



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen  
Enhet 14

**DOM**  
2013-05-28  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
5724-13

1

**SÖKANDE**

Benesign System Aktiebolag, 556434-4330

Ombud: Advokat Jesper Sundström  
Wistrand Advokatbyrå  
Box 11920  
404 39 Göteborg

**MOTPART**

Regeringskansliet  
Förvaltningsavdelningen  
103 33 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2013 -05- 2 8	
<b>Avd</b>	
<b>Dnr</b>	
<b>KSnr</b>	<b>Aktbil</b>

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår Benesign System Aktiebolags ansökan.

Dok.Id 348056

**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

**YRKANDEN M.M.**

Regeringskansliet genomför en upphandling avseende skyltar till Regeringskansliet lokaler, dnr FA2012/1681/SERV. Upphandlingen genomförs som en öppen upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Av tilldelningsbeslut den 27 februari 2013 framgår att Regeringskansliet kommer att erbjuda Perneheim Skyltdesign AB (Perneheim) att teckna avtal i upphandlingen.

**Benesign System Aktiebolag (Benesign)** ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten ska förordna att Regeringskansliet vidtar rättelse på så vis att en ny utvärdering av inkomna anbud i upphandlingen ska äga rum varvid anbudet från Perneheim inte ska utvärderas. Till stöd för sin talan anför bolaget i huvudsak följande.

Perneheim uppfyller inte ställda skall-krav i förfrågningsunderlaget avseende erfarenhet (punkt 2.2.3) och referenser (punkt 2.2.4). Bolaget registrerades den 9 juni 2011 och kan således omöjligt ha minst tre års erfarenhet av att tillverka och montera skyltsystem. Perneheims anbud får därmed inte tas upp till utvärdering. Perneheims anbud har i strid med LOU utvärderats trots att det inte uppfyller de ställda skall-kraven. Benesign riskerar att lida skada till följd av tilldelningsbeslutet.

**Regeringskansliet** anser att ansökan ska avslås. Till stöd för sin inställning anför Regeringskansliet i huvudsak följande. Regeringskansliet anser att Perneheim uppfyller ställda krav på erfarenhet och referenser som framgår av punkterna 2.2.3 och 2.2.4 i förfrågningsunderlaget.

Regeringskansliet har i upphandlingen uppställt vissa kvalificeringskrav. Två av dessa krav rör erfarenhet och referenser. Av punkten 2.2.3 i förfrågningsunderlaget framgår att anbudsgivarna ska ha minst tre års erfa-

renhet av att tillverka och montera skyltsystem. Vidare framgår av punkten 2.2.4 att leverantören ska bifoga en förteckning över tre relevanta uppdrag som utförs någon gång under åren 2010-2012.

Benesign har gjort gällande att Perneheim inte uppfyller de aktuella kraven eftersom bolaget registrerades den 9 juni 2011 och därför omöjligt kan ha minst tre års erfarenhet av att tillverka och montera skyltsystem. Regeringskansliet skulle därför, enligt Benesign, inte ha utvärderat Perneheims anbud.

Enligt 11 kap. 12 § LOU får en leverantör vid behov och när det gäller ett visst kontrakt åberopa andra företags ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet. Det är alltså tillåtet för en leverantör att åberopa kapacitet hos tredje man för att bevisa att han eller hon uppfyller de ekonomiska, finansiella och tekniska villkoren för att delta i ett anbudsförfarande, under förutsättning att leverantören kan visa att han eller hon faktiskt förfogar över resurser hos dessa enheter som är nödvändiga för att genomföra uppdraget. Samma princip gäller även i fråga om referenser (jfr Kammarrätten i Sundsvall dom den 14 februari 2007, mål nr 1237-06). Referenser visar anbudsgivarens tidigare erfarenhet och kan vara ett sätt att bedöma om anbudsgivaren har kompetens och kapacitet för aktuell typ av uppdrag. På motsvarande sätt bör kravet i förfrågningsunderlaget på tre års erfarenhet bedömas. Ett annat fört resonemang medför enligt Regeringskansliets mening den konsekvensen att nystartade företag per automatik utestängs från möjligheten att delta i upphandlingen. Detta har inte varit Regeringskansliets avsikt.

