



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen
Enhet 16

DOM
2014-06-13
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
7793-14

SÖKANDE

Taxi Kurir i Stockholm Aktiebolag, 556260-6060

Ombud: Advokat Madeleine Sifvert
Advokatfirman NOVA AB
Box 55996
102 16 Stockholm

MOTPART

Stockholms stad, Serviceförvaltningen

Ombud: Stadsadvokat Malin Lindvall
Stadsledningskontoret
Juridiska avdelningen
Hantverkargatan 3 A
105 35 Stockholm

KONKURRENSVERKET	
2014-06-13	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

SAKEN

Överprövning enligt lagen om offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om ingripande enligt LOU.

Dok.Id 493811

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.

Bakgrund, yrkande och inställning

Stockholms stad Serviceförvaltningen genomför upphandlingen Taxiresor i tjänst 2013 (3.3.2-303/2013) Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) och ramavtal kommer att tecknas med en leverantör. Tilldelningsgrund är lägsta pris. Genom tilldelningsbeslut den 24 februari 2014 beslutade staden att anta annan leverantör än Taxi Kurir i Stockholm Aktiebolag (bolaget).

Bolaget ansöker om överprövning och yrkar i första hand att förvaltningsrätten förordnar att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse har skett på så sätt att även bolagets anbud utvärderas. Som grund för detta yrkande anges att bolaget har uppfyllt de krav som kan utläsas ur förfrågningsunderlaget, och därmed att bolaget har felaktigt förkastats. Om anbudet hade utvärderats hade bolaget, som hade lägst anbudspris, tilldelats kontraktet varmed bolaget har lidit skada av stadens brott mot LOU. I andra hand yrkar bolaget att förvaltningsrätten ska förordna att upphandlingen ska göras om. Som grund för detta yrkande anges att det föreligger sådana oklarheter i förfrågningsunderlaget beträffande ställda krav att principerna för offentlig upphandling träds för när. Oklarheterna har (i så fall) inverkat negativt på bolagets möjligheter att utforma och lämna sitt mest konkurrenskraftiga anbud och därmed på bolagets möjligheter att tilldelas kontraktet. Bolaget har därmed lidit skada på grund av oklarheterna. Bolaget anför vidare att ett uppställt krav på volym gällande antal resor för referensuppdrag står i strid mot proportionalitetsprincipen eftersom det går utöver vad som är nödvändigt för upphandlingen i fråga.

Staden bestrider bifall till bolagets ansökan. Som grund för denna inställning anges att staden inte har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller mot någon annan bestämmelse i denna lag.

Vad bolaget anför till stöd för att upphandlingen ska göras om

Ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en anbudsgivare på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse och vad anbudsgivaren ska uppfylla för att tilldelas kontraktet. Om förvaltningsrätten skulle finna att det föreligger oklarheter angående kraven på referensuppdrag, eller att det finns utrymme för olika tolkningar, återstår inte annat än att göra om upphandlingen på den grunden att förfrågningsunderlaget strider mot likabehandlings- och transparensprincipen.

Bolaget är ett av Sveriges största taxibolag och utför ett stort antal uppdrag per år med periodvis mycket stora volymer. Om det hade framgått av förfrågningsunderlaget att staden med "jämförbar omfattning" avsåg uppdrag i storleksordningen visst antal resor per år (eller dylikt) skulle bolaget naturligtvis ha valt ut sådana uppdrag som referensuppdrag istället för de uppdrag som nu redovisats.

Vad bolaget anför till stöd för att upphandlingen ska rättas

Staden har vid sin prövning av anbuderna funnit att de referensuppdrag som bolaget har redovisat i sitt anbud inte uppfyller kravet på en viss uppdragsvolym. I sin upphandlingsrapport anger staden att ingen av de referenser som Taxikurir Stockholm AB har redovisat, har en omfattning som är jämförbar med föremålet för upphandlingen.

I förfrågningsunderlaget punkt 2.7 "Referenser" anges bl.a. följande:

Anbudsgivaren ska redovisa två referensuppdrag för att styrka uppfyllande av krav på yrkeskunnande, effektivitet, erfarenhet och tillförlitlighet. Uppdragen ska ha utförts under de senaste tre åren och vara av jämförbar omfattning.

Uppdragen ska ha pågått under minst sex månader. Eftersom uppdragen avser en levererad tjänst så får referensuppdragen vara pågående. Referensuppdragen ska verifiera att anbudsgivaren har dokumenterad kompetens av att organisera och driva taxiverksamhet enligt de förutsättningar som anges i förfrågningsunderlaget.

