



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Avdelning 31

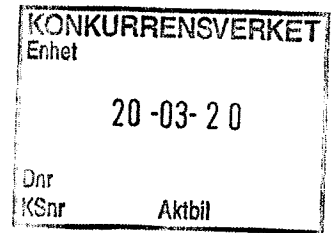
DOM
2020-03-20
Meddelad i Stockholm

Mål nr
3501-20

Sida 1 (7)

SÖKANDE

Städ & Maskin Centralen i Stockholm AB, 556519-8677
Elektravägen 12
126 30 Hägersten



MOTPART

Käppalaförbundet, 222000-0117

Ombud: Advokat Johanna Hellström och biträdande jurist Mikael Jonasson
Stora Nygatan 33
411 08 Göteborg

SAKEN

Offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Städ & Maskin Centralen i Stockholm AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 1209866

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: avd31.fst@dom.se www.domstol.se/forvaltningsratt	-	måndag–fredag 08:00–16:00

YRKANDEN M.M.

Käppalaförbundet påbörjade en upphandling avseende städtjänster (dnr KF2019-318) genom ett annonserat öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Genom ett beslut den 4 februari 2020 beslutade Käppalaförbundet att avbryta upphandlingen.

Städ & Maskin Centralen i Stockholm AB (SMC) ansöker nu om överprövning av beslutet att avbryta upphandlingen och yrkar att avbrytandebeslutet ska ogiltigförklaras. SMC anför bl.a. följande. Förfrågningsunderlaget är helt förutsebart i den mån att det är klart och tydligt formulerat samt att det innehåller de krav som ställs i upphandlingen. Samtliga upphandlingsdokument är utformade så att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla leverantörer ska kunna tolka informationen på samma sätt. Om anbudsgivare sedan lämnat olika svar i sina respektive anbud har detta en annan förklaring än att underlagen skulle vara otydliga. Av upphandlingens skall-krav i punkt 4.7.1 framgår krav på leverantörens organisation, kompetens och erfarenhet. Anbudsgivaren anmodas att i svarsrutorna a–f beskriva hur kravet kommer att uppfyllas. Skall-kravet kan rimligen inte betraktas som otydligt och ska kunna besvaras av en normalt omsorgsfull anbudsgivare. Huruvida skall-kravet är uppfyllt kontrolleras sedan av upphandlande myndighet genom de svar anbudsgivarna angett i svarsrutorna a–f. Under rubriken ”Utvärdering” med underrubrik 5.1.2 anmodas anbudsgivare att bifoga fil som beskriver anbudsgivarens förmåga att utföra uppdraget samt att bifoga CV på offererade resurser. Även denna del av förfrågningsunderlaget måste betraktas som tillräckligt tydligt för anbudsgivaren. Käppalaförbundet har inte kunnat påvisa vare sig sakliga eller godtagbara skäl att avbryta upphandlingen. Eftersom SMC har den i särklass mest konkurrenskraftiga slutsumman i upphandlingens prismatris riskerar bolaget att lida ekonomisk

skada om upphandlingen avbryts. Att det sedan finns möjlighet för SMC att delta i en ny upphandling förändrar inte detta.

Käppalaförbundet bestrider bifall till ansökan och yrkar att beslutet om att avbryta upphandlingen ska bestå. Käppalaförbundet anför bl.a. följande.

Käppalaförbundet har haft rätt att avbryta upphandlingen eftersom beslutet vilar på saklig grund. Beslutet är inte godtyckligt och överensstämmer med de grundläggande principerna i EU-fördraget. Käppalaförbundet har genom att avbryta upphandlingen agerat i enlighet med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna om transparens och likabehandling.

Av punkten 5.1.1. i upphandlingsdokumenten framgår att Käppalaförbundet kommer att tilldela kontrakt till den anbudsgivare vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga med avseende på bästa förhållandet mellan pris och kvalitet.