Sammanfattningsvis har Regeringskansliet handlagt den aktuella upphandlingen om skyltar i enlighet med gällande regelverk, varför det saknas grund för att bifalla ansökan.

**Benesign** har härefter anfört bl.a. följande. Regeringskansliet har i punkt 2.2.4 i förfrågningsunderlaget uppställt ett skall-krav på att anbudsgivare ska kunna visa upp att anbudsgivare under en angiven period har genomfört uppdrag som liknar det som upphandlingen avser. Skälet till detta är att Regeringskansliet vill säkerställa att anbudsgivare som kommer att tilldelas kontraktet verkligen har den erfarenhet som krävs. Kravet på redovisning av relevanta uppdrag/referenser är relevant att ställa och proportionerligt.

Kravet diskriminerar inte nystartade företag då det finns möjligheter att åberopa tredjemans referenser; detta dock under förutsättning att det finns någon form av koppling mellan anbudsgivaren och det företag vars referenser som åberopas (t.ex. ägande eller personell koppling). Det kan inte vara Regeringskansliets avsikt att kravet på referensuppdrag ska kunna kringgå på sätt som Perneheim gör genom att hänvisa till uppdrag som utförts av underleverantörer och där Perneheim inte alls varit involverad och där underleverantören inte heller kommer att utföra och ansvara för leveransen. Att acceptera detta är en avvikelse från skall-krav som en upphandlande myndighet inte får göra utan att meddela samtliga anbudsgivare innan anbud lämnas eftersom den ensidigt gynnar en anbudsgivare.

Perneheim har endast uppgett en egen referens till sitt anbud. Övriga sex referenser är utförda av underleverantörer utan Perneheims medverkan. I och med detta och oaktat att Perneheim kan åberopa andra företags ekonomiska, tekniska eller yrkesmässiga kapacitet är inte kravet på relevanta uppdrag (referenser) uppfyllt. Anbudet ska därmed förkastas.

Regeringskansliet åberopar, till stöd för att en anbudsgivare kan åberopa andra företags ekonomiska, tekniska eller yrkesmässiga kapacitet, ett avgörande från Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 1237-06. Detta avgörande är dock inte tillämpligt på nu aktuellt fall.

Kammarrätten gjorde samma bedömning som länsrätten och avslog överklagandet. Länsrätten ansåg i det aktuella fallet att det var möjligt för en anbudsgivare att hänvisa till tredjemans referenser. Detta dock motiverat av att det, vilket inte gäller för Perneheims anbud, att det fanns en ägarrelation mellan anbudsgivaren och det bolag vars referenser åberopades. Kammarrätten i Göteborg har i dom den 3 maj 2012 i mål nr 9753-11 bekräftat denna princip.

Det framgår inte av Perneheims anbud om det finns en sådan koppling till de angivna referensuppdragen som i det åberopade rättsfallet från Kammarrätten i Sundsvall. Såvitt kan bedömas har Perneheim inte alls varit delaktig i nämnda uppdrag. Det framgår inte heller om det är referensbolagen DanSign och SG Access som ska utföra det uppdrag som Regeringskansliet har handlat upp. Sannolikt är det inte på det viset; DanSign och SG Access är underleverantörer till Perneheim och ska som sådana endast leverera skyltar och texter. Vem som ska utföra sammansättning av skyltarna och montera dessa framgår inte.

Sammanfattningsvis kan konstateras att relationen mellan Perneheim och bolagets underleverantörer inte är av den karaktären att Perneheim kan åberopa av underleverantörerna utförda uppdrag som referenser. Att underleverantörerna ställer sin ekonomiska, tekniska eller yrkesmässiga kapacitet till Perneheims förfogande förändrar inte detta.

