



**SÖKANDE**

Certego AB, 556529-5911

Ombud: Advokaten Morvarid Dorkhan Nilsson och jur.kand. Wille Steinert  
PG Magnusson Advokatbyrå AB  
Box 7413  
103 91 Stockholm

**MOTPART**

Sandvikens kommun  
811 80 Sandviken

**SAKEN**

Offentlig upphandling

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
20190823	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 258318

**Postadress**  
Box 45  
S-791 21 Falun

**Besöksadress**  
Kullen 4

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

**Telefax**  
023-383 00 80

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

## BAKGRUND

Sandvikens kommun genomför, genom ett förenklat förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), en upphandling av ramavtal avseende lås, larm och passage tjänster till Sandvikens kommun (KS2019/2029). Upphandlingen avser delområdena Mekaniska lås, Elektroniska lås samt Larm och passage. Ramavtal ska tecknas för respektive delområde varvid Sandvikens kommun avser teckna avtal med en leverantör för delområde Mekaniska lås och med flera leverantörer för delområdena Elektroniska lås samt Larm och passage (jfr 1.1 AFA och 2.6 AFB.17).

Sandvikens kommun beslutade den 25 juni 2019 att avbryta upphandlingen såvitt gäller delområde Larm och passage. Avbrytandebeslutet är föremål för överprövning inom ramen för förvaltningsrättens mål nr 3287-19.

Sandvikens kommun beslutade den 25 juni 2019 att anta Göthes Säkerhet AB som leverantör för delområdet Mekaniska lås och Göthes Säkerhet AB och Midroc Electro AB enligt rangordning i delområde Elektroniska lås. Av upphandlingsprotokoll framgår att Certego AB inte kvalificerat sig till utvärderingen då bolagets referenser inte bedöms vara godkända.

## YRKANDE M.M.

**Certego AB** (Certego) ansöker om överprövning av upphandlingens delområde Mekaniska lås och Elektroniska lås och yrkar i första hand att rättelse ska ske på så sätt att Sandvikens kommun genomför en ny kvalificering vid vilken Certegos anbud ska kvalificera sig till utvärderingen. Certego yrkar i andra hand att upphandlingen ska göras om och anför i korthet följande till stöd för sin ansökan. Sandvikens kommun har felaktigt diskvalificerat Certego trots att bolaget uppfyller samtliga kvalificeringskrav i upphand-

lingen. Sandvikens kommun har vidare sammanblandat kvalificeringskriterier med utvärderingskriterier, vilket medfört en felaktig diskvalificering av Certego. För det fall de aktuella kraven i punkt 2.23 AFB.52 ska tolkas på det sätt Sandvikens kommun gör gällande strider upphandlingsdokumenten mot transparensprincipen och har förhindrat Certego att lämna ett korrekt anbud i upphandlingen. Certego har erhållit den lägsta utvärderingssumman och lider skada till följd av det felaktiga förfarandet.

**Sandvikens kommun** bestrider bifall till ansökan och framför till stöd för sin inställning i huvudsak följande. Sandvikens kommun har i kvalificeringsfasen konstaterat att Certego inte uppfyller kraven för bedömning av referenser. Denna bedömning grundas i att Certego i strid med punkten 2.23 AFB.52 har angett en referent i mer än ett referensuppdrag samt att två av referenspersonerna bedöms sakna god kännedom om Certegos verksamhet gällande leveranser av mekaniska lås och elektroniska lås åt beställaren.

#### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

##### Utgångspunkter för rättens prövning

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

Förvaltningsrätten har således att pröva om det på grundval av vad Certego anfört är visat att Sandvikens kommun brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU och att detta har medfört att Certego lidit eller kan komma att lida skada (20 kap. 6 § LOU). De grundläggande principerna 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 (4 kap. 1 § LOU).

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 träds för när (se RÅ 2002 ref. 50). Anbud som inte överensstämmer med upphandlingsdokumenten, dvs. avvikelser i fråga om villkor, reservationer och förbehåll, får inte utvärderas. Likabehandlingsprincipen kräver således att samtliga anbud är förenliga med bestämmelserna i kontraktshandlingarna för att garantera en objektiv jämförelse mellan lämnade anbud (jfr EU-domstolens avgörande C-243/89, Stora Bält).

## Upphandlingsdokumenten

I 2.23 AFB.52 Prövning av anbudsgivarens lämplighet anges bl.a. följande:

### 3. Teknisk och yrkesmässig kapacitet

Anbudsgivaren ska ha de resurser, kompetens och erfarenhet som krävs för att organisera, utföra och följa upp entreprenader i enlighet med förfrågningsunderlagets ställda krav.

Teknisk och yrkesmässig kapacitet ska verifieras genom ifyllt anbudsformulär samt referensformulär.

Bedömning av referenser.

