



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 1

DOM
2010-04-01
Meddelad i
Göteborg

Mål nr
5792-10 E
Enhet 1:2

SÖKANDE

Skanska Sverige AB, 556033-9086
Region Asfalt & Betong Väst
431 53 Mölndal

Ombud:

Anders Lagerlund
Skanska Sverige AB, Stab Juridik
205 33 Malmö

Ombud:

Hanna Skånberg
Skanska Sverige AB, Stab Juridik
405 18 Göteborg

MOTPART

Mölndals Stad
Gatukontoret
431 82 Mölndal

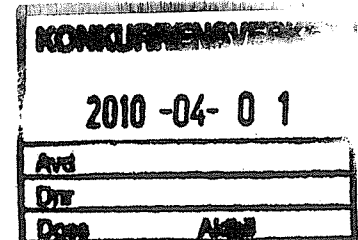
SAKEN

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)

DOMSLUT

Förvaltningsrätten beslutar att Mölndals Stads upphandling avseende beläggningstreprenad för Mölndals stad, dnr 668/09, ska göras om.

Länsrättens, numera förvaltningsrättens, interimistiska beslut från den 12 februari 2010 upphör härmed att gälla.



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1**DOM**Sida 2
5792-10 E**BAKGRUND**

Mölnads stad, Gatukontoret, har genomfört en upphandling avseende beläggningssentreprenad för Mölnads stad, dnr 668/09. Upphandlingen har genomförts som en öppen upphandling. Av tilldelningsbeslutet den 1 februari 2010 framgår att upphandlingskontraktet ska tilldelas PEAB asfalt AB (Peab).

Länsrätten i Göteborg, numera förvaltningsrätten, har på Skanska Sverige AB:s begäran den 12 februari 2010 beslutat att upphandlingen inte får avslutas innan något annat har beslutats.

YRKANDEN M.M.*Skanska Sverige AB*

Skanska Sverige AB (bolaget) begär överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen rättas på så sätt att bolagets anbud antas vid förnyad anbudsutvärdering. Bolaget anför i huvudsak följande. Peab har varken redovisat någon projektanpassad kvalitetsplan enligt AFC.352 i förfrågningsunderlagets administrativa föreskrifter eller någon miljöplan. Enligt AFB.52 gäller att "Redovisad projektanpassad kvalitetsplan" kan ge 2 poäng och att "Redovisad projektanpassad miljöplan" kan ge 2 poäng. Skrivningarna lämnar inget utrymme för missförstånd. Planerna ska i anbudet vara både redovisade och projektanpassade. Det synes helt ostridigt att Peabs anbud inte innehåller någon av dessa planer. Mölnads stad har ändå, helt felaktigt, gett Peab full poäng för dessa planer under förvärdning att Peab lämnat in allmänt informationsmaterial avseende kvalitets-, miljö-, och arbetsmiljöarbete. Denna allmänna information innehåller inte en enda projektanpassad uppgift och faller rimligen istället in under punkterna "kvalitetspolicy" och "miljöpolicy" i utvärderingen. Det framstår som up-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1**DOM**Sida 3
5792-10 E

penbart att Peabs anbud aldrig kan erhålla några poäng överhuvudtaget i dessa delar och vid en korrekt anbudsutvärdering skulle således bolagets anbud ha antagits. Inte heller finns det i Peabs anbud några uppgifter om hur fastighetsägare, boende och övriga berörda kommer att informeras om planerade och pågående arbeten, i enlighet med skall-kravet i AFH.51 (skydd av arbete). Detta krav framgår tydligt i förfrågningsunderlaget och Peabs anbud saknar information om hur detta ska ske. Det är helt oförståeligt hur Mölndals stad har kunnat tolka Peabs anbud så att det uppfyller det ställda kravet. Att enbart redovisa vissa abstrakt hållna rutiner för arbetsinstruktioner som dessutom inte berör den aktuella problematiken kan aldrig vara tillräckligt. På samma sätt är det irrelevant i sammanhanget att redogöra för vilka personer som kommer att arbeta med projektet. LOU ger inte utrymme för sådana kreativa tolkningsoperationer som Mölndals stad har gjort både när det gäller skall-kravet i AFH.51 och skall-kravet avseende redovisad projektanpassad kvalitetsplan och miljöplan. Eftersom Peabs anbud inte uppfyller ställda skall-krav borde det rätteligen förkastas och bolagets anbud antas som det ekonomiskt mest fördelaktiga. Även om förvaltningsrätten inte skulle finna att Peabs anbud ska förkastas på angivna skäl är det av Mölndals stad framräknade resultatet felaktigt och Mölndals stad har vid utvärdering av bedömningskriterierna gett Peab en högre poäng än vad som rätteligen bort följa av förfrågningsunderlaget. Bolaget har, eller riskerar åtminstone att, lida skada till följd av bristerna i upphandlingen.

