



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I FALUN
 Föredragande
 Matilda Ståhl

DOM
 2019-05-13
 Meddelad i Falun

Mål nr
 850-19

KONKURRENSVERKET	
2019-05-13	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

SÖKANDE

Peab Anläggning AB, 556568-6721

Ombud: Helena Colliander och Lina Hagberg
 Peab Sverige AB
 401 80 Göteborg

MOTPART

Trafikverket
 781 89 Borlänge

SAKEN

Offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Trafikverket gör en upphandling av projektering och utförande av Väg 261 Ekerövägen E1, Tappström-Lindötunneln inom Ekerö kommun, Stockholms län (CTM id 148081). Upphandlingen genomförs genom ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Trafikverket meddelade tilldelningsbeslut den 11 februari varvid ett anbud från Comsa – Yapi Merkezi Joint Venture (Comsa) antogs. Av upphandlingsprotokollet framgår att ett anbud från Peab Anläggning AB (Peab) förkastats eftersom Trafikverket ansett att anbudet inte uppfyller kraven på teknisk och yrkesmässig kapacitet.

Peab ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar i första hand att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse vidtagits genom att en ny anbudsutvärdering genomförs i enlighet med förfrågningsunderlaget och med beaktande av Peabs anbud. Peab yrkar i andra hand att upphandlingen ska göras om. Peab har lidit skada eller i vart fall riskerat att lida skada till följd av Trafikverkets agerande.

Trafikverket bestrider Peabs yrkanden. Trafikverket gör gällande att Peabs anbud inte uppfyller samtliga uppställda obligatoriska krav och att bolagets anbud har därför rätteligen förkastats samt att upphandlingsdokumenten är så klart och tydligt utformade att alla rimligt informerad och normalt omsorgsfulla leverantörer har kunnat tolka dem på samma sätt.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning

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

Av 20 kap. 6 § LOU följer att det förvaltningsrätten har att pröva är om det på grundval av vad Peab anfört är visat att Trafikverket har brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU och att detta har medfört att Peab har lidit eller kan komma att lida skada. De grundläggande principerna framgår av 4 kap. 1 § LOU och innebär att upphandlande myndighet ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

När en anbudsgivare åberopar flera skäl för ingripande enligt LOU bör domstolens prövning i första hand göras av de grunder som hänför sig till upphandlingens konkurrensuppsökande skede. Förvaltningsrätten tar därför först ställning till frågan om det finns skäl för ingripande till följd av de brister som Peab menar finns i upphandlingsdokumenten.

Upphandlingsdokumenten

I AFB.31 anges bl.a. följande

Till anbud ska bifogas ifyllt anbudsformulär. Anbudsformuläret anger samtliga uppgifter som anbudsgivare ska inge i anbud för att kunna antas. Samtliga kravfrågor ska vara besvarade i anbudsformuläret.

I punkt 1.2 i Anbudsformuläret anges bl.a. följande.

Med ANBUDSBILAGA 1.2 inges avsiktsförklaring att ingå i konsortium samt även intyg om solidariskt ansvar med undertecknande av dessa dokument av alla konsortiemedlemmars firmatecknare.

I punkt 3 i Anbudsformuläret anges bl.a. följande.

Ledningssystem

Anbudsgivaren ska vara certifierad för den aktuella verksamheten enligt SS-EN ISO 9001:2008, SS-EN ISO 14001:2004 alternativt ISO 9001:2015 och ISO 14001:2015 samt OHSAS 18001:2007 alternativt ISO 45001:2018 eller arbeta enligt likvärdigt certifierbart ledningssystem för styrning av kvalitet, miljö och arbetsmiljö.

Anbudsgivare ska inge bevis i form av:

3.3 Certifikat

Certifikat alternativt redovisning av likvärdigt certifierbart ledningssystem som anbudsgivaren avser att använda i den aktuella entreprenaden. Begärd information lämnas som ANBUDSBILAGA 3.3 till detta anbudsformulär.

I punkt 7 i Anbudsformuläret anges följande.

7 Anbudslämnande

Anbud lämnas i enlighet med följande innehållsförteckning:

Detta anbudsformulär ifyllt och underskrivet (inscannat)

Anbudsbilaga 1.1:	Information om medlemmar i konsortiet
Anbudsbilaga 1.2:	Avsiktsförklaring
Anbudsbilaga 3.1:	Förteckning över genomförda entreprenader
Anbudsbilaga 3.2:	Referensentreprenad/Intyg
Anbudsbilaga 5:	Eventuellt åberopande av andra företags kapacitet
Anbudsbilaga 6:	Eventuell Sekretess

Är upphandlingsdokumenten motstridiga?

Peab anför i huvudsak följande. Peabs anbud har förkastats med motiveringen att man inte inkommit med bilaga 3.3 till anbudet. Av AFB.31 i de Administrativa föreskrifterna framgår att Anbudsformuläret anger samtliga uppgifter som anbudsgivare ska ange för att kunna antas. Av punkt 7 i Anbudsformuläret framgår att anbud lämnas i enlighet med den innehållsförteckning som finns i punkten. Uppgiften i punkt 3.3 att begärd information ska lämnas som Anbudsbilaga 3.3. till anbudsformuläret är motstridigt till den samlade innehållsförteckningen som anges i punkt 7. Då punkt 7 avser anbudslämnande och som en samlad punkt föreskriver att anbud ska lämnas i enlighet med angiven innehållsförteckning bör denna gälla före uppgiften i punkt 3.3. Under alla förhållanden svarar Trafikverket för motstridigheten. Genom att inte beakta Peabs anbud, som är att anse som komplett, har Trafikverket agerat i strid med de grundläggande principerna i LOU.

