



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen  
Enhet 17

**DOM**  
2013-05-07  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
4487-13

**SÖKANDE**

Bravida Sverige AB, 556197-4188

*Ombud*

Advokat Liselott Fröstad och jur.kand. Jenny Kenneberg  
Andersson Gustafsson Advokatbyrå KB  
Box 3124  
103 62 Stockholm

**MOTPART**

Armada Fastighets AB, 556120-8249

*Ombud*

Lena Wennerklint  
Husbyggnadsvaror HBV Förening  
Box 42059  
126 13 Stockholm

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2013 -05- 0 8	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen om offentlig upphandling

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår yrkandet om editionsföreläggande.

Förvaltningsrätten avslår ansökan om ingripande enligt lagen om offentlig upphandling.

Dok.Id 336679

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.**

**Armada Fastighets AB (Armada)** genomför, genom ett selektivt förfarande, en upphandling av drift och underhåll av fastigheter. Av sex inkomna anbudsansökningar har tre valts ut för anbudslämnande. Av dessa tre anbud har två bedömts ha lämnat anbud på efterfrågat vis och utvärderats utifrån modellen för det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Armada har i tilldelningsbeslut den 14 februari 2013 beslutat att teckna avtal med Svealands Fastighetsförvaltning AB (Svefab).

**Bravida Sverige AB (Bravida)** ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar dels att Armada ska föreläggas att ge in samtliga handlingar som Svefab har inlämnat i upphandlingen (edition), dels att upphandlingen ska rättas på så sätt att Svefabs anbud inte tas upp till utvärdering. Till stöd för sin talan anför Bravida bl.a. följande. De utvalda delarna av Svefabs anbud som Bravida har fått del av tyder på att Svefabs redovisning av planerad organisation har stora brister, ett antagande som även stöds av att bolaget har tilldelats noll poäng i kategorin för organisation, kompetens och kvalitetssäkring. Svefab har inte på ett tillräckligt tydligt sätt redovisat den organisation som planerats för genomförandet av uppdraget. Att i anbudet redovisa planerad organisation är ett obligatoriskt krav. Vidare har det varit obligatoriskt att ange vem som är kvalitets- respektive miljöansvarig, uppgifter som Svefab har kompletterat sitt anbud med i efterhand. Det rör sig inte om ett tillåtet förtydligande utan om en komplettering med helt nya uppgifter. Att samtliga handlingar som Svefab inlämnat tillsammans med anbudet inges till förvaltningsrätten har betydelse som bevis och för utgången i målet. Slutligen kan det ifrågasättas om den utvärderingsmodell som Armada har tillämpat uppfyller kravet på transparens, eftersom viktningsintervallen i princip har inneburit en fri prövningsrätt. Förfrågningsunderlaget ger dessutom inte någon möjlighet att poängsätta anbuden med fiktiva poäng.

**Armada** bestrider bifall till ansökan och anför bl.a. följande. Det bestrids att Svefabs ansökan och anbud inte skulle uppfylla ställda krav och inte vara inlämnade på efterfrågat vis. Svefab har redogjort för planerad organisation för uppdraget. Att lämna en sådan redogörelse har dock inte utgjort ett skallkrav utan denna information behövdes enbart för att det skulle vara möjligt att utvärdera kriteriet "Organisation, kompetens och kvalitetssäkring". Efter genomförd prisutvärdering där det visade sig att Bravidas anbud var 41 procent dyrare än Svefabs genomfördes en utvärdering av Svefabs anbud gällande referenser och IT-system. För dessa kriterier erhöll Svefab 4,9 respektive 5 poäng. Därefter stod det klart att utvärderingskriteriet "Organisation, kompetens och kvalitetssäkring" inte skulle kunna påverka resultatet av utvärderingen. För att visa detta har Bravida fiktivt tilldelats 5 poäng på denna punkt medan Svefab tilldelats 0 poäng. Bravida hade aldrig kunnat erhålla mer än den fiktiva poängen och har därmed inte påverkats negativt av förfarandet. Mot denna bakgrund saknas anledning att föranstalta om edition för de sekretessbelagda uppgifterna i Svefabs anbud.

Angående kravet på miljö- och kvalitetsansvarig framgår det av de delar av Svefabs anbud som offentliggjorts att Svefab innehar ISO-certifiering. Detta innebär att Svefab har en kvalitets- och miljöansvarig. Detta har varit tillräckligt för att uppfylla kravet. Det är visserligen riktigt att Armada har begärt ett förtydligande i efterhand av vem som är kvalitets- och miljöansvarig hos Svefab. Det rör sig dock om ett tillåtet förtydligande av en redan lämnad uppgift. Det som efterfrågats är entreprenörens kvalitets- och miljöansvarige generellt inom företaget och inte för detta specifika avtal. Att entreprenören har en kvalitets- och miljöansvarig är tillräcklig information och något som kontrollerats i fas 1 av upphandlingen. Om uppgiften inte har kunnat begäras som ett förtydligande måste det istället anses röra sig om ett ovidkommande skallkrav som inte behöver beaktas av beställaren eftersom det inte är föremål för anbudsutvärdering. Angivna intervall för

viktning av de olika kriterierna har också varit rimliga. Det finns därför inte heller på dessa grunder skäl att klandra utvärderingen. Slutligen har Armada under pågående process i förvaltningsrätten upptäckt att Bravidas anbud innehåller en otillåten reservation och därför inte borde ha utvärderats. Bravida har därför inte lidit skada.

