



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I UPPSALA**

Enhet 1

DOM
2014-10-01
Meddelad i
Uppsala

Mål nr
2048-14 E

SÖKANDE

Öhrlings Pricewaterhouse Coopers AB, 556029-6740
Västra Trädgårdsgatan 31, 2 tr.
611 32 Nyköping

MOTPART

Länsstyrelsen Västmanlands län
721 86 Västerås

SAKEN

Offentlig upphandling, LOU

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

KONKURRENSVERKET	
2014 -10- 0 2	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

Dok.Id 127980

Postadress
Box 1853
751 48 Uppsala

Besöksadress
Kungsgatan 49

Telefon
018-16 73 00

Telefax
018-16 73 43
E-post: forvaltningsratteni uppsala@dom.se

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:00

BAKGRUND OCH YRKANDE

Länsstyrelsen i Västmanlands län genomför en upphandling av konsultstöd, ESF-förstudie Västmanland 2014, dnr 304-4306-13. Den 11 april 2014 fattade Länsstyrelsen tilldelningsbeslut om att tilldela Cajalma AB (Cajalma) kontrakt i upphandlingen.

Öhrlings Pricewaterhouse Coopers AB (bolaget) ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska göras om. Till stöd för sin talan anför bolaget att upphandlingen har skett i strid med de grundläggande principerna för offentlig upphandling som framgår av 1 kap. 9 § LOU. Länsstyrelsen har i strid med likabehandlingsprincipen frångått de krav som har ställts på leverantörer i förfrågningsunderlaget vilket har medfört att anbudet från Cajalma antagits istället för att uteslutas. Trots att anbudet från Cajalma saknat organisationsnummer och vid anbudets avgivande inte hade stipulerad F-skattsedel ansåg Länsstyrelsen att Cajalma uppfyllde ställda skall-krav. I punkten 3.2 anges skall-krav gällande angivande av organisationsnummer och i punkten 3.1 anges skall-krav gällande F-skattsedel. Cajalma vidgår för övrigt i sitt anbud att organisationsnummer saknas samt att man saknar F-skattsedel. Det måste framgå av förfrågningsunderlaget om skall-krav ska vara uppfyllda vid avtalstecknande. Länsstyrelsen har inte angivit detta i förfrågningsunderlaget varför kvalificeringen av bolagets anbud strider mot likabehandlingsprincipen. Ur ett upphandlingsperspektiv är det irrelevant att skylla på dålig överensstämmelse mellan myndigheters handläggningstid och sista datum för anbudsgivande. I punkten 5.3 i förfrågningsunderlaget anges vidare att utvärderingen kommer att ske av de anbud som specifikt uppfyller kraven i punkten 3.1. Genom att utvärdera Cajalmas anbud har Länsstyrelsen dessutom frångått villkoren i förfrågningsunderlaget. Att Länsstyrelsen på eget initiativ kontrollerar att Cajalma är registrerat hos Bolagsverket läker inte den brist i anbudet som avsaknaden av anbudsgivarens organisationsnummer

utgör. Inte heller att Länsstyrelsen konstaterar att F-skattsedel skulle finnas vid eventuellt tecknande av avtal läker bristen avseende innehav av F-skattsedel.

Bolaget anför även att utvärderingsmodellen i upphandlingen är otydlig och att den inte är så förutsägbar som kan förväntas av transparensprincipen. Det framgår inte av tilldelningsbeslut eller av utvärderingsdokumentation vilken viktning som använts. I förfrågningsunderlaget har viktningen för pris angivits till 40-50 procent, samt viktningen för erfarenhet, kunskap och leveranssäkerhet till 50-60 procent. Sistnämnda viktningssområde ska enligt förfrågningsunderlaget betygsättas enligt en skala på mellan 1-3 där 1 motsvarar tillfredsställande, 2 bra, samt 3 mycket bra/bäst. Upphandlande myndighet har möjlighet att ange intervall vad avser kriteriernas vikt, dock med den begränsningen att spridningen i intervallet inte får vara för stor vilket medför att informationen blir intetsägande. Angivna intervall är för stora. Genom att använda betygen 2,5 och 1,5 har Länsstyrelsen frångått i förfrågningsunderlaget angiven betygskala och handlat i strid med transparensprincipen. Vidare har Länsstyrelsen angivit att man tagit hänsyn till Cajalmas metodik och genomförandebeskrivning i sin utvärdering och därigenom handlat i strid med likabehandlings- och transparensprincipen. Länsstyrelsens felaktiga agerande har därför medfört att bolaget har lidit skada eller riskerar att lida skada.