Vid prövning av de inkomna anbuden har Käppalaförbundet blivit varse om brister i upphandlingsdokumentet som äventyrar dess förenlighet med upphandlingsreglerna. Upphandlingsdokumentet har visat sig innehålla otydligheter avseende skall-kravet teknisk och yrkesmässig kapacitet samt den bevisning som skulle lämnas i anbudet till styrkande av anbudsgivarens uppfyllnad av skall-kravet.

I punkt 4.7.1 i upphandlingsdokumentet föreskrivs bl.a. villkor avseende teknisk och yrkesmässig kapacitet. Under samma punkt föreskrivs att anbudsgivaren ska använda svarsrutorna a–f för att beskriva hur kraven kommer att uppfyllas. I punkt 5.1.2 föreskrivs att anbudsgivare ska bifoga CV för offererade resurser. Kravet på CV har föreskrivits med avsikt att begära in bevis för anbudsgivares tekniska och yrkesmässiga kapacitet för att Käppalaförbundet därigenom ska kunna kontrollera uppfyllnad av skall-

kraven i punkt 4.7.1. Kravet på CV har emellertid angetts under det avsnitt i upphandlingsdokumentet som handlar om utvärdering.

Ställda obligatoriska krav måste vara uppfyllda för att Käppalaförbundet ska utvärdera och pröva ett anbud. För att ett skall-krav ska kunna kontrolleras krävs att anbudsgivaren lämnar in de bevis som efterfrågas i upphandlingen. Ovan nämnda brister har medfört att anbudsgivare har vilseletts i fråga om vad beviskravet på CV ska styrka, vilket manifesteras tydligt i det faktum att två av tre anbudsgivare inte har uppfattat att CV ska lämnas in för styrkande av skall-kraven i 4.7.1 utan istället endast som en del av utvärderingen. Eftersom upphandlingsdokumentet har tolkats olika av anbudsgivarna har Käppalaförbundet därigenom inte kunnat kontrollera uppfyllnad av skall-kraven.

Upphandlingsdokumentet innehåller så stora brister att det inte har varit i enlighet med de grundläggande principerna i LOU avseende transparens. I och med att två av tre anbudsgivare inte har uppfattat att kravet på CV tog sikte på kvalificeringskravet i 4.7.1 i upphandlingsdokumentet står det klart att upphandlingsdokumentet varit otydligt. Även om oklarheten rör en till synes mindre del av upphandlingsdokumentet måste detta sättas i relation till att de efterfrågade uppgifterna är av avgörande karaktär för att på ett rättvist och objektivt sätt kunna utvärdera de lämnade anbuden. I en upphandling utgör upphandlingsdokumentet en central del av förfarandet och är en förutsättning för att underlaget ska kunna fylla sin konkurrens- uppsökande funktion. Potentiella leverantörer ska vara säkra på att de obligatoriska krav som ställs i underlaget är klart och tydligt formulerade.

Bristen i upphandlingsdokumentet har påverkat upphandlingens resultat vid urvalet av leverantörer genom att det inte har gått att avgöra om något eller några anbud ska förkastas. Upphandlingsdokumentet har således varit behäftat med sådana fel och brister att upphandlingen har varit tvungen att

avbrytas för att säkerställa att de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna efterlevs. Bristen är av så grundläggande karaktär att rättelse inte kan göras.

Under alla omständigheter saknas grund för ingripande i upphandlingen då SMC inte lider skada av beslutet om att avbryta upphandlingen. SMC har inte på något vis diskvalificerats från den kommande upphandlingen, vilket innebär att SMC kommer att ha möjlighet att delta i den nya upphandlingen. SMC:s möjlighet att tilldelas kontrakt har således inte minskat genom den avbrutna upphandlingen och någon skada har därmed inte åsamkats SMC.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

En upphandlande myndighet har enligt rättspraxis inte någon skyldighet att fullfölja en inledd upphandling och EU-domstolen har uttalat att ett beslut att avbryta en upphandling inte är förbehållet undantagssituationer eller när det finns tungt vägande skäl (se EU-domstolens avgöranden i mål C-92/00 HI, punkt 40–41 och mål C-27/98 Fracasso och Leitschutz, punkt 23 och 25).