Mölndals stad, Gatukontoret

Mölndals stad anser att bolagets ansökan ska avslås anför bl.a. följande. Peab har i sitt anbud under "Kvalitetspolicy" angett att man stämmer av mot uppsatta mål. Under "Kvalitets-, Miljö- och Arbetsmiljöarbetet inom Peab Asfalt AB" anges vidare att man i kvalitetsarbetet bl.a. arbetar med kontrollplaner, vilket innefattar blanketter som styr kontroller och doku-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1

DOM

Sida 4
5792-10 E

mentation. Härmed visar Peab att kontroll utförs för att säkra arbetenas kvalitet och därmed har Peab styrkt att man har uppfyllt ställda skall-krav för kontroll. När det gäller "Skydd av arbete" kan Peabs anbud tolkas på så sätt att kravet på hur fastighetsägare, boende och övriga berörda informeras om planerade och pågående arbeten är uppfyllt. Detta styrks av att Peab i anbudet under avsnittet arbetsinstruktioner beskriver rutiner för sina arbetsinstruktioner, vilket enligt avsnittet "Kvalitets-, Miljö- och Arbetsmiljöarbete" ingår som ett led i Peabs kvalitetsarbete. I avsnittet "Projektorganisation" anger man vidare vilka hos Peab anställda personer som kommer att utföra vad, samt förtydligar i ett avsnitt om arbetsuppdelning för Region Väst hur fördelningen av ansvar ser ut. I anbudet specificeras detta ytterligare i ett avsnitt om Resursplan för beläggningsarbeten i Mölndals stad. Peab har därmed presenterat att man arbetar på ett sådant sätt som visar att man ligger i linje med uppställda krav. Syftet med kravet var att få en beskrivning, en uppfattning, om leverantörens arbetsrutiner vid projektarbeten. Genom att visa och beskriva sina arbetsrutiner på det sätt Peab gjort uppfyller man syftet med det aktuella kravet. När det gäller kvalitetssäkring anges i AFC.352 ett antal krav på vad kvalitetsplanen ska innehålla. Det ställs dock inget krav på att leverantören ska *styrka* att kvalitetsplanen innehåller just dessa punkter. I värderingsgrunderna vid prövning av anbud, AFB.52, ska leverantören besvara om man har ett kvalitetssystem samt ge någon form av beskrivning kring detta. Peab uppfyller således kravet då man har uppgett att man har en kvalitetsplan och beskrivit denna. Genom att därutöver i sitt anbud skriva under att Peab uppfyllde i förfrågningsunderlaget ställda krav försäkrade man att man uppfyllde dessa. Det finns inget fog för påståendet att det i förfrågningsunderlaget ställts krav på att alla de i AFC.352 uppräknade punkterna ska styrkas. I förfrågningsunderlaget har inte ställts krav på vilka exakta komponenter i styrkandet av en projektanpassad kvalitetsplan respektive projektanpassad miljöplan som ska finnas, utan det ställda kravet är att leverantören ska visa att de har en projektanpassad kvalitetsplan och en projektanpassad miljöplan. Med pro-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1**DOM**Sida 5
5792-10 E

jektanpassad menas i detta fall att arbetet ska vara anpassat till projektet dvs. arbetet man utför för beställaren. Syftet med dessa värderingsgrunder måste skäligen anses vara transparent. Peab har genom lämnade uppgifter i sitt anbud uppfyllt dessa krav. Sammanfattningsvis har upphandlingen följt de regler som finns och den bryter inte mot huvudprinciperna om likabehandling, öppenhet och förutsebarhet.

