



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
 Allmänna avdelningen
 Enhet 15

DOM
 2015-04-02
 Meddelad i
 Stockholm

Mål nr
 3907-15

KONKURRENSVERKET	
2015 -04- 0 7	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

SÖKANDE

Teknostäd AB, 556241-4366
 Ingentingsgatan 7
 171 71 Solna

Ombud: Jur. Dr. Frantzeska Papadopoulou
 Biolaw
 Lundagatan 10 A
 171 63 Solna

MOTPART

Storstockholms Brandförsvär
 Box 1328
 111 83 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Teknostäd AB:s ansökan.

Förvaltningsrätten avslår Storstockholms Brandförsvärs yrkande om att
 tiodagarsfristen enligt 16 kap. 10 § LOU inte ska gälla.

Dok.Id 592111

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
 08:00-16:30

YRKANDEN M.M.

Storstockholms Brandförsvaret (SSBF) genomför en upphandling av ramavtal avseende städtjänster (dnr 229-901/2014) enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Upphandlingen omfattar två geografiska områden, 1 och 2, för vilka separata avtal tecknas med planerad avtalsstart den 1 april 2015. Upphandlingen sker genom ett öppet förfarande och tilldelningsgrund är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Av tilldelningsbeslut den 17 februari 2015 framgår att annan leverantör än Teknostäd AB (bolaget) har tilldelats avtalet för område 1.

Bolaget ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts. Som grund för sin talan anför bolaget i huvudsak följande. Utvärderingskriterierna är vagt beskrivna i förfrågningsunderlaget och i tilldelningsbeslutet. En anbudsgivare kan inte förutse vad som kommer att ha betydelse vid utvärderingen eller av tilldelningsbeslutet få svar på vad som haft betydelse vid utvärderingen. Förfrågningsunderlaget och poängsättningen vid utvärderingen strider mot principerna om transparens och likabehandling. Hade bolaget fått högsta möjliga poäng skulle bolaget ha tilldelats upphandlingen för delområde 1. Bolaget har lidit eller kan komma att lida skada.

SSBF bestrider bifall till ansökan och yrkar att förvaltningsrätten ska avslå bolagets ansökan om överprövning och anför i huvudsak följande. Utvärderingskriterierna strider inte mot LOU eller de gemenskapsrättsliga principerna om likabehandling och transparens. Det bestrids att utvärderingen av inkomna anbud ska ha skett på felaktiga grunder eller i strid med LOU och de grundläggande principerna och därför orsakat att bolaget inte tilldelats kontrakt i upphandlingen. Det bestrids även att bolaget lidit eller kan komma att lida skada till följd av det sätt på vilket

utvärderingen skett. Vidare yrkas att förvaltningsrätten i enlighet med 16 kap. 10 § LOU ska förordna att någon tiodagarsfrist inte ska gälla efter förvaltningsrättens beslut.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av att den upphandlande myndigheten har följt de grundläggande principerna som återfinns i 1 kap. 9 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) samt övriga bestämmelser i lagen. Frågan är om det utifrån vad bolaget har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU. För att ett ingripande ska blir aktuellt krävs att bolaget kan visa att det har lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande myndigheten brutit mot de grundläggande principerna i LOU.

Av 12 kap. 1 § LOU framgår bl.a. följande. Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, ska myndigheten ta hänsyn till 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.

En anbudsgivare ska genom förfrågningsunderlaget kunna få insikt i hur kvalifikationen och utvärderingen av anbud kommer att bedömas. Emellertid medför de skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och EU-rätten inte träds för när, (jfr RÅ 2002 ref. 50).

I aktuellt mål har bolaget lämnat anbud, gått vidare från kvalificeringsfasen och av SSBF bedömts som en presumtiv leverantör. Frågan i målet är om förfrågningsunderlaget, utvärderingsmodellen och tilldelningsbeslutet är förenliga med principerna om transparens och likabehandling.

I UF3.52 i 6:1 FFU- Upphandlingsföreskrifter vers. 2 anges följande i delar av intresse för prövningen.