Referensuppdrag för kvalificering av anbudsgivaren. Anbudsgivaren ska ha utfört två (2) referensuppdrag som utförts under de tre senaste åren.

Om anbudsgivaren har utfört uppdrag för Beställaren ska Beställarens uppdrag vara minst ett av de redovisade referensuppdragen.

Referenspersonen som anges till referensuppdraget ska vara en person inom organisationen där uppdraget utfördes och ha god kännedom om anbudsgivaren och den verksamhet där anbudsgivaren utfört uppdraget åt dem.

Utöver ovanstående krav medför följande att åberopat referensuppdrag inte kommer att beaktas:

- Referent är i jävsförhållande med anbudsgivaren
- Referent förekommer i mer än ett referensuppdrag (avser denna del dvs. AFB.52)
- Referent av olika skäl vill inte vara referent och avge något svar
- Anbudsgivare har inte angett Beställaren som referent trots att detta skulle ha gjorts enligt beskrivning ovan

Beställaren kommer att kontakta angiven referensperson, via angiven e post eller telefon, och be referenspersonen poängsätta nedanstående påståenden. Beställaren försöker kontakta angiven referensperson vid högst tre (3) tillfällen. Om svar inte har erhållits tilldelas anbudsgivaren noll (0) poäng avseende referensuppdraget.

Det är viktigt att angiven referensperson är väl insatt i uppdraget för att kunna bedöma anbudsgivaren på ett rättfärdigt sätt. För det fall referenspersonen inte kan verifiera lämnade uppgifter eller vill svara, kommer anbudsgivaren att tilldelas noll (0) poäng avseende åberopat referensuppdrag. Det åligger anbudsgivaren att kontrollera att angiven referensperson för uppdraget är nära under prövningen av inkomna anbud.

För att vara kvalificerad ska anbudsgivaren erhålla en poäng på minst tre (3) poäng på en fyra (4) gradig poängskala.

Referenspersonen kommer att få följande påstående som således ska poängsättas i enlighet med nedanstående poängskala:

Påståenden:

- Entreprenören höll överenskomna tider.
- Entreprenören redovisade kostnader på ett tydligt och trovärdigt sätt.
- Entreprenören uppfyllde samtliga kvalitetskrav i enlighet med avtal och/eller avrop.
- Kommunikationen mellan Entreprenören, beställaren och hyresgästerna fungerade väl.

Samlad poäng för ovan påståenden:

- 4: påståendet stämmer till fullo
- 3: påståendet stämmer i huvudsak
- 2: påståendet stämmer i stora drag
- 1: påståendet stämmer inte alls

### **Förvaltningsrättens bedömning**

Certego gör gällande att Sandvikens kommun har sammanblandat kvalificeringskriterier med utvärderingskriterier, vilket medfört en felaktig diskvalificering av bolaget.

EU-domstolen har i mål C-532/06 Lianakis slagit fast att kvalificeringskriterier och tilldelningskriterier inte får sammanblandas. Av nämnda avgörande framgår att kriterier som huvudsakligen avser vilken erfarenhet och vilka kvalifikationer och resurser som anbudsgivaren förfogar över för att säkerställa ett gott utförande av projektet i fråga inte kan anses utgöra utvärderingskriterier. Något generellt förbud mot att beakta referenser vid anbudsutvärderingen kan däremot varken utläsas av LOU eller av EU-rättslig praxis, så länge referenstagningen syftar till att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

Det upphandlade ramavtalet för lås-, larm- och passagetjänster omfattar planerade åtgärder under ordinarie arbetstid samt akuta åtgärder under dygnets alla timmar, alla dagar om året (1.1 AFA). Utifrån de påståenden som referenspersonerna i förevarande fall haft att poängsätta i utvärderingsfasen får referenstagningen huvudsakligen sägas ha syftat till att bedöma hur väl de efterfrågade tjänsterna faktiskt kan komma att utföras, d.v.s. kvaliteten på tjänsterna, och därigenom även till att identifiera och fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Någon otillåten sammanblandning av kvalificeringskrav och utvärderingskriterier kan därmed inte anses ha skett. Det saknas således skäl för ingripande enligt LOU utifrån vad Certego har anfört i denna del.

