



**LÄNSRÄTTEN
I DALARNAS LÄN**

Fredrik Pettersson

DOM
2008-03-14
Meddelad i
Falun

Mål nr
290-08 E
Rotel 2

SÖKANDE

DB Grafiska i Norden AB, 556565-4828
Prologkatan 8
701 14 Örebro

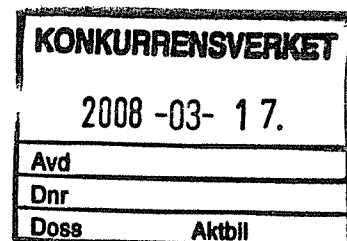
MOTPART

Vägverket
781 87 Borlänge

Ombud: Annica Bengtsson
Vägverket
Juridik och upphandling
781 87 Borlänge

SAKEN

Överprövning enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU



BAKGRUND

Vägverket genomför en förenklad upphandling avseende Repro/tryckning av Vägverkets kartprodukter (beteckning AL80A 2007:27325). Av tilldelningsmeddelande den 23 januari 2008 framgår att Vägverket beslutat att teckna avtal med Printing i Malmö AB.

YRKANDE M.M.

DB Grafiska i Norden AB (bolaget) begär överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingsresultatet förändras till bolagets fördel. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande. Bolaget var 110 000 kr billigare än närmaste konkurrent. Anbudssumman är lägre än konkurrenternas för att bolaget har en rationellare organisation och produktionsenhet. Bolaget anser att bedömningen i kriteriegrupp 1, kompetens, av bolagets anbud saknar grund då Vägverket på ett väl dokumenterat plan bör kunna redogöra för varför bolagets projektledare tillhör den minst meriterade och kunniga projektledaren i upphandlingen. Det vinnande anbudets projektledare medförde 14 % avdrag på anbudssumman medan bolagets projektleda-

Dok.Id 44163

Postadress Box 45 791 21 Falun	Besöksadress Kullen 4	Telefon 023-484 00 E-post: lansrattenidalarna@dom.se	Telefax 023-484 80	Expeditionstid måndag – fredag 08:00-12:00 13:00-16:00
---	---------------------------------	--	------------------------------	--

re medförde 0 % avdrag. Bolagets projektledare har över 44 år i branschen och har arbetat på några av landets största tryckerier. Han har vidare arbetat med kartproduktion under de senaste tio åren. Printing i Malmö AB:s projektledare har under de senaste åren arbetat för bolaget och varit Vägverkets kundkontakt, då bolaget under två års tid innehaft denna upphandling. Denna person började på Printing i Malmö AB under hösten 2007. Störst kompetens för kartproduktion hade och har dock den projektledare som är kvar i bolaget. Bedömningen i kriteriegrupp 2, referens, saknar grund. Vägverket bör på ett väl dokumenterat plan kunna redogöra för hur skillnaderna av vad referenserna sagt kunnat påverka resultatet till bolagets nackdel. Anbudsvinnaren fick här 10 % prisavdrag mot bolagets 0 %. Vägverket förhörde en av bolagets två utsedda referenskunder, Kartförlaget. I samtal mellan bolaget och Kartförlaget redogjorde Kartförlaget att de uppgett att bolaget fungerat bra med de krav som Kartförlaget ställt.

Vägverket bestrider bolagets yrkande och anför att detta ska avvisas alternativt lämnas utan bifall. Vägverket anför bl.a. följande till stöd för sin inställning. Bolaget har ifrågasatt Vägverkets bedömning av två kriterier vid anbudsgivningen, erbjuden kompetens (kriteriegrupp 1) och referenser (kriteriegrupp 2). Kontraktsföremålet för upphandlingen är repro, tryck och falsning av väginformationskartor, rastplatskartor och övriga kartor. Väginformationskartor är enligt förfrågningsunderlaget den största och viktigaste produkten i upphandlingen. Dessa kartor är en helt unik produkt genom sitt format/storlek och behandling efter tryck då de skall falsas, d.v.s. vikas och paketeras, på ett speciellt sätt. Eftersom projektledaren har en mycket viktig roll i uppdraget är det kompetens och erfarenhet/referenser *hos offererade projektledare/huvudperson* som kan ge mervärde, vilket framgår av utvärderingskriterierna. Den projektledare/huvudperson som bolaget offererat har arbetat med kartproduktion i tio år, men har ingen erfarenhet som projektledare av väginformationskartor. Bolaget uppfyller därmed de krav

