



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen
Enhet 15

DOM
2014-04-04
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
29939-13

SÖKANDE

Stockholms Rörexpress AB, 556676-2711
Bäckaskiftsvägen 1
122 42 Enskede

MOTPART

Järfälla kommun

Ombud: Advokat Charlotte Dolk
Advokatbyrån Hellgren Linander KB
Box 24053
104 50 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2014-04-08	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Stockholms Rörexpress AB:s ansökan.

Dok.Id 447799

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 08:00-16:30
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se		

YRKANDEN M.M.

Järfälla kommun genomför en upphandling av ramavtal för VVS-arbete (Ten 2013/593). Upphandlingen genomförs som ett förenklat förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Av tilldelningsbeslut den 2 december 2013 framgår att avtal kommer att tecknas med andra anbudsgivare än Stockholms Rörexpress AB (härefter Stockholms Rörexpress). Av utvärderingsprotokoll framgår att Stockholms Rörexpress har ansetts inte ha fyllt i anbudsformuläret korrekt, då bolaget har angett att underleverantör kommer att användas men inte redovisat vem denna underleverantör är.

Stockholms Rörexpress yrkar i första hand att förvaltningsrätten rättar tilldelningsbeslutet på så sätt att Stockholms Rörexpress bedöms uppfylla kravet på korrekt ifyllt anbudsformulär i den del som avser underleverantör. I andra hand yrkar Stockholms Rörexpress att förvaltningsrätten förordnar att upphandlingen ska göras om. Stockholms Rörexpress anför sammanfattningsvis att bolaget, utöver kravet på korrekt ifyllt anbudsformulär, även uppfyller förfrågningsunderlagets krav avseende kvalitets- och miljöbeskrivningar, referenser samt riskklass.

Järfälla kommun bestrider att upphandlingen ska rättas eller göras om och anför i huvudsak följande. Stockholms Rörexpress uppfyller inte de krav som ställs i förfrågningsunderlaget avseende korrekt ifyllt anbudsformulär och det var därmed korrekt att förkasta anbudet. Stockholms Rörexpress har under alla förhållanden inte kunnat vinna den aktuella upphandlingen då bolaget inte uppfyller förfrågningsunderlagets krav avseende kvalitets- och miljöbeskrivningar, referenser samt riskklass. Bolaget har därmed inte lidit eller riskerat att lida skada till följd av att anbudet förkastats.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser

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 (1 kap. 9 § LOU).

Av transparens- och likabehandlingsprincipen följer att den upphandlande enhetens krav ska ha angivits på ett sätt som är tillräckligt för att en leverantör med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget ska kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud. Höga krav bör ställas på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar av förfrågningsunderlaget. De rättsprinciper som anges i 1 kap. 9 § LOU omfattar således ett krav på förutsebarhet.

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts (16 kap. 6 § första stycket LOU).

Underleverantör

Stockholms Rörexpress har uteslutits från utvärderingen med hänvisning till att bolaget genom att sätta ett kryss i en särskild svarsruta har angett att underleverantör kommer att användas men underlåtit att ange namn på denna eller dessa i enlighet med instruktionen i anbudsformuläret.

Stockholms Rörexpress har anfört att bolaget aldrig har haft för avsikt att anlita underleverantör och att man har satt ett kryss i svarsrutan endast för att markera att man tagit del av innehållet.

Den aktuella svarsrutan återfinns på sidan 1 i anbudsformuläret, bilaga 13.3 till förfrågningsunderlaget. Under rubriken "Bifogade handlingar, bevis/intyg för prövning av anbud" finns först sju rutor. Intill varje ruta står text, t.ex. "Sanningsförsäkran", "3 st referenser", "Kopia på gällande försäkring enligt punkt AFC.54 i Förfrågningsunderlaget". Efter dessa sju rutor med tillhörande text kommer ett tomt utrymme. Därefter följer ytterligare en ruta, intill vilken det står "Anbudet innehåller inga reservationer". Direkt under kommer ännu en ruta, vilken är den ruta om vars tolkning parterna har olika uppfattningar. Intill denna ruta står "Om Underleverantör kommer att anlitas skall företag och organisationsnummer anges här:". Under denna text finns en linje.