En myndighet måste dock ha sakligt godtagbara skäl för ett beslut att avbryta en upphandling och beslutet måste vara förenligt både med nationella bestämmelser om upphandling och med EU-rätten (se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2009 ref. 43). Sakligt godtagbara skäl för att avbryta en upphandling kan vara att den upphandlande myndigheten inser att den med hänsyn till innehållet i förfrågningsunderlaget inte har möjlighet att välja det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet (EU-domstolens avgörande i mål C-244/02 Kauppatalo Hansel), att endast ett anbud återstår, dvs. bristande konkurrens (EU-domstolens

avgörande i mål C-27/98 Fracasso och Leitschutz och Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2008 ref. 35) eller för dyra anbud (Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2009 ref. 43). Bristande öppenhet och transparens i upphandlingsdokumentet har också ansetts utgöra sakligt godtagbara skäl för att avbryta en upphandling (se Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 6093-10 och Kammarrätten i Jönköpings dom i mål nr 1427-10).

Förvaltningsrättens bedömning

Frågan i målet är om Käppalaförbundet har haft sakligt godtagbara skäl för sitt beslut att avbryta upphandlingen. Det är den upphandlande myndigheten som ska visa att det förelegat sakligt godtagbara skäl för att avbryta upphandlingen.

Ett förfrågningsunderlag ska vara formulerat på ett sådant sätt att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan tolka kriterierna på samma sätt. Käppalaförbundet har anfört att kravet på CV har föreskrivits med avsikt att begära in bevis för anbudsgivares tekniska och yrkesmässiga kapacitet för att Käppalaförbundet därigenom ska kunna kontrollera uppfyllnad av skall-kraven i punkt 4.7.1. Förvaltningsrätten anser att kravet på bevisning framstår som befogat och att skall-kraven inte endast kan kontrolleras genom de svar som anbudsgivarna har angett i svarsrutorna a–f. Förvaltningsrätten kan konstatera att det inte framgår av upphandlingsdokumentet att kravet på CV syftar till att utgöra bevisning för hur anbudsgivaren uppfyller dessa skall-krav. Enligt förvaltningsrätten har det därmed funnits en risk för att anbudsgivare har lämnat in CV utifrån olika utgångspunkter och alltså en risk för att en anbudsgivare inte har presenterat bevisning för hur skall-kraven i punkt 4.7.1 uppfylls. Käppalaförbundet har anfört att den omständigheten att två av tre anbudsgivare inte har uppfattat att kravet på CV tog sikte på skall-kravet avseende teknisk och yrkesmässig kapacitet tyder på att det har funnits en osäkerhet

kring hur kravet skulle uppfattas. Förvaltningsrätten finner inte skäl att ifrågasätta detta. Förvaltningsrätten anser mot denna bakgrund att upphandlingsdokumentet har brustit i tydlighet och transparens.

Förvaltningsrätten konstaterar att det inte har kommit fram annat än att SMC bedömts uppfylla skall-kraven i upphandlingen. Vidare framgår det av utredningen att SMC:s anbud innebär det lägsta priset för de tjänster som upphandlas. Enligt upphandlingsdokumenten är dock inte priset ensamt avgörande för vilken anbudsgivare som ska tilldelas kontraktet. Där framgår att beställaren kommer att tilldela kontrakt till den anbudsgivare vars anbud är det ekonomiskt med fördelaktiga med avseende på bästa förhållandet mellan pris och kvalitet. Med hänsyn till att inte bara priset utan även kvaliteten får tillmätas betydelse anser förvaltningsrätten att de otydligheter i upphandlingsdokumentet som har konstaterats sannolikt har medfört en risk för att Käppalaförbundet inte har kunnat garantera att bästa anbudet antas. Käppalaförbundets beslut att avbryta upphandlingen får därmed anses ha motiverats av sakligt godtagbara skäl. Det har inte heller kommit fram att de grundläggande principerna i gemenskapsrätten har åsidosatts genom beslutet. SMC:s ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (FR-05).

Charlotte Mattsson
Rådman

Förvaltningsrättsnotarien Ingrid Ljunggren har föredragit målet.



Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.