som Vägverket ställt, men ger inte något mervärde. Den projektledare/huvudperson som offererats i antaget anbud har cirka 15 års erfarenhet som projektledare för produktion av väginformationskartor och dessförinnan ytterligare lång erfarenhet av kartproduktion, således totalt cirka 30 års erfarenhet av kartproduktion. Vägverket bedömde därför mervärdet i antaget anbud till två poäng vilket motsvarar avdrag med 14 procent på anbudssumman. Vad gäller bedömning av referenser anger bolaget att deras referent vid Vägverkets kontroll av referenser talat för att bolaget fungerat bra med de krav Kartförlaget ställt. Vägverkets uppfattning av referenserna överensstämmer i princip med detta och har därför bedömt att bolagets anbud med där offererad projektledare/huvudperson uppfyller ställda krav, men ger inte något mervärde, d.v.s. noll poäng. Den projektledare/huvudperson som offererats i antaget anbud har vid kontroll av referenser fått entydigt högt betyg, varför Vägverket bedömde mervärdet till motsvarande ett poäng, d.v.s. "...resultat bättre än förväntat/avtalat" d.v.s. 10 procent avdrag på anbudssumman. Att den projektledare som nu antaget anbud offererat tidigare har utfört uppdrag för bolagets räkning är inte något som kan ge bolaget mervärde i den aktuella upphandlingen. Utvärderingskriterier måste enligt gällande rätt vara relevanta och ha en tydlig koppling till kontraktsföremålet. Vägverket har, i enlighet med förfrågningsunderlaget, vid utvärderingen bedömt de resurser som offereras av anbudsgivarna för utförande av det aktuella uppdraget, vilket således är i enlighet med LOU. För det fall länsrätten skulle komma fram till att Vägverket på något sätt agerat i strid med LOU är det verkets uppfattning att bolaget ändå inte lidit eller riskerar lida någon skada av detta. Som Vägverket anfört ovan är upphandlingens viktigaste produkt, väginformationskartan, en unik produkt som inte kan jämföras med andra typer av kartor. En följd av detta är att efterbehandlingen av kartan kräver särskilda resurser av leverantören. Kartan ska enligt förfrågningsunderlaget faldas, d v s vikas och paketeras, på ett sätt som kräver speciell maskinell utrustning. Ett ovillkorligt krav som Vägverket ställt på anbudsgivarna är att de ska ha de resurser som behövs för att klara det upp-

drag som de offererar i upphandlingen. Bolaget har bekräftat i sitt anbud att det har nödvändiga resurser. Ett annat ovillkorligt krav, vilket ställts för att Vägverket ska kunna bedöma att kravet är uppfyllt, är att anbudsgivarna ska redovisa de underleverantörer de avser använda för att utföra uppdraget. Bolaget har uppgivit en underleverantör, Strands Tryckeri i Lindesberg AB, för utförande av tryckning och efterbehandling, bilaga 4. Vägverket godkände därför bolagets anbud som gick vidare till anbudsutvärderingen. I kontakter med bolaget, efter att tilldelningsbeslutet meddelats den 23 januari 2008, har det emellertid framkommit att bolaget i sitt anbud inte inkluderat falsning av väginformationskartan. Bolaget och den underleverantör som angivits för bl.a. efterbehandling har inte den maskin som krävs för falsningen. Bolagets anbud borde därför rätteligen ha förkastats. När bolaget upptäckte sitt misstag skickade man den 31 januari 2008 en komplettering till Vägverket där en helt ny underleverantör anges för utförande av falsningen. Vägverket har emellertid inte möjlighet att ta hänsyn till sådana nya uppgifter efter sista anbudsdag och bolaget kan därför inte, även om Vägverket skulle förordnas att rätta upphandlingen, komma ifråga som leverantör. Bolaget har därför inte lidit eller riskerar lida någon skada av det sätt Vägverket genomfört upphandlingen då bolaget inte visat att utvärderingen varit felaktig på ett sådant sätt att bolagets anbud rätteligen skulle antagits.