Förvaltningsrätten konstaterar att de sju översta rutorna på sidan är av samma typ, nämligen rutor för bekräftande av att man bifogat varje angiven handling. Den åttonde rutan har ingen koppling till någon bifogad handling utan ska kryssas i för att bekräfta att anbudet inte innehåller några reservationer. Vad avser den aktuella nionde rutan längst ned på sidan konstaterar förvaltningsrätten att texten intill denna ruta är av en annan karaktär än såväl texten vid ruta 1-7 som texten vid ruta 8. Texten "Om Underleverantör kommer att anlitas skall företag och organisationsnummer anges här:" är kopplat till linjen under texten. Det är dock enligt förvaltningsrättens mening oklart vad ett kryss i rutan ska signalera. För att tydligt få veta om anbudsgivaren tänkt anlita underleverantör eller inte, borde Järfälla kommun istället exempelvis ha gjort två rutor med texten "Ja" respektive "Nej". Större tydlighet hade också uppnåtts om Järfälla kommun valt att inte använda någon ruta alls utan enbart anvisat anbudsgivaren att ange underleverantörens namn och organisationsnummer på

linjen under texten ifall han avser anlita underleverantör. Med hänsyn till denna oklarhet i anbudsformulärets utformning i fråga om vad ett kryss i rutan innebär, anser förvaltningsrätten att det inte kan läggas Stockholms Rörexpress till last att man gjort tolkningen att en ikryssad ruta i kombination med en tom rad skulle signalera att man bekräftar att man tagit del av texten bredvid rutan men inte avser anlita någon underleverantör.

Järfälla kommun anför även att Stockholms Rörexpress refererar till underleverantörer i bolagets miljö- respektive kvalitetsledningssystem genom formuleringarna "I vårt praktiska miljöarbete deltar alla medarbetare och anlidade underentreprenörer" respektive "Kvalitetskritiska moment kan antingen återfinnas i den egna produktionen, i underleverantörernas åtagande eller framgå av myndigheternas krav enligt PBL." Enligt förvaltningsrättens mening är det tydligt att bolagets miljö- respektive kvalitetsledningssystem är allmänt hållna texter som beskriver hur bolaget generellt arbetar med dessa frågor. Såsom Stockholms Rörexpress har påpekat är dokumenten daterade den 20 oktober 2013, vilket var innan den aktuella upphandlingen annonserades. Det finns därmed enligt förvaltningsrättens mening inte anledning att anse att bolaget, genom att på detta sätt omnämna underleverantörer i policydokumenten, har aviserat att underleverantörer kommer att anlitas i den aktuella upphandlingen.

Det har därmed inte varit korrekt att utesluta bolaget från utvärderingen med hänvisning till att Stockholms Rörexpress satt ett kryss i den aktuella svarsrutan.

Kvalitet och miljö

Järfälla kommun anför att Stockholms Rörexpress inte har lidit skada av att uteslutas från utvärderingen eftersom bolaget inte uppfyller förfrågningsunderlagets krav avseende kvalitet och miljö.

Om certifikat enligt SS-EN ISO 9000-serien, EMAS eller liknande saknas så ska, enligt AFC.221 i förfrågningsunderlaget, anbudsgivarens rutiner för kvalitetsarbete beskrivas och minst omfatta

- kvalitetspolicy för verksamheten
- rutiner för internrevision eller egenkontroll
- hantering av avvikelser och förebyggande åtgärder för dessa
- namn på kvalitetsansvarig
- beskrivning hur man systematiskt arbetar med att hålla en hög kundnöjdhet