Länsstyrelsen bestrider bolagets ansökan i sin helhet. Till stöd för sin talan anför Länsstyrelsen bl.a. följande. I sitt anbud angav Cajalma att det är ett företag under bildande, samt att organisationsnummer för företaget skulle erhållas inom en vecka efter datum för anbudsingivande då aktiekapitalet den 11 mars 2014 betalades in till Bolagsverket. Vid kontroll av de ingivna anbuden fann Länsstyrelsen att bolaget registrerades av Bolagsverket den 9 april 2014 med organisationsnummer, samt att F-skattsedel för bolaget skulle finnas vid eventuellt tecknande av avtal. Dålig överens-

stämelse mellan myndigheters handläggningstid och sista datum för anbudsingivande kan inte vara tillräckliga skäl för att utesluta ett anbud om anbudskraven kan uppfyllas vid tecknade av avtal.

Angivna intervall i utvärderingsmodellen är inte för stora. Halvsteg i skalan valdes för att skilja närliggande anbud avseende kvalitet och det kan inte anses bidra till att intervallen därmed har blivit för stora. Utvärderingsmodellen uppfyller de krav som LOU ställer. Vad bolaget anfört om att Länsstyrelsen tagit hänsyn till Cajalmas metodik och genomförandebeskrivning i sin utvärdering utgör en övertolkning av tilldelningsbeslutets semantiska utformning. Den aktuella skrivningen i tilldelningsbeslutet relaterar till kriterierna i utvärderingen, dvs. erfarenhet, kunskap och leveranssäkerhet. Inga nya kriterier har lagts till, vilket framgår av utvärderingsdokumentationen.

DOMSKÄL

Rätten har enligt 16 kap. 6 § första stycket LOU att pröva om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i lagen. Om så är fallet 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 har gjorts. För att grund för ingripande ska föreligga är det inte tillräckligt att sökanden anser sig ha lidit eller kunnat komma att lida skada, utan sökanden ska visa att denne har lidit eller kan komma att lida skada av den eller de brister som åberopas (se HFD 2013 ref. 53).

Utvärderingsmodell

Den första fråga rätten har att ta ställning till är om utvärderingsmodellen i förfrågningsunderlaget har utformats i strid med LOU.

Bolaget har anfört att utvärderingsmodellen strider mot transparensprincipen genom att tilldelningskriterierna är viktade i för stora intervall. Därutöver har bolaget anfört att Länsstyrelsen, genom att använda betygen 2,5 och 1,5, har frångått i förfrågningsunderlaget angiven betygskala och handlat i strid med transparensprincipen. Bolaget har även gjort gällande att Länsstyrelsen i strid med utvärderingsmodellen tagit hänsyn till Cajalmas metodik och genomförandebeskrivning i sin utvärdering vilket är oförenligt med likabehandlings- och transparensprincipen.

I 1 kap. 9 § LOU anges att upphandlande enheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Att upphandlingar ska genomföras på ett öppet sätt är ett uttryck för den s.k. transparensprincipen. Enligt transparensprincipen ska ett förfrågningsunderlag vara tillräckligt tydligt formulerat så att samtliga anbudsgivare med utgångspunkt i underlaget ska kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud (jfr. RÅ 2002 ref. 50).

Enligt 12 kap. 2 § LOU ska den upphandlande myndigheten ange hur kriterier kommer att viktas inbördes vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga. Kriterieviktningen får anges som intervall med en lämplig största tillåtna spridning.

I lagens förarbeten (2006/07:128 s. 406) uttalas bland annat följande. Kriterieviktningen får anges som intervall med en lämplig största tillåtna spridning. Viktningen kan exempelvis, om kriterierna är kvalitet och pris bestämmas till 70 procent respektive 30 procent. Om viktningen av kriterierna anges med intervall kan intervallet exempelvis vara en spridning mellan 60-70 procent respektive 30-40 procent.

EU-domstolen har prövat frågan om en upphandlande myndighets möjlighet att välja tilldelningskriterier i bl.a. mål C-19/00 SIAC Construction Ltd. Av rättsfallet framgår att upphandlande myndighet har stor frihet att välja vilken utvärderingsmodell som ska tillämpas, så länge kriterierna syftar till att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och inte medför att upphandlande myndighet ges en obegränsad valfrihet när den tilldelar en anbudsgivare ett kontrakt. Tilldelningskriterier ska vara formulerade på sådant sätt i kontraktshandlingarna att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan tolka kriterierna på samma sätt under hela upphandlingsprocessen.

