



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
 Allmänna avdelningen

DOM
 2012-05-30
 Meddelad i
 Stockholm

Mål nr
 7780-12
 Enhet 15

SÖKANDE

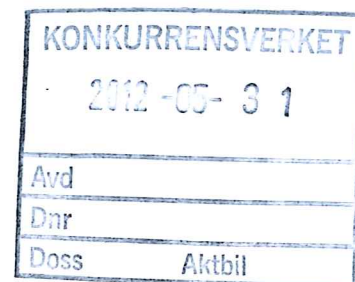
Cardinalis Miljövård AB, 556600-9667
 Box 7005
 174 07 Sundbyberg

MOTPART

Järfällahus AB, 556059-1835
 Box 197
 177 24 Järfälla

SAKEN

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår Cardinalis Miljövård AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 242973

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se		

BAKGRUND

Järfällahus AB (Järfällahus), som är ett allmännyttigt kommunalägt fastighetsbolag, genomför upphandling avseende städentreprenad. Upphandlingen avser "Städning av trapphus och allmänna utrymmen, Jakobsberg, Järfällahus AB" och är indelad i två områden: upphandlingsområde ett och upphandlingsområde två. Den aktuella upphandlingen genomförs som öppet förfarande enligt LOU.

I tilldelningsbeslut den 2 april 2012 beslutades att anta andra anbudsgivare än Cardinalis Miljövård AB (Cardinalis).

YRKANDEN OCH GRUNDER M.M.

Cardinalis yrkar i första hand att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen ska rättas på så sätt att Cardinalis ska tilldelas kontrakt för upphandlingsområde ett. I andra hand yrkar Cardinalis att upphandlingen ska göras om.

Till grund för yrkandena har Cardinalis angett att upphandlingen inte gått rätt till då det bl.a. är många frågetecken i tilldelningen, att upphandlingen var förutbestämd för vem som skulle få den och att Cardinalis hade det mest ekonomiska anbudet för upphandlingsområde ett.

Järfällahus har bestritt bifall till Cardinalis yrkande och har som grund för bestridandet anfört att de av Cardinalis angivna skälen till ingripande enligt LOU saknar all relevans och grundas på feltolkning av underlag och/eller beslut.

PARTERNAS UTVECKLING AV TALAN

Cardinalis har utvecklat sin talan genom att i huvudsak anföra följande.

Referensdelen

Upphandlaren meddelade Cardinalis cirka två veckor innan tilldelningsbeslutet meddelades att Cardinalis fick bra referenser men att det fanns de som hade bättre referenser. Upphandlarens subjektiva bedömning baserades på Cardinalis referents ton- och röstläge. Upphandlaren har inte kvalifikationer att avgöra om en referens är bra eller dålig på grund av tonläget. Upphandlaren har vidare inte visat på en skala hur Cardinalis och andra anbudsgivares referenser bedömts i en sammanställning i tilldelningsbeslutet.

De angivna nyckeltalen

Järfällahus har uppgett att Cardinalis har för få städtimmar och inte använt givna nyckeltal. Cardinalis anbud slutade på ett totalbelopp av 1 950 515 kr per år. Det vinnande anbudet har som belopp 1 952 018 kr. Cardinalis ifrågasätter hur det vinnande anbudet kan ha rätt städtimmar och bli godkänt vid en jämförelse av totalpriset. I tilldelningsbeslutet anges att Cardinalis inte använt sig av de nyckeltal som fanns i förfrågningsunderlaget, vilket är felaktigt då Cardinalis anbud blev godkänt för område två och samma nyckeltal har använts av Cardinalis för område ett. Med hänsyn till att Cardinalis hade det lägsta anbudet har förfarandet skadat Cardinalis då bolaget gick miste om uppdraget.

Kvalitetskriteriet objektsbunden organisationsplan

Järfällahus påstår i tilldelningsbeslutet att Cardinalis inte har bifogat en objektsbunden organisationsplan, vilket är felaktigt då det fanns en organisationsplan med rätt antal personer som skulle arbeta med uppdraget såsom driftansvarig, arbetsledare, lokalvårdare samt reserver/ersättare.

Kvalitetskriteriet objektsbunden kvalitetsplan

Järfällahus har vidare angett i tilldelningsbeslutet att Cardinalis har bifogat en kortfattad och bristande objektsbunden kvalitetsplan, vilket är felaktigt då Cardinalis kvalitetsplan är på sex sidor och omfattar allt relevant. Riskanalys och hälsoinsatser finns redovisat i "Organisation & Produktion" vilket ingår i kvalitetsplanen.

Det bolag som tilldelats uppdraget för område ett fick samma totalpoäng som Cardinalis fast Cardinalis var det mest ekonomiska anbudet.