**Bravida** har genmält att förvaltningsrätten i den nu aktuella processen, som initierats genom Bravidas ansökan, inte kan pröva om Bravidas anbud innehåller en otillåten reservation. I sak bestrids dock att anbudet innehåller en sådan reservation.

**Svefab** har beretts tillfälle att yttra sig i målet och uppgivit att man inte har något att tillägga utöver det som anförts av Armada.

#### SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

##### *Tillämpliga bestämmelser m.m.*

Enligt 1 kap. 9 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, ska upphandlande myndigheter 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.

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 enligt 16 kap. 6 § LOU besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

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 ske. 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 obligatoriska 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 träds för när (jfr RÅ 2002 ref. 50).

Överprövning enligt LOU utgör en kontroll utifrån de omständigheter sökanden anfört att den upphandlande myndigheten har följt de grundläggande principerna som återfinns i 1 kap. 9 § LOU samt övriga bestämmelser i denna lag. Det ankommer inte på förvaltningsrätten att genomföra en ny utvärdering eller i övrigt pröva lämpligheten av den upphandlande myndighetens beslut.

*Beskrivning av organisation för uppdraget*

Bravida har anfört att Svefabs anbud inte borde ha utvärderats eftersom det funnits ett obligatoriskt krav på beskrivning av vilken organisation som planerats för genomförandet av uppdraget och att Svefab inte har uppfyllt detta krav.

I upphandlingsföreskrifterna (UF) anges i relevanta delar följande.

**UF3.52 PRÖVNING AV ANBUD (UTVÄRDERING)**

**Vikt 20-25 % Organisation, kompetens och kvalitetssäkring**

**För att kunna utvärdera ovanstående bifogas:**

- Beskrivning av organisation och kvalitetssäkring
- Deltagande på möte för genomgång av denna beskrivning

Beställaren förbehåller sig rätten att endast kalla till intervju de anbudsgivare som har en möjlighet att komma i läge för att bli antagna.

Saknas några uppgifter som behövs för utvärderingen så erhålls 0 p på aktuellt kriterium som uppgiften skulle ha använts till. T.ex. saknas beskrivning av organisation erhålls 0 p i detta kriterium.”

I de särskilda föreskrifterna (SF) anges i relevanta delar följande.

### **SF3.1 Organisation och personal**

E (entreprenören) ska i anbud redovisa sin planerade organisation för uppdragets genomförande i enlighet med UF.

Förvaltningsrätten anser att det av ovanstående följer att avsaknad av beskrivning av planerad organisation inte medför att anbudet utesluts från utvärdering i sin helhet, utan endast att anbudet vid utvärderingen kommer att erhålla noll poäng för det aktuella kriteriet. Att det i de särskilda föreskrifterna anges att entreprenören ska redovisa sin planerade organisation kan inte medföra någon annan bedömning, eftersom det i samma mening hänvisas tillbaka till vad som sägs i upphandlingsföreskrifterna som inte uppställer något sådant krav. Förfrågningsunderlaget uppställer således enligt förvaltningsrättens bedömning inte något obligatoriskt krav på redogörelse för planerad organisation. Skäl för ingripande enligt LOU på denna grund saknas därför oavsett om Svefab lämnat någon sådan redovisning eller inte.

### *Yrkandet om edition*

Bravida har yrkat att förvaltningsrätten ska förelägga Svefab att utge samtliga handlingar som Svefab lämnat in till Armada. Handlingarna åberopas i syfte att styrka att Svefab inte har redovisat sin planerade organisation för uppdraget och att Svefabs anbud därmed har utvärderats i strid med ett skallkrav. Förvaltningsrätten har dock funnit att det inte har utgjort ett obligatoriskt krav att lämna en sådan redovisning. Det Bravida vill styrka med åberopade handlingar saknar därför betydelse för utgången i målet, särskilt mot bakgrund av att Bravida fiktivt erhållit högsta poäng för detta

utvärderingskriterium medan Svefab har tilldelats noll poäng. Bravidas yrkande om editionsföreläggande ska därför avslås.