Bolaget har redovisat två referensuppdrag i sitt anbud. Det är uppdrag som har utförts under de senaste tre åren, är av jämförbar omfattning, har pågått under minst sex månader samt verifierar att bolaget har dokumenterad kompetens av att organisera och driva taxiverksamhet enligt de förutsättningar som anges i förfrågningsunderlaget. Staden påstår att det har ställts ett krav i upphandlingen på att referensuppdragen ska ha en viss uppdragsvolym. Något sådant krav har inte uppställts i upphandlingen, i vart fall inte uttryckligen. Staden har angett att referensuppdragen "ska vara av viss jämförbar omfattning" samt verifiera att taxiföretagen har dokumenterad kompetens m.m. när det gäller att driva taxiverksamhet "enligt de förutsättningar som anges i förfrågningsunderlaget".

När det gäller upphandlingens volym/omfattning anges följande i förfrågningsunderlaget punkt 1.2.4:

Några garantier beträffande volymer eller möjligheter att erhålla ett bestämt antal uppdrag kan inte lämnas. Den totala volymen är svår att ange och ramavtalets omfattning kan komma att förändras på grund av att verksamheter inom staden förändras, avvecklas eller tillkommer.

Taxiresor i tjänsten inom staden har omsatt cirka 5 miljoner kronor exklusive mervärdesskatt de senaste tre åren.

Det har utförts cirka 20 000 resor per år under de senaste tre åren.

De två senare styckena lämnar viss information om den *historiska omfattningen*. Bolagets redovisade referensuppdrag avser motsvarande tjänst som upphandlingen avser och ligger beloppsmässigt i paritet med den historiska omsättningen hos staden. Däremot avser referensuppdragen ett antal resor (2 000) som understiger den angivna historiska volymen om 20 000 resor; men kan mycket väl ligga i paritet med den volym som kan bli aktuell för upphandlingen med hänsyn till vad som anges i punkt 1.2.4 gällande volym/omfattning.

Mot bakgrund av hur staden formulerat sitt förfrågningsunderlag, och med hänsyn till att något konkret obligatoriskt krav avseende viss specifik omfattning inte kan utläsas, uppfyller bolagets referensuppdrag ställda krav.

Staden har vidare sammanblandat olika *krav* och olika *bevis*. I förfrågningsunderlaget punkt 2.6 "Teknisk och yrkesmässig kapacitet" uppställs ett krav som tar sikte på anbudsgivarens *kapacitet*, dvs. anbudsgivarens förmåga att utföra upphandlad tjänst med den omfattning avseende just *volym resor* som framgår av förfrågningsunderlaget. Leverantören ska inkomma med bevis i form av en kortfattad beskrivning av företagens organisation m.m. som även ska innehålla en kortfattad kapacitetsbeskrivning. Anbudsgivarna ges tillfälle att lämna fritextsvar på anvisad plats och detta fritextsvar utgör *beviset* för uppfyllandet av *kravet* att ha kapacitet/förmåga att organisera och driva verksamheten enligt de förutsättningar och krav och med den omfattning som anges i förfrågningsunderlaget. Bolagets förmåga att hantera i upphandlingen aktuella volymer är således utredd genom krav och bevis i förfrågningsunderlagets punkt 2.6. I förfrågningsunderlagets punkt 2.7 uppställs därefter även ett krav som tar sikte på innehållet i själva uppdraget. Det gäller anbudsgivarnas förmåga när det gäller yrkeskunskande, effektivitet, erfarenhet och tillförlitlighet. De efterfrågade referenserna ska utgöra *bevis* för att kravet på dessa fyra områden är uppfyllda och ska inte sammanblandas med krav i punkt

2.6 avseende kapacitet eftersom staden för kraven i denna tidigare punkt, och för volymerna resor i sig, har anvisat annat bevis i form av beskrivning i fritextsvar.

Bolaget har valt sina referenser med utgångspunkt från de krav och den beskrivning av "omfattning" som framgår av förfrågningsunderlagets punkter 3.2 "Tjänstens innehåll och omfattning", 3.3 "Bokning av taxiresa" samt 3.4 "Garanterad inställelsestid". Det torde vara uppenbart att ett taxibolag bättre visar sin förmåga i aktuellt avseende genom att hänvisa till de budtransporter som bolaget utför än genom att hänvisa till uppdrag avseende t.ex. färdtjänst.