Järfällahus har utvecklat grunderna för sitt bestridande genom att anföra i huvudsak följande.

Referensdelen

Enligt Upphandlingsföreskrifterna punkt 2.6 Leverantörens yrkeskunnande och Referensuppdrag ska anbudsgivare "i sitt anbud förteckna och beskriva tre slutförda eller pågående referensuppdrag avseende trappstädning åt bostadsföretag där leverantörens yrkeskunnande, effektivitet, erfarenhet och tillförlitlighet värderas av referenter". Prövningen av lämnade referenser kan bara ge två utfall, godkänt eller icke godkänt. Cardinalis tolkning att referenser skulle vara ett utvärderingskriterium är en missuppfattning. Kravet är ett kvalificeringskrav, Cardinalis har lämnat begärda referenser

och därmed också infriat detta krav. Någon kontakt med referent har inte skett. Järfällahus ställer sig därför frågande till påståendet att företrädare för Järfällahus skulle ha tagit en direktkontakt med någon av referenterna, liksom till kravet att Järfällahus i sammanställningen i tilldelningsbeslutet i en skala skulle redovisa prövningen av de redovisade uppdragen.

De angivna nyckeltalen

Järfällahus har i Upphandlingsföreskrifterna punkt 2.1 markerat att man kommer att bedöma rimligheten i lämnade anbud vad gäller förutsatt tidsinsats. Detta uttrycks enligt följande:

”Vid granskning av rimlighet i anbudet kommer nedan angiven nyckeltalstabell att användas. Understigs städtiden med 10 % kommer anbudet att tilldelas betyget 1 poäng tillika underkänt och kommer då inte att tas upp till vidare prövning på aktuellt upphandlingsområde”.

[...]

Cardinalis har i lämnat anbud redovisat en tidsredovisning som underskrider den lägsta acceptabla nivån av dessa städtider. Järfällahus bedömer därför att anbudet inte infriar den lägsta möjliga kvalitetsnivån, betyget har blivit ett och därmed har också anbudet uteslutits för vidare bedömning.

I ansökan hävdar Cardinalis att man använt givna nyckeltal. Detta stämmer inte enligt den kalkylbild som Järfällahus upprättat med anledning av Cardinalis anbud. Järfällahus har med redovisade nyckeltal förutsatt en total städtid (exkl. tvättstugor och inredningsstädning) om totalt 166 timmar/veckan. Med en accepterad avvikelse om 10 % ger detta en minsta möjliga tidsinsats om 149 timmar/veckan. Cardinalis redovisar i sitt anbud en tid om 152 tim/veckan, men detta baseras på en insats inkl. tvättstugor och inredningsstädning. Dessa insatser har beräknats ligga på 22-23 tim-

mar, varför den faktiska jämförbara tiden hamnar på högst 130 timmar/veckan, dvs. en bra bit under dessa 149 timmar.

Däremot har Cardinalis för uppdragsområde två använt städtider som följer angivna nyckeltal.

Inför tilldelningen av kontrakt har Järfällahus förutsatt att det anbud som är det mest ekonomiskt fördelaktiga ska antas, inte det anbud som innehåller det lägsta priset. Cardinalis utgångspunkt att man med det lägsta anbudet (syftande på det egna priset om 1 950 515 kr och det 503 kr högre anbudet från vinnaren om 1 951 018 kr) borde få uppdraget är därför felaktigt.

Kvalitetskriteriet Objektsbunden organisationsplan

När det gäller tilldelningsbeslutet i delen upphandlingsområde ett, har Järfällahus inte påstått att Cardinalis inte har bifogat det efterfrågade dokumentet. Dokumentet har bifogats anbudet, det har utvärderats, däremot ger den redovisade bemanningen m.m. inte den städ tid som erfordras. Poängen har därför satts till ett.

Kvalitetskriteriet Objektsbunden Kvalitetsplan

Det bifogade dokumentet beskriver förvisso det efterfrågade, men alltför kortfattat, framförallt inom områdena riskanalys och hälsoinsats. Cardinalis har därför erhållit poängen tre. Järfällahus kan i efterhand konstatera att det inte var nödvändigt att ge ett omdöme för detta kriterium för område ett, då Cardinalis delanbud ändå inte skulle kunna vara aktuellt för ett kontrakt med anledning av utfallet på det första kvalitetskriteriet.

Sammanfattande kommentar

Ett ingripande från förvaltningsdomstol förutsätter enligt 16 kap. 6 § LOU ett skaderekvisit. Cardinalis har inte i ansökan visat att företaget varit förhindrat att lämna ett mer konkurrenskraftigt anbud, inte heller att Järfällahus i utvärderingen hamnat i konflikt med någon av de gemenskapsrättsliga principerna.