*Användandet av fiktiva poäng*

Bravida har därefter invänt att förfrågningsunderlaget inte tillåter att fiktiva poäng tilldelas och att utvärderingen därför ska underkännas. Förvaltningsrätten kan konstatera att det visserligen inte nämns något om möjligheten till fiktiv poängsättning i förfrågningsunderlaget. Utvärderingsmodellen stämmer således inte till fullo överens med vad som angivits i upphandlingsföreskrifterna och utvärderingen brister därmed i transparens. För att föranleda ett ingripande enligt LOU krävs dock även att entreprenören har lidit eller kan komma att lida skada p.g.a. felaktigheten.

Förvaltningsrätten konstaterar att den fiktiva poängsättningen enbart har varit till Bravidas fördel. Mot denna bakgrund saknas skäl för ingripande med stöd av LOU på den anförda grunden, jfr Kammarrätten i Göteborgs dom den 21 juni 2012 i mål nr 2759-12.

*Intervaller för viktning*

Bravida har anført att det föreligger skäl att ingripa mot upphandlingen till följd av att utvärderingsmodellen och valda intervaller för viktning strider mot kravet på transparens.

I de i målet aktuella upphandlingsföreskrifterna, punkt UF 3.52 anges bl.a. följande.

”Anbuden som har lämnats i tid och i efterfrågad form utvärderas enligt nedan.

Den anbudsgivare som har lämnat sitt anbud i tid och på efterfrågat vis och som har det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet kommer att antas.

Utvärdering sker enligt följande:

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**

Justerat pris = anbudspris x (1-nedjusteringsfaktorn)  
Nedjusteringsfaktorn räknar alltså ner priset om poäng på dessa erhålls, d.v.s. det är fördelaktigt som anbudsgivare att ha en hög nedjusteringsfaktor. Anbud med lägst justerat pris antas.

**Vikt 15-20 % Referenser**

Beställaren väljer exakt nedjusteringsfaktor inom angivet intervall i utvärderings-skedet.

**Vikt 20-25 % Organisation, kompetens och kvalitetssäkring**

Beställaren väljer exakt nedjusteringsfaktor inom angivet intervall i utvärderings-skedet.

**Vikt 10-15 % Erfarenhet av IT-system**

Beställaren väljer exakt nedjusteringsfaktor inom angivet intervall i utvärderings-skedet”.

Av 12 kap. 1-2 §§ LOU framgår bl.a. att en myndighet, vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, får använda sig av viktning. Det ska då anges hur olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, leverans- eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd kommer att viktas inbördes. Kriterieviktningen får anges som intervall med en lämplig största tillåtna spridning.

I förarbetena sägs bl.a. följande. Viktningen får inte ges en alltför stor spridning eftersom det skulle innebära att det angivna intervallet blir betydelselöst och kan leda till skönsmässiga bedömningar. Om utvärderingskriterierna är kvalitet och pris kan de bestämmas till 70 procent för pris och 30 procent för kvalitet. Då har de båda utvärderingskriterierna viktats inbördes. I det fall viktningen av dessa kriterier anges som intervall kan viktningen exempelvis ges en spridning om 60-70 procent för pris och 30-40 procent för kvalitet (jfr prop. 2006/07:128 s. 249 och 406).

Användandet av intervall ställer höga krav på förfrågningsunderlagets beskaffenhet då det finns en risk för att det inte blir tillräckligt transparent



och förutsägbart. Förvaltningsrätten anser dock att det av upphandlingsföreskrifterna tydligt framgår hur utvärderingen kommer att genomföras och vilka viktningsintervall som valts. Med hänsyn härtill samt mot bakgrund av att valda intervaller har en spridning om endast fem procent, finner förvaltningsrätten att vald utvärderingsmodell och intervaller för viktning upprätthåller LOU:s krav på transparens. Inte heller på denna grund finns därför skäl att ingripa mot upphandlingen.

*Kvalitets- och miljöansvarig samt frågan om otillåten komplettering*

Bravida har anfört att föreskrifterna innebär att det har varit obligatoriskt att namnge den kvalitets- respektive miljöansvarige i anbudet, att Svefab inte har uppfyllt detta krav och att det därmed har varit fråga om en otillåten komplettering när Armada i efterhand bett Svefab att komplettera sitt anbud med dessa uppgifter. Armada har anfört att det har varit tillräckligt för att uppfylla kravet att det av anbudet har framgått att det finns en kvalitets- och miljöansvarig och menar att Svefab har uppfyllt kravet genom att hänvisa till sin ISO-certifiering.

I de särskilda föreskrifterna anges i relevanta delar följande.

**SF3.4 KVALITETSLEDNING**

Entreprenören ska i sitt anbud bifoga beskrivning av hur kvalitetssäkringen och kvalitetsledningen avses genomföras.