Stockholms Rörexpress har beskrivit sina rutiner i ett dokument med titeln Kvalitetsledningssystem. Detta dokument innehåller bl.a. beskrivning av vilket ansvar respektive medarbetare i bolaget har för att säkerställa kvaliteten i bolagets arbete, beskrivning av hur bolaget genomför de olika momenten kontraktsgenomgång, planering, inköp osv. samt beskrivning av rutiner för egenkontroll och avvikelshantering i samband med projekt och serviceverksamhet samt förebyggande åtgärder mot avvikelser. Järfälla kommun anför bl.a. att bolagets kvalitetsarbete endast är beskrivet i svepande ordalag samt att policyn synes vara skriven för projekt och inte för det löpande arbetet med felanmälan och arbetsorder som är huvudsyftet med arbetet. Såsom Stockholms Rörexpress har påpekat är syftet med en standard att den ska vara tillämpbar på olika typer av verksamheter och att den inte kan vara kundspecifik. Det ligger därför i sakens natur att kvalitetsarbetet beskrivs på ett generellt sätt. Såsom bolaget har anfört omnämns även serviceverksamhet och arbetsorder på flera ställen i Kvalitetsledningssystemet. Policyn får därmed anses tillämplig på den typ

av arbete som bolaget skulle komma att utföra om det antas som leverantör i den aktuella upphandlingen. Förvaltningsrätten anser således att kvalitetspolicyn inte kan anses vara behäftad med brister av så allvarlig art att de innebär anledning att utesluta Stockholms Rörexpress från utvärderingen.

Vad avser uppfyllande av miljökrav så ska enligt AFC.222 i förfrågningsunderlaget anbudsgivare som saknar certifikat enligt SS-EN ISO 14 001:2004, EMAS eller liknande beskriva sina rutiner för miljöarbete.

Dessa ska minst omfatta

- miljöpolicy för verksamheten
- rutiner för internrevision och egenkontroll
- hantering av avvikelser och förebyggande åtgärder för dessa
- namn på företagets miljöansvarig
- beskrivning över hur kunskap om nya riktlinjer och krav inom miljöområdet sprids inom företaget

Järfälla kommun anför även i fråga om Stockholms Rörexpress miljöpolicy att denna är skriven i svepande ordalag samt att policyn synes vara skriven för projekt och inte för det löpande arbetet med felanmälan och arbetsorder som är huvudsyftet med arbetet. Förvaltningsrätten anser inte att miljöpolicyn är behäftad med sådana brister att den innebär anledning att förkasta bolagets anbud.

Referenser

Järfälla kommun anför att Stockholms Rörexpress inte heller uppfyller kravet på referenser. Av AFB.52 i förfrågningsunderlaget framgår att anbudsgivaren ska bifoga tre referenser som redovisar liknande uppdrag med motsvarande omfattning avseende VVS-arbeten och rörmokeri.

Järfälla kommun anser att den av Stockholms Rörexpress lämnade referensen avseende Ikano Bostad Produktion inte uppfyller det uppställda

kravet på motsvarande omfattning, då referensuppdraget har angivits till 500 000 kr för tre år. Det kan enligt Järfälla kommun i det aktuella uppdraget beställas en mindre utförandeentreprenad för 200 000 kr och det tillkommer dessutom löpande arbeten med i genomsnitt 5-6 arbetsordrar per dag. Den nuvarande ramavtalsleverantören har under 2013 debiterat kommunens driftkonto med drygt 3 miljoner kr. Järfälla kommun anför att omfattningen av det i upphandlingen aktuella uppdraget därför är betydligt större än omfattningen av Stockholms Rörexpress angivna referensuppdrag, vilket innebär att Stockholms Rörexpress under alla förhållanden inte kunnat vinna upphandlingen.

Förvaltningsrätten konstaterar att uppdragets omfattning framgår av AFA.21 i förfrågningsunderlaget. Här anges bl.a. följande. Uppdraget omfattar reparationer inklusive material och arbetskostnad upp till 10 000 kr. Värdet för uppdrag inklusive arbete och material som överstiger 10 000 kr ska diskuteras med beställaren. Under året 2013 från januari till september har felanmälan skickat 5-6 arbetsordrar per dag. Omfattningen kan dock variera kraftigt från år till år. Den upphandlande myndigheten garanterar inte säkra volymer. Ramavtalet gäller för arbeten och mindre utförandeentreprenader med ett beräknat värde på upp till 200 000 kr per uppdrag. I de fall arbeten över detta värde blir aktuella, förbehåller sig den upphandlande myndigheten rätten att göra en ny, separat upphandling utanför detta ramavtal.