DOMSKÅL*Tillämpliga bestämmelser*

Förvaltningsrätten har enligt 16 kap. 2 § första stycket LOU att pröva om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § 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 gjorts.

Av 1 kap. 9 § samma lag framgår att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och ickediskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska enligt samma paragraf principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Enligt 12 kap. 1 § LOU ska en upphandlande myndighet anta antingen det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten, eller det anbud som innehåller det lägsta priset. Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, ska myndigheten ta hänsyn till olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, leverans- eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 1

DOM

Sida 6
5792-10 E

tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd. En upphandlande myndighet ska i förfrågningsunderlaget ange vilken grund för tilldelning av kontraktet som kommer att tillämpas. Enligt 2 § samma kapitel ska den upphandlande myndigheten ange hur sådana kriterier som avses i 1 § 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.

Handlingarna i målet

Av förfrågningsunderlaget framgår bl.a. följande. Under rubriken "Värderingsgrunder vid prövning av anbud" i AFB.52 anges bl.a. att bedömningen kommer att ske utifrån anbudspris, erbjuden organisation, kvalitet och miljö. Under underrubriken "Kvalité" anges att kvalitetssystem enligt ISO 9000 eller likvärdigt ger 4 poäng, kvalitetspolicy 2 poäng, kvalitetsorganisation 2 poäng och redovisad produktanpassad kvalitetsplan 2 poäng. Under underrubriken "Miljö" anges att miljöledningssystem enligt ISO 14001 eller likvärdigt ger 4 poäng, miljöpolicy 2 poäng, miljöorganisation 2 poäng och redovisad projektanpassad miljöplan 2 poäng.

Enligt AFB.31 *skall* uppgifter enligt AFC.35 avseende kvalitetssäkring anges i anbudet. I AFC.352 anges under rubriken "Kvalitetsplan" ett antal uppgifter som kvalitetsplanen minst *skall* innehålla och under AFC.355 "Kontroll" anges att "Det åligger entreprenören att utföra den kontroll som erfordras för att säkra arbetenas kvalitet. I anbudet skall anges hur dokumentation och genomförande av denna kontroll avses utföras."

I AFC.3422 "Entreprenörens miljöplan" anges att miljöplan skall upprättas omgående efter beställning av entreprenaden.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 1

DOM

Sida 7
5792-10 E

I AFH.51 under rubriken "Skydd av arbete" anges bl.a. att "Anbudsgivaren skall i anbudet ange hur han avser att informera fastighetsägare, boende och övriga berörda om planerade och pågående arbeten."

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrättens prövning utgör en kontroll av om det finns skäl att ingripa mot upphandlingen på grund av att den upphandlande myndigheten har brutit mot principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i lagen. Förvaltningsrätten ska endast beakta de grunder som sökanden har framfört i målet (jfr Regeringsrättens avgörande RA 2009 ref. 69).

Ett grundläggande krav när det gäller upphandling är att förfrågningsunderlaget ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande enheten tillmäter betydelse vid upphandlingen samt att utvärderingsmodellen är utformad så att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, dvs. att det anbud som är mest ekonomiskt fördelaktigt antas. Kriterierna ska således vara formulerade på ett sådant sätt att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan tolka kriterierna på samma sätt. Detta följer också av gemenskapsrättens krav på likabehandling, förutsebarhet och transparens.

Krav som anges i förfrågningsunderlaget måste vara uppfyllda för att den upphandlande myndigheten ska kunna pröva anbudet. Den upphandlande myndigheten får inte ändra eller frånfalla uppställda krav eftersom förfarandet då skulle bryta mot principen om öppet förfarande.

