då frekvensen av städningen som ska utföras under sommaren inte är specificerad. Bolaget har yrkat att upphandlingen ska göras om alternativt rättas på så sätt att deras anbud utvärderas mot bakgrund av att det avser 10 månader. Såvitt framgår av utredningen konstaterar förvaltningsrätten att uppdragets omfattning i den del som avser sommarmånaderna inte närmare har precisrats. Universitetet har i förfrågningsunderlaget hänvisat till bilagorna 5 a-c, arbetsbeskrivningen för respektive område. I arbetsbeskrivningarna anges att de gäller perioden 15 augusti till 15 juni och att städning under sommaren ska ske efter annan frekvens, det finns emellertid inte angivet i vilken frekvens. Bolaget har gjort gällande att dessa omständigheter har medfört att de inte haft möjlighet att lämna ett konkurrenskraftigt bud. Förvaltningsrätten instämmer i Bolagets anförande beträffande att detta medför en otydlighet i vilket pris som ska lämnas. Frågan är om dessa oklarheter är av den art och grad att det ska föranleda ett ingripande enligt LOU.

Högsta Förvaltningsdomstolen har i RÅ 2002 ref. 50 uttalat att förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten inte träds för när. I målet fanns brister i specificeringen av poängsättningen i förfrågningsunderlaget avseende vissa delar. Högsta Förvaltningsdomstolen uttalade att även om det förelåg brister var det tillräckligt att leverantörerna genom befintlig information kunde skaffa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt bud.

Förvaltningsrätten finner att de brister som förevarit i det nu aktuella förfrågningsunderlaget inte är av den art och grad att de bör föranleda ett ingripande enligt LOU. Det är visserligen oklart i vilken omfattning städning ska ske under sommartid, men anbudsgivarna har, under punkten 2.6 i förfrågningsunderlaget, beretts tillfälle att ställa frågor avseende oklarheter i förfrågningsunderlaget. Såvitt framgår av utredningen har någon sådan fråga inte ställts av någon av de 18 anbudsgivarna. Förvaltningsrättens uppfattning är därför att anbudsgivarna haft tillräcklig information för att skaffa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt bud.

Angående bolagets alternativa yrkande, att upphandlingen ska rättas på så sätt att deras anbud utvärderas mot bakgrund av att det avser 10 månader gör förvaltningsrätten följande bedömning. Av handlingarna i målet framgår att Bolaget angett att för att få fram månadspris ska årspriset delas på 12. Detta tyder enligt förvaltningsrättens mening på att årspriset innefattar hela året, dvs. 12 månader. Universitetet kan således inte anses ha handlat i strid med LOU under utvärderingen då de antagit att Bolagets anbud avsåg 12 månader.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att de brister som förevarit i det aktuella förfrågningsunderlaget inte är av den art och grad att de ska ligga till grund för ingripande enligt LOU. Vad Bolaget anför och vad som i övrigt framkommer i målet föranleder inte någon annan bedömning. Förvaltningsrätten avslår ansökan om ingripande enligt LOU.

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

Kaija Hultquist

Kaija Hultquist

rådman

Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarie Maria Källberg.



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. 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. Tiden för överklagandet för offentligpart räknas emellertid 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 det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut vartill förvaltningsrätten kommit eller 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. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,
2. det beslut som överklagas med uppgift
3. om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
4. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
5. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
6. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till förvaltningsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud ska denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. 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.

DV 3109/1A LOU