Prövning av anbud

De anbudsgivare som uppfyller alla ställda ska-krav, och därmed kvalificerat sig för steg tre (3) i anbudsprövningen, utvärderas enligt nedanstående kriterier, Relativ utvärderingsmodell.

Respektive upphandlingsområde utvärderas för sig

1. Pris 40 %
2. Kvalitet- Egenkontroll 30 %
3. Rekrytering och utbildning 30 %

Vid utvärderingen kommer tilldelningskriteriet att poängsättas med 1,2,4 eller 6 poäng, där 6 poäng motsvarar högsta poäng. Erhållen poäng multipliceras därefter med procentuell viktning för respektive tilldelningskriterium.

Pris utvärderas utifrån anbudsgivarnas angivna priser i prisbilagan. Anbudet med det lägsta totalpriset får 6 poäng multiplicerat med procentuell viktning. Poängen för övriga anbud beräknas genom kvoten lägst pris och anbudets pris, som därefter multipliceras med 6 poäng och procentuell viktning.

1. Pris

Anbudspris är kostnaden per objekt med omfattning enligt prisbilaga. Anbudspriset är kostnaden för regelmässig städning samt fiktiva timmar för extra städning.

2. Kvalitet – Egenkontroll

Beställaren förväntar sig att anbudsgivaren praktiserar grundläggande kvalitetsarbete omfattande; planering, genomförande, kontrollering och agerande/återrapportering. Därför ska anbudsgivaren beskriva hur städningen av kontorslokaler (med städarea motsvarande anbudsförfrågan) kvalitetssäkras. För att kunna göra en bedömning bör beskrivningen minst omfatta:

- Städteknik och maskiner
- Bemanning – hur säkerställs att städpersonalen har rimlig tid för utförande av städtjänsten
- Planering och genomförande av samtliga tjänster
- Kvalitets-/Egenkontroll av samtliga tjänster
- Rutin för återrapportering inkl. åtgärd vid ev. brister i städningen.

Kvalitet kommer att bedömas med 1, 2, 4 eller 6 poäng.

6 poäng, mycket bra, ger högt mervärde,

Anbudsgivaren visar tydligt och utförligt att de har insikt om uppdraget samt kapacitet och förmåga att utföra tjänsten med en mycket hög kvalitetsnivå.

4 poäng, acceptabel, godkänd, ger mervärde,
Anbudsgivaren bekräftar att resp. kriterium levereras och utförs. Det framgår också att de har insikt om uppdraget men anbudet är otydligt rörande kapacitet och förmåga. Utförande av tjänsten kommer troligen att ske med acceptabel kvalitet.

3. Rekrytering och utbildning

Beställaren förväntar sig att anbudsgivarens personal uppfyller ställda krav. För att kunna göra en bedömning bör beskrivningen minst omfatta:

- Rutin för rekrytering av städpersonal
- Språkkunskaper i svenska
- Utbildningsinsatser som säkerställer att personalen kan utföra uppdraget
- Rutin för vikarietillsättning

Rekrytering och utbildning kommer att bedömas med 1, 2, 4 eller 6 poäng.

6 poäng, mycket bra, ger högt mervärde,
Anbudsgivaren beskriver tydligt hur kvalitetssäkring sker av städpersonalen, från rekrytering, utbildning och uppföljning. I beskrivningen framgår även hur städpersonalen får dokumenterad introduktions- och grundutbildning.

4 poäng, bra, fullgör våra behov, ger mervärde.
Anbudsgivaren visar tydligt att de har förmåga och insikt att rekrytera och bemanna uppdraget med utbildad och kompetent städpersonalen med klara rutiner för vikarier.