Stadens utvecklande av talan

I syfte att referensuppdragen ska vara relevanta för det aktuella upphandlingsföremålet anges som krav på uppdragen att de ska vara av jämförbar omfattning. I förfrågningsunderlaget punkt 2.7 anges vilka uppgifter som ska lämnas för respektive referensuppdrag, bl.a. ska en kort beskrivning lämnas om vilken tjänst uppdraget omfattat och antal genomförda resor på årsbasis. Att antal resor på årsbasis var av betydelse vid bedömningen av uppdragets jämförbarhet framgick därmed tydligt av förfrågningsunderlaget.

Skrivningen i punkt 1.2.4 om att inga volymgarantier kan lämnas används regelmässigt i upphandlingar av ramavtal och saknar betydelse för frågan om referensuppdragets jämförbarhet. Relevant i det avseendet är istället det faktum att det av förfrågningsunderlaget framgår att det är hela stadens behov av tjänsten som ska täckas, att behovet ska täckas av en leverantör samt att antalet resor varit cirka 20 000 per år.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

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. Ett förfrågningsunderlag ska vara så pass tydligt att samtliga anbudsgivare ges insikt i hur bedömningen av deras anbud kommer att ske. Den upphandlande myndigheten får inte göra prövningen mot andra kriterier än de som funnits i underlaget och har därför en skyldighet att från utvärderingen utesluta leverantörer vars anbud inte uppfyller ett eller flera obligatoriska krav. Förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får dock godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och EU-rätten inte träds för när (jfr RÅ 2002 ref. 50). Det är den som ansöker om överprövning som på ett klart och tydligt sätt ska ange på vilka omständigheter talan grundas (jfr RÅ 2009 ref. 69).

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

Bolaget anför att förfrågningsunderlaget är otydligt avseende de krav som ställs på referensuppdrag, eller att det finns utrymme för olika tolkningar avseende dessa krav. Förvaltningsrätten kan inte förstå förfrågningsunderlagets punkt 2.7 "Referenser" på annat sätt än att anbudsgivarna ska redovisa två referensuppdrag och att dessa ska vara av jämförbar omfattning avseende antal resor som den i upphandlingen aktuella tjänsten. Av punkt 1.2.4 "Upphandlingens volym/omfattning" framgår att det har utförts cirka 20 000 resor per år under de senaste tre åren inom det i upphand-

lingen aktuella området. Såsom staden också har påpekat tillkommer därutöver det faktum att det i punkt 2.7. "Referenser" även ställs kravet att antalet genomförda resor på årsbasis ska anges för varje referensuppdrag. Förfrågningsunderlaget är således klart utformat gällande att det finns ett krav på att referensuppdragen ska vara av jämförbar omfattning som aktuell tjänst ifråga om antal resor och det framgår vilken volym/omfattning som aktuell tjänst har haft i form av antal resor per år under senare tid.

Bolaget har vidare anfört att ett obligatoriskt krav ställt på referensuppdragen gällande jämförbar omfattning, i betydelsen antal resor, står i strid med proportionalitetsprincipen. Innebörden av denna princip är att kraven på leverantören måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas. Med hänsyn till vad som angetts om den tjänst som upphandlas får det aktuella kravet på referensuppdragen anses vara en lämplig och effektiv åtgärd för att uppnå det eftersträvade syftet, nämligen att förvissa sig om att anbudsgivaren har tillräcklig kapacitet för att tillgodose behovet av yrkeskunnande, effektivitet, erfarenhet och tillförlitlighet. Kravet får även anses vara nödvändigt för att säkerställa kvaliteten hos vinnande anbud. Ett mindre ingripande alternativ kan därmed inte anses vara aktuellt. Den negativa effekt som kravet kan ha på leverantörers möjlighet att lämna anbud kan alltså inte anses vara oproportionerlig jämfört med det eftersträvade syftet.

Det saknas därmed grund för att bifalla bolagets yrkande om att upphandlingen ska göras om.

Bolaget har i sitt anbud redovisat två referensuppdrag som har en omfattning, avseende antal resor, som inte är jämförbar med föremålet för upphandlingen. Genom att redovisa referensuppdrag som inte uppfyller de krav som ställts i förfrågningsunderlagets punkt 2.7 "Referenser" har bolaget inte avgett ett anbud som uppfyller samtliga obligatoriska krav.

Det som bolaget har anfört utgör sammantaget inte grund för att anse annat än att bolagets anbud rätteligen har förkastats av staden eftersom det inte har klarat kvalificeringskraven.

Därmed saknas även grund för att bifalla bolagets yrkande om att upphandlingen ska rättas.

Sammanfattningsvis ska bolagets ansökan om ingripande med stöd av LOU avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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



Per Eskilsson
Rådman

Föredraganden Anna Cederberg har handlagt 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.