Entreprenören ska utarbeta förslag till kvalitetsplan, vilken godkännes av beställaren. Exempel på innehåll i kvalitetsplanen är:

- Organisation; kvalitetsansvariga
- Genomförande av kvalitetskontroll
- Beskrivning av övertagande från nuvarande entreprenör
- Miljöplan
- Avvikelsehantering
- Rapporteringsrutiner
- Upphandlingsrutiner

**SF3.41 KVALITETSANSVARIGA**

B:s (beställarens) kvalitetsansvarige är Leif Blomquist.

E:s kvalitetsansvarige anges i anbud.

### SF3.5 MILJÖLEDNING

Entreprenören ska årligen lämna minst fyra (4) olika förslag på energibesparande åtgärder samt minst två (2) förslag på annan miljöförbättrande åtgärd.

#### SF3.51 MILJÖANSVARIGA

B:s miljöansvarige är Helena Åkersten.

E:s miljöansvarige anges i anbud.

I fråga om kvalitets- och miljöansvar har Svefab angivit följande i sitt anbud:

*"Svefab erbjuder fastighetsförvaltning av högsta kvalitet. Förvaltningen baseras på unika personliga relationer kombinerat med professionell systematik och tillämpning av uppsatta kvalitets- och miljönormer (ISO 9001:2008 samt ISO 14001)".*

Förvaltningsrätten anser att den av Armada inhämtade kompletteringen visserligen skulle kunna tolkas som att Armada ansett att det varit ett skalkrav att ange vem som är kvalitets- och miljöansvarig. Förfrågningsunderlagets utformning och vad Armada anfört talar dock för att så inte är fallet. Enligt punkten SF3.4, kvalitetsledning, ska anbudsgivaren till sitt anbud foga en beskrivning av hur kvalitetssäkringen och kvalitetsledningen ska genomföras och utarbeta förslag till kvalitetsplan. Som exempel på innehåll i kvalitetsplanen anges bl.a. organisation; kvalitetsansvariga och miljöplan. Detta kan inte tolkas på annat sätt än att det varit obligatoriskt att till anbudet foga en beskrivning av hur kvalitetssäkring och kvalitetsledning ska genomföras och att lämna en kvalitetsplan, men att uppgiften om kvalitets- och miljöansvarig inte har varit obligatorisk. I den efterföljande punkten SF3.41 har inte heller uttryckligen angivits att namnet på anbudsgivarens kvalitetsansvarige ska anges i anbudet. Inte heller vad gäller den miljöansvarige har angivits att namnet på den ansvarige ska anges i anbudet, vilket i upphandlingssammanhang normalt används för att markera att ett krav är obligatoriskt och måste följas för att ett anbud ska kunna bli föremål för utvärdering. Mot denna bakgrund finner förvaltningsrätten

att det inte funnits skäl att förkasta Svefabs anbud på den grunden att det i anbudet inte angetts vem som är kvalitets respektive miljöansvarig.

Frågan som därefter återstår att pröva är om den inhämtade kompletteringen har varit otillåten. Kompletteringen har bestått i att Armada efter anbudstidens utgång har begärt ett förtydligande angående vem som är miljö- och kvalitetsansvarig. Svefab har därvid svarat att bolagets kvalitets- och miljöansvarige är Jimmy Könick.

En upphandlande myndighet får begära att ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning (9 kap. 8 § andra stycket LOU). Det ska därvid inte vara fråga om att ersätta tidigare uppgifter med nya, utan tvärtom att konkretisera redan lämnade uppgifter på ett eller annat sätt (jfr generaladvokatens uttalande i mål C-87/94, Europeiska kommissionen mot Belgien, REG 1996 s. I-2043).

Det har inte anförts att Svefab vad gäller frågan om kvalitets- och miljöledning på annat sätt inte skulle ha uppfyllt kraven i de aktuella forskrifterna och förvaltningsrätten har vid sin bedömning funnit att det inte varit ett obligatoriskt skullkrav att namnge den eller de ansvariga i anbudet. Den inhämtade uppgiften om kvalitets- och miljöansvarig har enligt förvaltningsrättens mening därför endast konkretiserat anbudet genom att knyta ledningen av kvalitetsarbetet till en viss angiven person i bolaget. Det har inte heller framkommit något som tyder på att uppgiften tillmätts betydelse vid anbudsutvärderingen. Vid dessa förhållanden saknas skäl att ingripa mot upphandlingen på angiven grund.

*Sammanfattning*

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att det utifrån vad Bravida anfört i målet inte har framkommit omständigheter som visar att upphandlingsförfarandet stridit mot LOU eller någon av de gemenskapsrättsliga principerna. Förutsättningar för ingripande enligt 16 kap. 6 § LOU föreligger således inte. Bravidas ansökan om överprövning ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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



Kaisa Söderberg

Rådman

Förvaltningsrättsnotarien Frida Jakobsson har föredragit målet.



# 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