Bolaget har i yttrande tillagt bl. a. följande. De anser att bolagets projektledares kunskapsnivå på kartsidan är högre än vinnande anbudsgivares projektledare. Vägverket har inte kunnat redogöra för varför bolagets projektledares kompetensnivå anses lägst av de inlämnade anbuden. Bolagets projektledare bör lägst läggas på samma nivå eller högre än konkurrenterna. Påståendet att deras projektledare inte har någon erfarenhet av projektledning av väginformationskartor har ingen substans eftersom bolaget de två senaste åren tillverkat dessa kartor och han då varit delaktig i denna produktion samt svarat för likvärdiga uppdrag. I jämförelse av produkt kartor är Vägverkets väginformationskarta inte ett mer kvalificerat uppdrag än andra

kartuppsdrag bolagets projektledare ansvarat för. Vägverket har inte heller på ett dokumenterat plan kunnat redogöra för skillnaden av vad referenserna sagt kunnat påverka resultatet till bolagets nackdel. Bolaget anser således att de inte fått sitt anbud prövat på rättvisa grunder. – Till stöd för sin talan har bolaget bifogat e-postmeddelanden mellan bolaget och den referensperson som bolaget angett i samband med anbudet och som Vägverket haft kontakt med.

Vägverket har i yttrande tillagt bl. a. följande. Bolagets projektledare har inte någon erfarenhet som projektledare av väginformationskartor, vilket är upphandlingens viktigaste produkt, vilket har tillmätts betydelse vid utvärderingen. Den projektledare som vinnande anbud angivit, och som tidigare arbetat hos bolaget, är den person som under de ca 15 år väginformationskartan framställts åt Vägverket haft rollen som projektledare gentemot verket. Vägverket vidhåller således att utvärderingen är korrekt och inom ramen för de angivna kriterierna i förfrågningsunderlaget. När det gäller referenser har Vägverket inhämtat en referens per offererad projektledare och har därmed behandlat anbudsgivarna lika. Vägverket har valt att för alla anbudsgivarna kontrollera den av angivna referenser som avser uppdrag och där offererad projektledare varit ansvarig. Endast den projektledare som offererats i antaget anbud har erfarenhet som projektledare för väginformationskartan. Eftersom både bolagets och det företags, vars anbud antogs, projektledare tidigare utfört uppdrag åt Vägverket har verket vägt in sina egna erfarenheter av projektledarna och jämfört dessa med de externa referenserna. Vägverkets egna erfarenheter och de externa referenserna har bedömts utifrån samma kriterier och har stämt väl överens. Vägverket har att bedöma de uppgifter som var tillgängliga vid anbudsutvärderingen. Att Vägverket bedömt bolagets referenser korrekt bekräftas av vad bolaget anför då de anger att referenspersonen inte använt ”överord”. Den redogörelse som bolaget senare har begärt in från sin referensperson förändrar inte detta. Det företag som vann upphandlingen hade offererat två projektledare.