Perneheim har lämnat sju referenser, varav en är en egen referens. Övriga sex är referenser till uppdrag som utförts av underleverantörer till Perneheim. Generellt kan sägas om dessa referenser att de varken utvisar att uppdragen utförts under perioden 2010-2012 eller att uppdragen, under den period som krävs, dvs. 2010-2012, har omfattat skyltar för minst 500 arbetsplatser och skyltar för övriga funktionsytor. Även om förvaltningsrät-

ten skulle finna att Perneheim kan åberopa dessa referenser så är skalkravet inte uppfyllt. Var och en av referensuppgifterna brister enligt följande.

*Referens Halmstad Arena 2009-2012*

Här framgår inte att leveransen omfattat minst 500 skyltar under åren 2010-2012. Det framgår inte heller vad leveransen avser, dvs. skyltar för minst 500 arbetsplatser och skyltar för övriga funktionsytor.

*Blekinge Tekniska Högskola 2009-2012*

Här framgår inte att leveransen omfattat minst 500 skyltar under åren 2010-2012. Det framgår inte heller vad leveransen avser, dvs. skyltar för minst 500 arbetsplatser och skyltar för övriga funktionsytor.

*Region Halland 2004-2012*

Här framgår inte att leveransen omfattat minst 500 skyltar under åren 2010-2012. Det framgår inte heller vad leveransen avser, dvs. skyltar för minst 500 arbetsplatser och skyltar för övriga funktionsytor.

*Kammeradvokaten i Köbenhavn*

Tid för uppdraget saknas. Det framgår inte vad leveransen avsett, dvs. skyltar för minst 500 arbetsplatser och skyltar för övriga funktionsytor.

*DTU-Danmarks Tekniska Universitet*

Här framgår inte att leveransen omfattat minst 500 skyltar under åren 2010-2012. Uppgiften att avtal tecknats om framtida leveranser är inte relevant. Det framgår inte vad leveransen avsett, dvs. skyltar för minst 500 arbetsplatser och skyltar för övriga funktionsytor.

*Köbenhavns Lufthavne*

Här framgår inte att leveransen omfattat minst 500 skyltar under åren

2010-2012. Uppgiften att avtal tecknats om framtida leveranser är inte relevant. Det framgår inte vad leveransen avsett, dvs. skyltar för minst 500 arbetsplatser och skyltar för övriga funktionsytor.

Anbudet från Perneheim uppfyller inte alla ställda skall-kav. Det är därmed fel av Regeringskansliet att anta anbudet från Perneheim.

### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

#### *Tillämpliga bestämmelser*

I 1 kap. 9 § LOU stadgas följande. Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

I 11 kap. 12 § LOU anges följande. En leverantör får vid behov och när det gäller ett visst kontrakt återropa andra företags ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet. Leverantören ska genom att tillhandahålla ett åtagande från företagen i fråga eller på annat sätt visa att leverantören kommer att förfoga över nödvändiga resurser när kontraktet ska fullgöras.

I 16 kap. 6 § första stycket LOU anges följande. Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

Av förfrågningsunderlaget (punkterna 2.2.3 och 2.2.4) framgår att Regeringskansliet uppställt vissa krav avseende erfarenhet och referenser. Bennesign har gjort gällande att Perneheims anbud inte uppfyller dessa krav och att Regeringskansliet därför inte borde ha utvärderat anbudet.

Av punkten 2.2.3 i förfrågningsunderlaget framgår att anbudsgivarna ska ha minst tre års erfarenhet av att tillverka och montera skyltsystem. I punk-

ten 2.2.4 anges att leverantören ska bifoga en förteckning över tre relevanta uppdrag som utförs någon gång under åren 2010-2012. Av samma punkt framgår att uppdragen var för sig ska vara av storleksordningen skyltar för minst 500 arbetsplatser och skyltar för övriga funktionsytor såsom trapphallar, konferensanläggningar m.m.

Av utredningen i målet framgår att Perneheim har ingett ett samarbetsavtal. I samarbetsavtalet har intygats att SG Access AB och DanSign A/S kommer att bistå med sin yrkesmässiga kapacitet och att de förfogar över den tekniska kapacitet avseende tillverkning och montering av skyltar som krävs för det uppdrag som anges i den i målet aktuella upphandlingen.