Certego gör vidare gällande att Sandvikens kommuns bedömning att de interna referenspersonerna H.F. och C.L. saknar god kännedom om den nuvarande avtalsrelationen mellan beställare och Certego är felaktig. Av utred-

ningen i målet framgår att Certego inom delområdet Mekaniska lås har angett H.F. som referens för uppdraget ”Montage av postboxar” och C.L. som referens för uppdraget ”Mekanisk/elektromekanisk beslagning nyproduktion”. Inom delområdet Elektroniska lås har C.L. angetts som referens för uppdraget ”Montage av ASSA CLIQ”. Certego har uppgett att C.L. är projektledare på Sandviken hus och att H.F. är förvaltare där och menar att de har båda god kännedom om respektive uppdrag för vilka de anges som referenspersoner. Certego har påpekat att det av upphandlingsdokumenten inte framgår att referenspersonen ska ha arbetat på någon särskild avdelning och menar att det måste vara upp till referenspersonen själv att bedöma om denne har god kännedom om ett referensuppdrag. Det faktum att både H.F. och C.L. har lämnat godkända betyg för de aktuella referensuppdragen visar, enligt Certego, klart och tydligt att de båda bedömer sig ha god kännedom om de referensuppdrag för vilka de åberopas. För det fall kravet ska tolkas på det sätt Sandvikens kommun gör gällande är det enligt Certegos mening så otydligt formulerat att det har förhindrat bolaget att lämna ett korrekt anbud.

Förvaltningsrätten gör bedömningen att upphandlingsdokumentet i nu aktuell del når upp till de krav som gäller på öppenhet och transparens och att en normalt omsorgsfull leverantör utifrån den information som lämnas bör ha haft tillräckligt goda möjligheter att förstå vad som krävs för att angiven referensperson ska godkännas. Kravet kan inte rimligen tolkas på så sätt att det är helt och hållet upp till referenspersonen själv att avgöra om denne har tillräckligt god kännedom om anbudsgivaren och den verksamhet där uppdraget är utfört, varför en sådan bedömning istället får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I förevarande fall har Sandvikens kommun oemotsagt uppgett att det inom Sandviken hus finns en särskild avdelning med 15 anställda som uteslutande arbetar med lås-, larm- och passageärenden samt att referenspersonerna H.F. och C.L. inte arbetar på denna avdelning. Även om H.F. och C.L. således arbetar inom Sandviken hus och har

avgett godkänt betyg vid referenstagningen, finner förvaltningsrätten att Sandvikens kommun haft fog för sin bedömning att dessa referenspersoner inte kan sägas ha god kännedom om Certego och den verksamhet där uppdraget utförts.

Certego anser slutligen att Sandvikens kommuns beslut att förkasta anbudet på den grunden att Certego har angett en referensperson två gånger är felaktigt. Certego har i denna del framfört bl.a. följande. Det är visserligen korrekt att Certego har angett referenspersonen C.L. både inom delområdet Mekaniska lås (uppdraget ”Mekanisk/elektromekanisk beslagning nyproduktion”) och delområdet Elektroniska lås (uppdraget ”Montage av ASSA CLIQ”). C.L. åberopas således dels inom två olika delområden i upphandlingen, dels avseende två helt olika uppdrag. Upphandlingen omfattar tre separata delområden och avsikten är att teckna tre separata ramavtal, ett för varje delområde. Anbud har kunnat lämnas på ett eller flera delområden i upphandlingen, vilket också skett. Anbudet har dessutom utvärderats separat inom respektive delområde. Förfrågningsunderlaget har bestått av dels upphandlingsdokumentet, dels fyra för delområdet specifikt framtagna bilagor (avtalsförslag, prisformulär, anbudsformulär och referenser). Anbudsgivare som lämnat anbud i samtliga delområden har således haft att fylla i och bifoga tre separata referensbilagor. Det är således tydligt att kravet i punkten 2.23 AFB.52 ska bedömas separat för respektive avgränsat delområde och inte, såsom Sandvikens kommun nu gör gällande, gemensamt för samtliga tre delområden i upphandlingen. För det fall det aktuella kravet ska tolkas på det sätt Sandvikens kommun gjort gällande strider detta mot transparensprincipen.

Förvaltningsrätten bedömer att skrivningen i 2.23 AFB.52 om att referensuppdrag inte kommer att beaktas för det fall referenten förekommer i mer än ett referensuppdrag är något otydlig såtillvida att det inte klart framgår att

detta kommer att bedömas gemensamt för samtliga tre delområden i upphandlingen. Mot bakgrund av att förvaltningsrätten bedömt att Certegos anbud rätteligen förkastats på den grunden att de angivna referenspersonerna H.F. och C.L. saknar god kännedom om Certego och den verksamhet där Certego utfört referensuppdragen, är det förvaltningsrättens uppfattning att denna brist på tydlighet i förfrågningsunderlagets inte kan sägas ha medfört någon skada eller risk för skada Certego eftersom dess anbud ändå inte kunnat antas i delområdena Elektroniska lås och Mekaniska lås.

Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis inte att det utifrån vad Certego har framfört är visat att Sandvikens kommun har förfarit i strid med någon av de upphandlingsrättsliga principerna eller någon annan bestämmelse i LOU vid genomförandet av upphandlingens delområden Mekaniska lås och Elektroniska lås. Certegos 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 nyårsafton, 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 rätts-tillämpningen.
- 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](http://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.