Vid referenstagning gavs överbetyg för en av projektledarna både beträffande kostnad och resultat. Samma resultat uppnåddes beträffande Vägverkets egna erfarenheter av den andre projektledaren beträffande tidigare uppdrag. Bolagets redogörelse bekräftar vidare att bolaget inte uppfyllde ställda skall-krav då anbudet ingavs eftersom den av dem angivna underleverantören, vilket framkommit senare, inte hade tillgång till nödvändig falsningsmaskin. Bolaget saknade således vid anbudsprövningen tillräckliga resurser för att klara det uppdrag som omfattas av upphandlingen. Deras anbud borde därför ha förkastats. En rättelse av upphandlingen skulle därför bara kunna leda till att bolagets anbud förkastas. Bolaget har därför inte lidit eller riskerat att lida någon skada av de brister bolaget påstår att Vägverket gjort sig skyldig till.

Länsrätten har den 1 februari 2008 förordnat att upphandlingen tills vidare inte får avslutas. Länsrättens interimistiska beslut har omprövats den 12 februari 2008.

SKÄLEN FÖR LÄNSRÄTTENS AVGÖRANDE

Av 7 kap. 1 § LOU framgår att en leverantör som anser att han lidit eller kan komma att lida skada enligt 2 § får i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om åtgärder enligt nämnda paragraf.

Enligt 7 kap. 2 § LOU skall rätten, om den upphandlande enheten har brutit mot 1 kap. 4 § eller någon annan bestämmelse i LOU och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Enligt 1 kap. 4 § LOU skall upphandling göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn.

Av 1 kap. 22 § LOU framgår att en upphandlande enhet skall anta antingen

1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, eller
2. det anbud som har lägst anbudspris.

Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, skall enheten ta hänsyn till samtliga omständigheter såsom pris, leveranstid, driftkostnader, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service, tekniskt stöd, miljöpåverkan m.m. Enheten skall i förfrågningsunderlaget eller i annonsen om upphandling ange vilka omständigheter den tillmäter betydelse. Omständigheterna skall om möjligt anges efter angelägenhetsgrad, med den viktigaste först.

I förarbetena (prop. 1992/93:88 s. 51 f) uttalas bl. a. följande. Frågan om vilket anbud som skall antas är mycket central i förhållande till syftet att uppnå en icke-diskriminerande upphandling samt att den upphandlande enheten är skyldig att i förfrågningsunderlaget ange vilken prövningsgrund den avser att använda och att det inte får förekomma att ett anbud väljs framför ett annat på grund av en omständighet som anbudsgivarna i förväg inte fått reda på.

Länsrätten gör följande bedömning.

Vad gäller det av bolaget framställda yrkandet om att bolaget skall tilldelas upphandlingen kan länsrätten konstatera att ordalydelsen i 7 kap. 2 § LOU begränsar länsrättens handlingsutrymme beträffande de rättsföljder som kan komma i fråga efter en överprövning, för det fall man funnit att en överträdelse av 1 kap. 4 § LOU och de EG-rättsliga principer som skall tillämpas skett. Länsrätten kan därför konstatera att bolagets yrkande i sig inte kan bifallas men att det som skall prövas i målet är om upphandlingen, på de skäl som bolaget anfört, inneburit att bestämmelserna i LOU har åsidosatts.

Länsrätten har således att ta ställning till frågan om den av Vägverket företagna utvärderingen skett i strid med förfrågningsunderlaget med hänsyn till där uppställda utvärderingskriterier.

För att kunna nyttja de konkurrensmöjligheter som finns och för att det ska ske på lika villkor krävs ett klart och tydligt förfrågningsunderlag. Ett bristfälligt förfrågningsunderlag strider mot principen om affärsmässighet i 1 kap. 4 § LOU liksom mot principen om transparens enligt gemenskapsrätten. Leverantörerna bör genom förfrågningsunderlaget således få klart för sig hur utvärderingen kommer att gå till och vilka kriterier som kommer att tillmätas betydelse.

Av aktuellt förfrågningsunderlag framgår under avsnitt 11.2 hur prövning och utvärdering av anbud kommer att ske. Av punkten 1.11.2 (Utvärdering av anbud) framgår följande.

