



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I UPPSALA

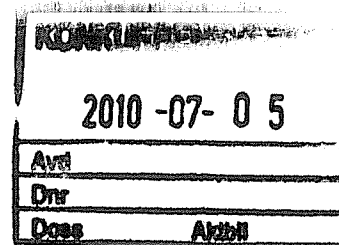
DOM
2010-07-01
Meddelad i Västerås

Mål nr
3996-10 E
Enhet 2

SÖKANDE

Svensk Storköksservice AB, 556672-3804

Ombud: Göran Johansson
c/o Företagsjuristen AB
Åkerssjövägen 10
461 53 Trollhättan



MOTPART

Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund, 222000-1552

Ombud: Advokaten John Hane och jur. kand. Hampus Ek
Foyen Advokatfirma
Box 7229
103 89 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Norra Västmanlands Kommunalteknikförbunds tilldelningsbeslut
den 3 maj 2010

SAKEN

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut den 12 maj 2010 gäller inte längre.

Dok.Id 8822

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1001	Sigurdsgatan 22	018-16 73 00	021-13 20 25	måndag – fredag
721 26 Västerås		E-post: forvaltningsratteni uppsala@dom.se		08:30-12:00 13:00-16:30

BAKGRUND

Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund (härefter NVK) har genom förenklat förfarande genomfört upphandling av ramavtal avseende storköksservice. Ett av de bolag som lämnat anbud är Svensk Storköksservice AB (härefter bolaget). Genom tilldelningsbeslut den 3 maj 2010 antogs tre bolag som leverantörer i följande rangordning: 1) Henningsons Elservice AB, 2) bolaget, och 3) VEKAB Storköksteknik AB. Den högst rankade leverantören tillfrågas alltid först vid avrop av arbete. Om denne inte kan utföra arbetet tillfrågas de andra två leverantörerna i turordning.

Genom beslut den 12 maj 2010 förordnade förvaltningsrätten på framställan av bolaget att NVK, i avvaktan på att förvaltningsrätten avgör målet slutligt eller förordnar på annat sätt, tills vidare inte får avsluta upphandlingen (inhibition). Genom beslut den 4 juni 2010 avslog förvaltningsrätten NVK:s yrkande om upphävande av inhibitionsbeslutet.

YRKANDEN OCH GRUNDER

Bolaget ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten beslutar att den inte får avslutas förrän rättelse vidtagits. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande. Den värderingsgrund som har tillmätts störst vikt vid utvärderingen är ”en tänkt entreprenadsumma”, dvs. en bedömning av upphandlingens ekonomiska omfattning. Bolagets anbud har beräknats medföra den lägsta kostnaden. Därutöver har NVK vägt in huruvida anbudsgivarna redovisat ”mall för objektsanpassad kvalitetsplan” och ”mall för objektsanpassad miljöplan”. Bolaget är ett av landets ledande företag i branschen och har stor erfarenhet av storköksservice. Bolagets uppfattning är att kravet på mallar för objektsanpassade kvalitets- och miljöplaner är irrelevant vid storköksservice. Mallarna har sitt berättigande vid byggnationer, ombyggnationer och projektlänkande uppdrag. Storköksservice handlar nästan uteslutande om mindre uppdrag med tjänster av reparerande eller förebyggande natur, inklusive material. Det kan även avse

underhållsservice och kompletteringsarbeten i ett större arbete, t.ex. delar i en ombyggnation. Vid ombyggnationer finns en annan totalentreprenör. Storköksservice innebär inte att vara totalentreprenör i ett större projekt. Det är att skjuta över målet att i de sammanhang som upphandlingen avser upprätta ifrågavarande mallar. Arbetstiden per uppdrag skulle minst fördubblas och uppdragsgivaren skulle med stor säkerhet vägra att betala för nedlagd tid beträffande blankettfylleri i sammanhanget. NVK har således utan laglig och saklig grund krävt in handlingar som är irrelevanta för upphandlingen, vilket har medfört att bolaget – om ändring inte sker – med största säkerhet kommer att lida skada till följd av uteblivna intäkter. Bolaget har placerats på andra plats i upphandlingen, vilket innebär att antalet uppdrag blir synnerligen begränsat. Kommunens agerande strider mot de principer som gäller för offentlig upphandling och som uppställs i LOU. Dessutom har bolaget angett att dylika mallar finns, men inte bifogat dem. För det fall NVK ansett handlingarna relevanta borde man ha begärt in komplettering i denna del. Enligt tilldelningsbeskedet har man begärt in kompletteringar av andra uppgifter. I vart fall har bolaget bifogat tillräcklig information beträffande kvalitets- och miljöfrågor genom ingiven ”Kvalitets- och miljöhandbok för Svensk Storköksservice AB”.