Bolaget anför bl.a. följande. När det gäller kriteriet "Kvalitet-Egenkontroll" enligt 6:1 FFU-Upphandlingsföreskrifter vers. 2 har bolaget lämnat in utförligt och detaljerat underlag. Bolagets redovisning har berört fler punkter än vad kravspecifikationen angav som väsentliga. Trots det fick bolaget enbart 4 poäng vid utvärderingen. När det gäller kriteriet "Rekrytering och utbildning" har bolaget redovisat för företagets personalutbildning och utbildningspolicy m.m. Även i utvärdering av det kriteriet fick bolaget 4 poäng. Vid tillämpning av sådana subjektiva prövningskriterier, som de som ingår i upphandlingens relativa utvärderingsmodell, ställs stora krav på att den upphandlande myndigheten i förfrågningsunderlaget tydligt upplyser om vilka faktorer som tillmäts betydelse och poängsätts. Förfrågningsunderlaget i nu aktuellt fall innehåller mycket generella bedömningsgrunder. Utfallet på anbudsgivningen är helt beroende av hur medelvärdet av alla anbudsgivare kommer att bli samt hur SSBF väljer att poängsätta de olika kvalitetskriterierna. Uppräkningsfaktorn och viktningen blir helt

oförutsägbara och gynnar endast den leverantör som har insyn och kunskap om vad som kommer att värderas. Subjektiviteten i utvärderingen blir alldeles för stor. SSBF använder en utvärderingsmodell som strider mot principerna om transparens och likabehandling genom bl.a. inte ha preciserat vilka nivåer som krävs för att en viss poäng ska tilldelas avseende det aktuella kravet. SSBF har också sammänblandat kvalificeringsfasen och anbudsutvärderingen och infört nya bedömningskriterier i kvalitetskriterierna som inte anges i 6:1 FFU-Upphandlingsföreskrifter. Det är uppenbart att de kriterier som har lett till att ReneXtra har poängsatts med 6 poäng inte kan vara dem som anges i Upphandlingsföreskrifterna.

SSBF anför i huvudsak följande. Av förfrågningsunderlaget framgår vad som ska beskrivas, vad beskrivningen minst ska innehålla samt hur bedömningen av innehållet kommer att ske. Detta framgår också på ett sådant sätt att det för anbudsgivarna går att utläsa vilken vikt som fästs vid beskrivningarna så att de fått en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud. SSBF:s utvärderingsmodell, och de kriterier som tillämpas i den, lämnar inte utrymme för någon obegränsad valfrihet för kontraktstilldelning. I den mån SSBF:s utvärderingsmodell kan anses lämna utrymme för subjektiva inslag är detta ofrånkomligt vid bedömningsmoment i utvärderingar av anbud. SSBF har preciserat vilka nivåer som krävs för att en viss poäng ska tilldelas. Vad beskrivningarna ska omfatta och minst bör innehålla framgår också av förfrågningsunderlaget. Att en myndighet inte nödvändigtvis i detalj måste ange exakt vad som måste uppfyllas för att uppnå en viss poäng framgår av Kammarrätten i Göteborgs dom i mål 9753-11. Det enda moment i utvärderingen där anbuden ställs i relation till varandra är vid värdering av pris. I övrigt bedöms varje anbud oberoende av något annat och på grundval enbart av innehållet i anbudet. Utvärderingskriterierna i sig är inte heller utformade på ett sätt som innebär en fri prövningsrätt för SSBF.

I den mån det finns ett val för SSBF mellan den ena eller den andra poängen så ryms detta inom ramen för de subjektiva bedömningar som är tillåtna enligt praxis.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning

Inledningsvis anser inte förvaltningsrätten att bolaget har visat att de uppställda kriterierna (Kvalitet - Egenkontroll och Rekrytering och utbildning) avser anbudsgivarnas allmänna kompetens att utföra den upphandlade tjänsten som sådan utan att de uppställda kriterierna framstår syfta till att bedöma hur väl tjänsten kan utföras. Någon sammanblandning av kvalificeringsfasen och utvärderingsfasen i strid med LOU har alltså inte skett. Förvaltningsrätten finner inte heller något stöd för bolagets påstående att SSBF skulle ha infört nya bedömningskriterier i kvalitetskriterierna vid utvärderingen. Det finns därmed inte skäl för ingripande på grund av vad bolaget har anfört i dessa delar.