Av förfrågningsunderlaget framgår enligt förvaltningsrättens mening att leverantörerna *skall* lämna in en kvalitetsplan. Det anges även i AFC.352 vilka uppgifter som kvalitetsplanen minst *skall* innehålla och av ABF.52 anges hur de redovisade och projektanpassade kvalitets- och miljöplanerna

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1

DOM

Sida 8
5792-10 E

kommer att poängsättas. När det gäller miljöplanen ska den redovisas och vara projektanpassad för att ge full poäng vid utvärderingen men det är enligt AFC.3422 inget skall-krav att den ska lämnas redan i anbudet utan den kan lämnas in först efter beställning av entreprenaden.

Förvaltningsrätten konstaterar att Peabs anbud innehåller en kvalitetspolicy och en miljöpolicy – vilket för övrigt även är ett skall-krav enligt förfrågningsunderlaget – samt ett dokument benämnt "Kvalitets-, Miljö- och Arbetsmiljöarbetet inom Peab Asfalt AB" som övergripande redogör för Peabs arbete inom dessa områden. I övrigt saknas helt något som kan kallas för projektanpassad kvalitets- eller miljöplan.

Förvaltningsrätten anser inte att de uppgifter som Peab lämnat i sitt anbud innebär att Peab uppfyller skall-kravet på att redovisa en kvalitetsplan. Vad Mölndals stad har anfört om att Peabs anbud uppfyller syftet med kravet påverkar inte bedömningen då det klart i förfrågningsunderlaget anges att en kvalitetsplan ska redovisas i anbudet.

Förvaltningsrätten konstaterar även att Peabs anbud inte heller uppfyller skall-kravet på att i anbudet ange hur fastighetsägare, boende och övriga berörda parter ska informeras om planerade och pågående arbeten.

Då Peabs anbud inte uppfyller ställda skall-krav i förfrågningsunderlaget skulle det ha förkastats. Bolaget har lidit eller riskerat att lida skada genom att Peabs anbud felaktigt har deltagit i utvärderingen, varför skäl föreligger för att ingripa mot upphandlingen. Frågan är då vilka konsekvenser detta ska få. Laglig grund för att, som bolaget synes föreslå, förordna att kontraktet ska tilldelas bolaget saknas.

I förfrågningsunderlaget anges att en kvalitetsplan ska redovisas, dvs. detta är ett skall-krav men det anges i värderingsgrunderna också att poäng utde-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1**DOM**Sida 9
5792-10 E

las för en sådan plan. Dessutom anges att poäng utdelas för en redovisad projektanpassad miljöplan men att det inte är ett skall-krav att en sådan plan ska lämnas redan i anbudet utan den kan lämnas in först efter beställning av entreprenaden. Det ter sig olyckligt att Mölndals stad angett att kvalitetsplanen är såväl ett skall-krav som en värderingsgrund samt att en miljöplan kan lämnas efter beställning av entreprenaden men ändå ge poäng i utvärderingen. Detta kan ha medfört svårigheter för anbudslämnarna att veta vad som är relevant och lämna ett riktigt anbud. Leverantörerna har således inte i förväg haft möjlighet att bilda sig en uppfattning om hur deras anbud i dessa avseenden skulle komma att bedömas.

Om den upphandlande enheten har brutit mot någon bestämmelse i LOU är det normala förfarandet - enligt förvaltningsrättens mening - att rätten bestämmer att upphandlingen ska göras om. Anledningen härtill är att en rättelse i ett enskilt fall lätt kan skapa orättvisor i andra delar av upphandlingen, så att andra leverantörer drabbas negativt av rättsens beslut. Endast undantagsvis kan det vara tillräckligt med en rättelse. En sådan undanstags-situation föreligger enligt förvaltningsrättens mening inte i detta fall och någon möjlighet till rättelse finns således inte varför upphandlingen måste göras om.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (DV 3109/1b)



Lars-Peter Holmberg

/LR



SVERIGES DOMSTOLAR

Bilaga

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. 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. 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 ska 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 vattill förvaltningsrätten kommit eller 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. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås 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 förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens 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 ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till förvaltningsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud ska denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.