NVK bestrider bifall till bolagets ansökan och anför huvudsakligen följande. Utvärdering av sådana objektsspecifika planer som är i fråga i målet är inte ovanliga i upphandlingssammanhang. De är inte oförenliga med LOU, eftersom det tvärtom är så att planerna tar sikte på det som offereras i anbudet och avser prestationen. En förutsättning för att de ska kunna utvärderas är att de förutskickats i förfrågningsunderlaget och att den upphandlande myndigheten har krävt in dem. NVK borde inte ha begärt in en komplettering av mallarna från bolaget, eftersom det måste ha stått klart för bolaget att kravet bedömts som relevant av NVK. De förtydliganden och kompletteringar som är tillåtna enligt LOU är starkt begränsade och avser i princip sådant som är föranlett av skriv- eller räknefel. Ett förtydligande kan inte

heller avse något som senare ska ligga till grund för anbudsutvärderingen, vilket står klart av gällande rättspraxis på området.

Bolaget vidhåller sin ansökan och anför vidare bl.a. följande. Att miljöegenskaper och kvalitet får beaktas vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga är självklart. Arbete med att t.ex. byta en säkring blir emellertid vare sig bättre eller sämre av anpassade mallar för miljö och kvalitet. NVK har inte visat på kopplingen mellan mallarna och föremålet för kontraktet. Upphandlingen har inbringat fyra svar och endast ett av företagen har funnit anledning att bifoga dessa mallar, vilket bör ses som ett starkt tecken på handlingarnas irrelevans i sammanhanget. Bolaget har offererat lägst pris och det är enbart kravet på mallarna som har föranlett att Henningsons Elservice AB har kommit att betraktas som det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

DOMSKÄL

Enligt 1 kap. 9 § 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.

Enligt 9 kap. 8 § LOU får en upphandlande myndighet tillåta att en anbudssökande eller anbudsgivare rättar en uppenbar felskrivning eller felräkning eller något annat uppenbart fel i anbudsansökan eller anbudet. Myndigheten får begära att en anbudsansökan eller ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning.

Av 12 kap. 1 § LOU följer att en upphandlande myndighet ska anta antingen 1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten, eller 2. det anbud som innehåller det lägsta priset. 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.

Enligt 16 kap. 1 § första stycket LOU får en leverantör som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada enligt 2 § i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om åtgärder enligt den paragrafen.

I 16 kap. 2 § första stycket LOU anges att 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 lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Av det till upphandlingen hörande förfrågningsunderlaget framgår bl.a. följande. Anbud ska innehålla samtliga begärda uppgifter och handlingar enligt bifogat anbudsformulär. – Av anbudsformuläret framgår att mallar för objektsanpassade kvalitets- och miljöplaner ska biläggas anbudet för värdering av anbud. Entreprenören ska ha ett kvalitetsledningssystem och ett miljöledningssystem, vilka ska vara strukturerade och överskådligt uppbyggda, samt redovisas i anbudet. Bedömningen av inkomna anbud görs enligt principen det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten och värderingskriterierna är 1. entreprenadkostnad 80 procent, 2. organisation 10 procent och 3. kvalitets- och miljöplan 10 procent. Enligt punkten AFB.52.3 i förfrågningsunderlaget innebär värderingsgrunden kvalitets- och miljöplan ”värdering av företagets modeller för objektsanpassade kvalitets- och miljöplaner enligt poängbedömning”. Avseende denna punkt kan det anbudslämnande företaget tilldelas 0 – 6 poäng för respektive plan enligt följande: 0 poäng; plan saknas, 2 poäng; acceptabel plan, 4 poäng; bra plan, 6 poäng; mycket bra plan. I förfrågningsunderlagets punkt AFD.221 anges att kvalitetsledningssystemet uppdelas i kvalitetssystem (företagets rutiner för kvalitetsstyrning) och kvalitetsplan (redovisar hur kvalitetsstyrningen kommer att tillämpas i projektet). I punkten AFD.222 anges under rubriken Miljöledning att miljöledningssystemet uppdelas i miljöledningssystem (företagets rutiner för miljöarbete) och miljöplan (redovisar hur miljöledningssystemet kommer att tillämpas i projektet). Enligt punkterna AFD.2232 och AFD.2233 bestäms vid avrop om entreprenören inte