Förvaltningsrätten anser vidare att det framgår av förfrågningsunderlaget hur poängsättning ska ske samt hur prisformeln ser ut. Det finns en specifikation av hur de olika kriterierna poängsätts och vilka procentsatser som ska användas vid en viktad summering. Samtliga anbudsgivare har vid utarbetandet av sina anbud därför i rimlig mån haft kännedom om vilka kriterier som kommer att användas och hur de kommer att poängsättas och viktas för att urskilja det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

Förvaltningsrätten anser att även om förfrågningsunderlaget inte exakt klagör vad som kan beskrivas avseende kriterierna benämnda Kvalitet – Egenkontroll och Rekrytering och utbildning så är förfrågningsunderlaget tillräckligt tydligt för att en anbudsgivare ska kunna förstå vad en beskrivning minst måste omfatta och vad som kan ge poäng i SSBF:s bedömning.

Förvaltningsrätten konstaterar också att det inte ankommer på domstolen att göra en egen utvärdering av de lämnade anbuden. Domstolens prövning utgör istället en kontroll av om utvärderingen har gått rätt till och om de grundläggande principer enligt LOU om transparens och likabehandling har åsidosatts. Förvaltningsrätten konstaterar att SSBF har definierat vad en leverantörs beskrivning av tilldelningskriterierna Kvalitet – Egenkontroll och Rekrytering och utbildning minst bör omfatta. Det ligger i sakens natur att utvärderingen av sådana kriterier utifrån beskrivningar i viss mån kommer att innehålla subjektiva bedömningar som inte alltid kan dokumenteras och redogöras för. När det gäller den typ av verksamhet som det är fråga om i målet framstår det även som naturligt att bedömningen av en anbudsgivares beskrivning av t.ex. planering, kvalitet och rutiner för rekrytering till viss del är skönsmässig. Förvaltningsrätten finner alltså att det inte har framkommit annat än att SSBF vid sin bedömning av anbuden i den aktuella delen har använt sig av de bedömningsgrunder som redovisas i förfrågningsunderlaget och att utvärderingen anses ha skett enligt de grundläggande principerna enligt LOU. Härutöver har förvaltningsrätten inte funnit skäl att ifrågasätta det tilldelningsbeslut som SSBF upprättat och delgivit anbudsgivarna. Det saknas alltså att det som bolaget anfört inte utgör skäl för att ingripa enligt LOU på grund av att förfrågningsunderlaget, utvärderingsmodellen eller tilldelningsbeslut skulle strida mot principerna om transparens och likabehandling.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att de av bolaget åberopade omständigheterna inte ger anledning att ingripa med stöd av LOU. Bolagets ansökan om överprövning ska därför avslås.

SSBF:s yrkande att någon tiodagarsfrist inte ska gälla

SSBF yrkar att förvaltningsrätten ska förordna att någon tiodagarsfrist inte ska gälla efter förvaltningsrättens beslut.

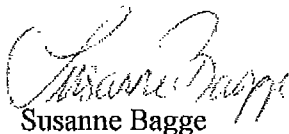
I 16 kap. 10 § första stycket LOU anges att den upphandlande myndigheten inte får ingå avtal förrän tio dagar har gått från det att förvaltningsrätten har avgjort målet. Av fjärde stycket i samma bestämmelse framgår att rätten får besluta att någon tiodagarsfrist inte ska gälla. I förarbeten konstateras att ett beslut av rätten att någon tiodagarsfrist inte ska gälla kan antas innebära i de flesta fall att leverantören förlorar sin möjlighet att överklaga. Möjligheten till sådant beslut bör därför tillämpas i undantagsfall och med stor försiktighet, jfr prop. 2009/10:180 s 357.

SSFB har till stöd för sitt yrkande anfört bl.a. följande. Avtal med nuvarande leverantör löper ut den 1 april 2015. För att säkerställa god hygien och god arbetsmiljö på SSBF utan avbrott är det nödvändigt att en ny leverantör kan påbörja sitt uppdrag enligt plan, eller så snart som möjligt.

Förvaltningsrätten finner inte att vad SSBF har anfört till stöd för sitt yrkande ger anledning för rätten att tillämpa undantagsbestämmelsen i 16 kap 10 § fjärde stycket LOU och SSBF:s yrkande ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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


Susanne Bagge

Rådman

Hanna Axelsson 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. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas 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

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. 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. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nå för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

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.