Handlingarna i målet

Av punkten 5.3 i förfrågningsunderlaget framgår att utvärderingen av anbud syftar till att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. När det gäller viktningen av angivna tilldelningskriterier anges följande. Viktningen avseende priset kommer att ligga på 40-50 procent och viktningen avseende erfarenhet, kunskap och leveranssäkerhet kommer att ligga på 50-60 procent av värderingen. Av förfrågningsunderlaget framgår även att det kommer göras en sammantagen bedömning i fråga om erfarenhet, kunskap och leveranssäkerhet i en skala 1:3; 1 Tillfredsställande, 2 Bra och 3 Mycket bra/bäst.

Förvaltningsrättens bedömning

Förfrågningsunderlaget ger vägledning om vilka tilldelningskriterier som ska fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Det framgår att pris viktas i förhållande till erfarenhet, kunskap och leveranssäkerhet. Upphandlande myndighet har angivit viktningen av tilldelningskriterierna i intervall. Av lagens förarbeten framgår att ett intervall kan anges med en största tillåtna spridning. Det framgår vidare att ett intervall med en tio-procentig spridning kan vara tillåtet. Enligt förvaltningsrättens bedömning har utvärderingsmodellen med angivande av tilldelningskriterier viktade i

intervall varit tillräckligt tydligt formulerad och har kunnat uppfattas på samma sätt av samtliga anbudsgivare. Det är i målet inte visat att upphandlande myndighet genom angivet intervall ges en obegränsad valfrihet i tilldelningen av kontrakt eller att angivet intervall inte mynnar ut i det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Med hänsyn härtill anser förvaltningsrätten att utvärderingsmodellen i detta avseende inte strider mot transparensprincipen. Att Länsstyrelsen använt halvsteg vid betygsättningen i fråga om erfarenhet, kunskap och leveranssäkerhet är enligt förvaltningsrätten inte oförenligt med vad som anges i förfrågningsunderlaget och kan inte heller anses haft någon inverkan på anbudsingivandet. Förvaltningsrätten bedömer därför att vad bolaget anfört i denna del inte visar att Länsstyrelsen brutit mot transparensprincipen. Förvaltningsrätten gör vidare bedömningen att bolaget inte förmått visa att Länsstyrelsen handlat i strid med likabehandlings- och transparensprincipen genom att beakta Cajalmas metodik och genomförandebeskrivning vid anbudsutvärderingen. Detta med hänsyn till att förvaltningsrätten, i likhet med Länsstyrelsen, bedömer att aktuell skrivning i tilldelningsbeslutet relaterar till uppställda kriterier i utvärderingen och att inga nya kriterier har lagts till.

Skall-krav

Bolaget har anfört att den vinnande anbudsgivaren Cajalma inte har uppfyllt skall-kraven om organisationsnummer och F-skattsedel.

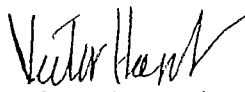
De omständigheter som bolaget åberopat i denna del rör brister i utvärderingen av det vinnande anbudet. De brister som bolaget åberopar är därmed inte hänförliga till det konkurrensuppsökande skedet av upphandlingen (RÅ 2005 ref. 47).

Av tilldelningsbeslutet framgår att ett antal anbudsgivare i fråga om erfarenhet, kunskap och leveranssäkerhet har erhållit samma betyg som bolaget. Samtliga dessa anbudsgivare har uppgivit ett lägre offererat pris per

timme än bolaget, vilket utgör det andra kriteriet för tilldelning vid utvärderingen. Med hänsyn härtill anser förvaltningsrätten att bolaget inte har visat att det lidit eller kan komma att lida skada på grund av de åberopade bristerna vid utvärderingen av Cajalmas anbud. Vid dessa förhållanden saknar förvaltningsrätten anledning att närmare pröva bolagets invändningar i denna del. Inte heller i övrigt föreligger skäl att ingripa mot upphandlingen med anledning av vad bolaget har anfört.

Mot bakgrund av ovanstående bedömningar ska bolagets ansökan avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1A-LOU)



Victor Hagstedt
förvaltningsrättsfiskal

Målet har handlagts av Kristine Nilsson.



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.