behöver upprätta kvalitets- respektive miljöplan. Vidare anges att i de fall entreprenören ska upprätta kvalitetsplan ska vid avrop bestämmas kvalitetspåverkande åtgärder som entreprenören ska redovisa i kvalitetsplanen, krav på kvalitetsplanens utformning och krav på omfattning, utförande och redovisning av egenkontroll. I de fall entreprenören ska upprätta miljöplan ska vid avrop bestämmas vilka aktiviteter, som exempelvis buller, damm, vibrationer, transporter etc., som ska hanteras, hur källsortering och omhändertagande av miljöfarligt avfall ska utföras, samt övriga specifika krav från beställaren.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Bolaget har huvudsakligen anfört att det är onödigt att kräva att anbuds-lämnande företag ska inge mallar för objektsanpassade kvalitets- och miljöplaner, då användning av sådana planer som är i fråga i målet endast har sitt berättigande vid större arbeten än vad storköksservice normalt innebär. Bolaget synes därmed göra gällande att kravet strider mot proportionalitetsprincipen, som innebär att den upphandlande myndigheten inte får ställa större krav på leverantören eller leveransen än som behövs och vad som får anses ändamålsenligt för den aktuella upphandlingen. Kraven ska således ha ett naturligt samband med och stå i proportion till det behov som ska täckas. Samtidigt har den upphandlande myndigheten ett stort utrymme inom vilket den kan agera i förhållande till proportionalitetsprincipen.

Av förfrågningsunderlaget framgår att det vid varje avrop ska avgöras om en entreprenör ska upprätta kvalitets- respektive miljöplan eller inte. Förvaltningsrätten uppfattar därför att NVK:s önskemål är att de företag som utför uppdrag åt NVK ska inneha och ha för vana att arbeta med sådana mallar som nu är i fråga. Att en upphandlande myndighet får tillmäta kvalitets- och miljöaspekter betydelse vid bedömningen av vilket anbud som är

det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten är naturligt och följer också av LOU. Att NVK i förfrågningsunderlaget önskat klargöra huruvida de anbudslämnande företagen har metoder för att säkra god kvalitet och miljömedvetenhet i sitt arbete är således helt i linje med tillämplig lag.

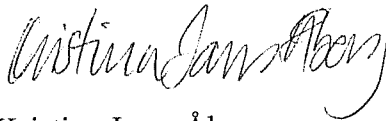
Angående frågan om det överhuvudtaget är lämpligt att använda sig av mallar för objektsanpassade kvalitets- och miljöplaner vid storköksservice gör förvaltningsrätten följande överväganden. En mall innehåller de huvudpunkter som normalt sett är relevanta vid varje projekt, t.ex. syfte, organisation, tidplan etc. Att användandet av sådana mallar fyller störst funktion vid större projekt, i vilka flera intressenter är inblandade, kan förvaltningsrätten i och för sig instämma i. Ingenting torde emellertid hindra att mallarna även används vid mindre arbeten, för att tydliggöra t.ex. miljömål och tidplan. Mallarna bör kunna anpassas efter arbetets omfattning. Förvaltningsrättens uppfattning är således att det uppställda skall-kravet om ingivande av mallar för objektsanpassade kvalitets- och miljöplaner inte strider mot proportionalitetsprincipen, varför bolagets talan inte kan bifallas på denna grund.

Bolaget har i andra hand invänt att NVK borde ha begärt in en komplettering från bolaget, då bolaget angett att ifrågavarande mallar fanns och NVK enligt tilldelningsbeskedet begärt in kompletteringar av andra uppgifter. LOU erbjuder den upphandlande myndigheten en möjlighet att begära in kompletteringar av anbud, om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Någon skyldighet därvidlag föreligger således inte. Av förfrågningsunderlaget framgår tydligt att mallar för objektsanpassade kvalitets- och miljöplaner ska inges tillsammans med anbud. Det bolag som placerats högst i tilldelningsbeslutets rangordning har också ingett efterfrågade mallar. Att NVK under dessa förutsättningar skulle ha begärt komplettering skulle, enligt förvaltningsrättens mening, ha inneburit

att bolaget särbehandlats, till nackdel för övriga anbudslämnare. Bolagets talan kan således inte bifallas på denna grund.

I sista hand har bolaget anfört att bolaget bifogat tillräcklig information beträffande kvalitets- och miljöfrågor genom ingiven ”Kvalitets- och miljöhandbok för Svensk Storköksservice AB”. Ingivandet av mallar för objektsanpassade kvalitets- och miljöplaner var emellertid ett skall-krav i upphandlingen. Den ingivna miljöhandboken kan därför inte anses vara tillräcklig i sammanhanget. Bolagets talan kan inte bifallas heller på denna grund, vilket sammanfattningsvis innebär att ansökan om överprövning ska avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (Dv 3109/1a).



Kristina Jaros Åberg
rådman

Målet har handlagts av Hannah Johnson.