Förvaltningsrätten anser att det är möjligt för en anbudsgivare att åberopa andra företags kapacitet för att uppfylla de i målet aktuella kraven avseende erfarenhet och referenser. För att detta ska vara möjligt krävs dock enligt 11 kap. 12 § LOU att tillgången till annat företags kapacitet kan styrkas. Förvaltningsrätten anser att det i upphandlingen ingivna samarbetsavtalet visar att SG Access AB och DanSign A/S:s yrkesmässiga kapacitet stått till Perneheims förfogande i den aktuella upphandlingen. Perneheim kan därför, för det fall bolaget självt inte uppfyller de i målet aktuella kraven, tillgodoräkna sig kapacitet genom de företag som samarbetsavtal ingetts för. Förvaltningsrätten har därför att pröva om Perneheim genom åberopande av andra företags resurser kan anses uppfylla kraven avseende erfarenhet och referenser.

#### *Erfarenhet*

I målet har inte framkommit annat än att de företag som Perneheim ingått samarbetsavtal med (SG Access AB och DanSign A/S) uppfyller det i upphandlingen ställda kravet avseende erfarenhet om minst tre år. Med hänsyn härtill anser förvaltningsrätten att Perneheims anbud genom åbero-



pande av samarbetsavtalet med SG Access AB och DanSign A/S får anses uppfylla det ställda kravet avseende erfarenhet om minst tre år.

#### *Referenser*

Förvaltningsrätten bedömer härefter om Perneheims anbud kan anses uppfylla kravet avseende referenser (punkt 2.2.4 i förfrågningsunderlaget). Perneheim har i sitt anbud angett sju referenser. Vissa av uppdragen har utförts av företagen SG Access AB och DanSign A/S. Förvaltningsrätten har ovan funnit att Perneheim äger åberopa dessa företags yrkesmässiga kapacitet för att uppfylla det aktuella kravet avseende referenser. Fråga blir då om de åberopade uppdragen uppfyller de krav som uppställts i förfrågningsunderlagets punkt 2.2.4.

I punkten 2.2.4 anges att leverantören ska bifoga en förteckning över tre relevanta uppdrag som utförs någon gång under åren 2010-2012. Förvaltningsrätten anser att det aktuella kravet får tolkas som att det är tillräckligt att tre angivna uppdrag uppfyller de krav som uppställts i punkt 2.2.4 i förfrågningsunderlaget. Enligt förvaltningsrättens mening har det i punkt 2.2.4 inte uppställts något krav på att det i anbudet måste anges under vilken tidsperiod som uppdragen ska ha gjorts, utan den upphandlande myndigheten bör kunna utgå från att uppdragen utförts under den efterfrågade tidsperioden om inget annat angetts. Förvaltningsrätten anser inte heller att det aktuella kravet innefattar ett krav på att anbudsgivaren ska ange omfattningen på uppdragen eller vad leveransen avser. Med hänsyn härtill anser förvaltningsrätten att de uppdrag som Perneheim angett gällande Kammeradvokaten i Köbenhavn, DTU – Danmarks Tekniske Universitet och Stockholm Stad uppfyller de krav som uppställts i punkt 2.2.4 i förfrågningsunderlaget. Eftersom i vart fall tre av de angivna uppdragen uppfyller kraven i punkt 2.2.4 anser förvaltningsrätten att Perneheims anbud uppfyller det aktuella kravet avseende förteckning över relevanta uppdrag.

*Sammanfattning*

Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis det inte visat att Perneheims anbud inte uppfyller de i upphandlingen uppställda kraven avseende erfarenhet och referenser. Regeringskansliet har därför inte agerat felaktigt då myndigheten utvärderat Perneheims anbud. Benesigns ansökan ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (DV 3109/1 A LOU).

Robert Johansson  
Rådman

Carina Westin har varit föredragande.



# 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 uppgive 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