Med hänsyn till att det inte finns någon uppgift i förfrågningsunderlaget om det förväntade ekonomiska värdet på det upphandlade ramavtalet och inte heller någon uppgift om vad som debiterats i gällande ramavtal, anser förvaltningsrätten att det inte finns grund att anse att referensen Ikano Bostad Produktion inte uppfyller det uppställda kravet på uppdrag med motsvarande omfattning. Det skulle därmed inte heller av denna anledning vara korrekt att utesluta Stockholms Rörexpress från utvärderingen.

Riskklass

Järfälla kommun anför att Stockholms Rörexpress inte lidit eller riskerat att lida skada då bolaget, enligt vad kommunen erfarit vid en kontroll som gjorts efter att bolaget ansökt om överprövning, vid tidpunkten för anbudsutvärderingen inte uppfyllde kravet i förfrågningsunderlaget om att anbudsgivare ska ha minst riskklass 3 enligt UC. Järfälla kommun anför att Stockholms Rörexpress den 28 november 2013, vilket var sista anbudsdag, hade riskklass 2 samt att bolagets riskklass först den 27 januari 2014 ändrades till riskklass 3.

Järfälla kommun åberopar kreditupplysning från UC av vilken framgår under rubrik "Kreditomdöme" och underrubrik "Historiska riskklasser" att Stockholms Rörexpress under perioden den 25 november 2013 – 27 januari 2014 hade riskklass 2.

Stockholms Rörexpress anför sammanfattningsvis följande. Järfälla kommun begärde utdrag ur UC den 12 februari 2014 och detta visar risknivå 3 för bolaget, vilket är enligt kraven i förfrågningsunderlaget. UC hade en felaktig registrering av risknivå för Stockholms Rörexpress under en tid i slutet av 2013 till januari 2014. För de kunder som begärt utdrag ur UC under denna tid har UC skickat ut en dementi och meddelat att sänkningen av risknivå var felaktig. Om Järfälla kommun hade begärt utdrag om risknivå under perioden efter anbudsdagen fram till dagen för tilldelningsbeslutet den 2 december 2013, hade man också fått en dementi från UC om att uppgiften om risknivå 2 var felaktig.

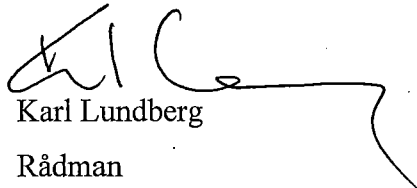
Järfälla kommun anför att Stockholms Rörexpress påstående om en felaktig sänkning inte kan godtas då bolaget inte på något sätt styrkt påståendet. Järfälla kommun anför vidare att om uppgiften hade varit

felaktig i november 2013 så skulle denna felaktighet knappast kvarstå i det utdrag som kommunen fått i februari 2014.

Även om det inte uttryckligen framgår av förfrågningsunderlaget vid vilken tidpunkt en leverantör ska uppfylla kravet på minst riskklass 3 måste utgångspunkten vara att ett skall-krav ska vara uppfyllt vid anbudstidens utgång, eller senast vid tidpunkten för utvärderingen. Förvaltningsrätten finner med hänsyn till detta att förfrågningsunderlagets krav på minst riskklass 3 innebär att anbudsgivare som vid utvärderingen befins ha en lägre riskklass inte har kunnat vinna upphandlingen och därmed inte heller lidit eller riskerat att lida skada av att ha uteslutits från utvärderingen av andra orsaker. Järfälla kommun har gett in ett utdrag från UC av vilket framgår att Stockholms Rörexpress under perioden den 25 november 2013 – 27 januari 2014 hade riskklass 2. Enligt förvaltningsrättens mening måste det vid detta förhållande åligga Stockholms Rörexpress att presentera bevisning som visar att denna klassning har varit felaktig. Enbart bolagets egen uppgift om att sänkningen till riskklass 2 var ett misstag är inte tillräcklig för att finna att bolaget har uppfyllt kravet på minst riskklass 3. Stockholms Rörexpress kan därför inte anses ha lidit skada på grund av att bolagets anbud uteslutits från utvärderingen. Bolagets ansökan om ingripande enligt LOU ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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


Karl Lundberg
Rådman

Elisabeth Kornfeldt 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 nås 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.