Vägverket kommer att tilldela kontrakt till den anbudsgivare som har det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för Vägverket.

Utvärdering av anbud kommer att ske enligt Vägverkets utvärderingsmodell som beskrivs nedan samt i bilaga 2 Anbudsformulär under flikarna Jämförelsepris och Mervärden.

Följande kvalitativa kriterier kommer med angiven viktning att tillmätas betydelse vid utvärderingen:

<u>Kriteriegrupp</u>	<u>Mervärde i % av anbudssumma</u>
1. Projektledarens/huvudpersonens kompetens	20 %
2. Bedömning av utförda referensuppdrag	20 %
Totalt värderas samtliga mervärden till maximalt 40 % av anbudssumma.	

Av Anbudsformuläret, som också utgör en del av förfrågningsunderlaget, framgår följande information till anbudsgivarna beträffande ovan angivna utvärderingskriterier.

Totalt värderas samtliga utvärderingskriterier (s.k. mervärden) till maximalt 40 % av anbudspriset, varav kompetens värderas till 20 % och referenser 20 %.

Detta innebär att anbudsgivaren maximalt kan erhålla 40 % avdrag om denne bedöms erbjuda samtliga mervärden enligt de nivåer som beskrivs nedan.

Beträffande projektledarens kompetens angavs följande.

Vägverket kommer att bedöma offererad projektledare/huvudperson kompetens för efterfrågat uppdrag.

I bedömningen av anbud beaktas även om offererad projektledare/huvudperson uppvisar en bättre kompetensprofil än de krav som uppställs i denna upphandling. Av poängsättningen framgår följande.

- 0 = uppfyller krav, men ger ej mervärde – avdrag med 0 %
- 1 = kompetens bättre än kravbild – avdrag med 7 %
- 2 = kompetens mycket bättre än kravbild – avdrag med 14 %
- 3 = kompetens väsentligt mycket bättre än kravbild – avdrag med 20 %

Beträffande bedömning av utförda referensuppdrag angavs följande.

Referens kommer att utvärderas utifrån hur i anbudet redovisat referensuppdrag genomförts. Av poängsättningen framgår följande.

- 0 = genomfört referensuppdrag godkänt avseende kostnad, leveranstid samt kvalitet men ger inget mervärde – avdrag med 0 %.
- 1 = genomfört referensuppdrag godkänt avseende kostnad, leveranstid samt kvalitet, resultat bättre än förväntat/avtalat – avdrag med 10 %.
- 2 = genomfört referensuppdrag godkänt avseende kostnad, leveranstid samt kvalitet, resultat mycket bättre än förväntat/avtalat – avdrag med 20 %.

Såvitt framgår finns inte någon egentlig ledning för skillnaden mellan de bedömningsgrunder som angetts under såväl projektledarens kompetens som bedömning av referenser då de är angivna i värdeomdömen (*bättre/mycket bättre/väsentligt mycket bättre* respektive *bättre/mycket bättre*).

Att ett förfrågningsunderlag är utformat på angivet sätt strider dock inte mot kravet på affärsmässighet. Inte heller i övrigt har det visats att förfarandet strider mot de krav som uppställs i lagen om offentlig upphandling. Förutsättningar saknas därför för ingripanden enligt LOU.

LÄNSRÄTTENS AVGÖRANDE

Länsrätten upphäver sitt interimistiska beslut samt avslår DB Grafiska i Norden AB:s framställning om åtgärder enligt LOU.

Hur man överklagar, se bilaga (Dv 3109/1c).


Margareta Larsson



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga länsrättens beslut skall skriva till kammarrätten i Sundsvall.

Skrivelsen skall dock skickas eller lämnas till länsrätten.

Överklagandet skall ha kommit in till länsrätten **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 skall 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 länsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står länsrättens 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 skall innehålla

1. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom skall adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nå 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 om länsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av länsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen skall vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till länsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud skall denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.