Trafikverket anför i huvudsak följande. Av anbudsformuläret följer att certifikat avseende ledningssystem, alternativt redovisning av likvärdigt certifierbart ledningssystem, som anbudsgivaren avser att använda i den aktuella

entreprenaden ska inges som anbudsbilaga 3.3. till anbudsformuläret. Det har således tydligt framgått att certifikatet skulle inges i samband med anbudet. Det har i praxis godtagits att placera krav i olika delar av upphandlingsdokumenten samtidigt som det åligger en rimligt noggrann och omsorgsfull anbudsgivare att läsa samtliga dokument som är relevanta i upphandlingen.

LOU ger inte närmare besked om hur upphandlingsdokumenten ska vara utformade utöver vad som kommer till uttryck i de allmänt hållna bestämmelserna om krav på likabehandling, förutsebarhet och transparens. Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 2002 ref. 50 bland annat uttalat att upphandlingsdokumenten ska vara så klart och tydligt utformade att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlade myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. De skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även upphandlingsdokument som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och unionsrätten inte överträds.

Av förfrågningsunderlaget framgår att anbudsformuläret anger samtliga uppgifter som anbudsgivare ska inge i anbud för att kunna antas. I anbudsformuläret framgår dels att anbudsgivare ska inge bevis på sitt ledningssystem i form av certifikat alternativt redovisning av likvärdigt certifierbart ledningssystem, dels att anbudsgivare ska lämna anbud i enlighet med en innehållsförteckning. Att bevis avseende ledningssystem ska inges framgår inte av denna innehållsförteckning. Även om denna utformning inte är optimal framgår det klar och tydligt av anbudsformuläret att anbudsgivaren ska ge in bevis avseende sitt ledningssystem även om detta inte nämns i den innehållsförteckning som finns i punkt 7 i anbudsformuläret. Förvaltningsrätten anser därmed att Peab inte har visat att Trafikverket agerat i strid med de grundläggande principerna i LOU när man utformat upphandlingsdokumenten.

Har Peabs anbud förkastats på felaktiga grunder?

Peab anför i huvudsak följande. Peab har lämnat sitt anbud i enlighet med den innehållsförteckning som finns i anbudsförmuläret. Peabs anbud ska således anses komplett då det innehåller samtliga uppgifter som följer av innehållsförteckningen. Peab uppfyller de krav som ställs i punkt 3 i Anbudsförmuläret på erforderlig teknisk och yrkesmässig kapacitet och är certifierad enligt ISO 9001:2015 och ISO 14001:2015 samt arbetar enligt likvärdigt certifierbart ledningssystem inom arbetsmiljö. Uppgifterna i punkt 3 är dessutom offentliga och kan hämtas ut kostnadsfritt ut en elektronisk databas och, såvitt avser krav på arbetsmiljö, redan tillgängliga för Trafikverket genom beskrivningar i andra projekt.

Trafikverket anför i huvudsak följande. Peab har inte lämnat in efterfrågat certifikat inom anbudstiden. Bolagets anbud uppfyller således inte samtliga uppställda obligatoriska krav och har därför rätteligen förkastats.

Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att det framgår av upphandlingsdokumenten att certifikat alternativt redovisning av likvärdigt certifierbart ledningssystem ska lämnas in tillsammans med anbudet. Peab har inte lämnat in sådant certifikat eller sådan redovisning och bolagets anbud uppfyller därmed inte de krav som ställts. Att uppgifterna är offentliga och finns tillgängliga för Trafikverket i andra upphandlingar medför ingen annan bedömning. Det har därmed varit korrekt av Trafikverket att förkasta bolagets anbud.

Ska vinnande anbud rätteligen förkastas?

Peab anför i huvudsak följande. Det kan ifrågasättas om Comsas anbud uppfyller kravet som ställs i punkt 1.2 i anbudsförmuläret på att inge intyg om solidariskt ansvar med undertecknande av dessa dokument av alla konsortie-medlemmars firmatecknare. Det intyg som Comsa ingett med anbudet synes inte vara undertecknat av alla konsortie-medlemmars firmatecknare.

Trafikverket anför i huvudsak följande. Det har inte förelegat skäl att förkasta Comsas anbud. Trafikverket ställer i förfrågningsunderlaget krav på att anbudsgivare som lämnar anbud i konsortium ska inge avsiktsförklaring att ingå i konsortium samt även intyg om solidariskt ansvar med undertecknande av dessa dokument av alla konsortiummedlemmars firmatecknare. I förevarande fall är respektive bolags solidariska ansvar undertecknat av respektive bolags firmatecknare. Avsiktsförklaringen är undertecknad av samtliga bolags firmatecknare.

Det har inte framkommit skäl att ifrågasätta Trafikverkets uppgifter om att Comsa lämnat in både avsiktsförklaring och solidariskt ansvar undertecknats av respektive bolags firmatecknare. Förvaltningsrätten anser därmed att Peab inte, på ett klart och tydligt sätt, visat att Comsas anbud är behäftat med sådan brister att det rätteligen skulle ha förkastats.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis att Peab inte har framfört omständigheter som visar att upphandlingsdokumenten strider mot någon av de grundläggande principerna i LOU eller att Trafikverket har förfarit i strid med upphandlingsdokumenten, någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU när Peabs anbud förkastats samt när Comsas anbud ansetts uppfylla samtliga krav. Skäl för ingripande enligt LOU föreligger därmed inte. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

Hur man överklagar, se bilaga (FR-05).

Eva Karlsson Helghe
rådman



Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.