Med Järfällahus tydligt beskrivna kravbild på lägsta kvalitet, så är ett utfall där två anbudsgivare hamnar på samma totala kvalitetspoäng, men där en av budgivarnas poäng på en kvalitetsvariabel underskrider den lägsta nivån, inte uteslutet. Ett anbud måste förutsättas klara samtliga kvalitetskrav, i denna upphandling miniminivåerna i de två uppsatta kraven. Detta oberoende av en eventuell hög poäng i det andra kravet.

Något skaderekvisit för Cardinalis förekommer inte och därmed inte skäl för ett ingripandebeslut från förvaltningsrättens sida.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och ickediskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

I 16 kap. 5 § LOU, i dess lydelse före den 1 november 2011, anges följande. Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § 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 har gjorts.

Förvaltningsrättens bedömning

En upphandling enligt LOU ska kännetecknas av förutsebarhet och öppenhet. För att anbudsgivarna ska ges samma förutsättningar för anbudsgivning måste förfrågningsunderlaget vara tydligt och innehålla samtliga krav på det som upphandlas. Uppställda krav får inte frångås och utvärderingen av inkomna anbud ska ske i enlighet med vad som anges i förfrågningsunderlaget.

Prövningen i förvaltningsrätten, som grundas på vad sökanden har framfört i målet, utgör en kontroll av om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna och om det därför finns grund för åtgärder enligt 16 kap. 5 § LOU.

I mål om ingripande enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter han grundar sin talan och domstolens prövning är begränsad till de grunder som parten har åberopat (jfr RÅ 2009 ref. 69).

1. Referensdelen

Cardinalis har i huvudsak anfört att bedömningen av referenserna varit felaktig och att Järfällahus inte visat på en skala hur anbudsgivarnas referenser bedömts.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. Det framgår av punkt 2 och 2.6 i upphandlingsföreskrifterna att nu aktuellt referenskrav hänför sig till kvalificeringsfasen och att det inte utgör ett utvärderingskriterium. Referenskravet kan således enbart ge utfallen godkänt eller icke godkänt. Cardinalis har av Järfällahus bedömts uppfylla aktuellt kvalificeringskrav och således erhållit betyget godkänt. Vad Cardinalis anfört om felaktig utvärdering av

referenser saknar mot denna bakgrund relevans i målet och kan således inte föranleda ett ingripande enligt LOU.

2. Utvärderingen

2.1 Inledning

Vad gäller frågan huruvida Järfällahus utvärdering av Cardinalis anbud har skett i strid med LOU konstaterar förvaltningsrätten inledningsvis att enligt rättspraxis måste en upphandlande myndighet allmänt sett ges stor frihet att inom ramen för ett affärsmässigt övervägande värdera de anbud som kvalificerat sig till anbudsutvärdering. Inte heller ankommer det på förvaltningsrätten att göra någon egen utvärdering av anbuden (Se bl.a. Kammarrätten i Stockholms domar i mål nr 3706-08 och mål nr 534-09).

2.2 Fråga huruvida utvärderingen av objektbunden organisationsplan strider mot LOU

Cardinalis har anfört att bolaget felaktigt erhållit betyg ett avseende kriteriet objektbunden organisationsplan för upphandlingsområde ett. Cardinalis har härvid gjort gällande att bolaget angivit rätt nyckeltal i sitt anbud, att samma nyckeltal använts i anbudet för upphandlingsområde ett som i anbudet för upphandlingsområde två och att anbudet blev godkänt i upphandlingsområde två. Vidare har Cardinalis anfört att bolaget borde fått en högre poäng vad avser aktuellt kriterie då bolaget bifogat en organisationsplan med rätt antal personer som skulle arbeta med uppdraget. Järfällahus har anfört att Cardinalis har använt felaktiga nyckeltal i sitt anbud för upphandlingsområde ett, dock inte i upphandlingsområde två, och att den redovisade bemanningen inte har den städtid som erfordras vilket fått till följd att poängen satts till ett för upphandlingsområde ett.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. Av punkt 2.1 i upphandlingsföreskrifterna framgår att vissa nyckeltal som avser städtiden ska användas och att om nyckeltalen understigs med 10 % kommer anbudet att tilldelas betyget ett poäng tillika underkänt. Cardinalis har inte i målet angett hur uppgifterna i dess anbud som hänför sig till nyckeltalen ska förstås med mer än påståendet om att rätt nyckeltal använts i anbudet och att det är samma nyckeltal som använts i anbudet för upphandlingsområde två. Cardinalis har mot denna bakgrund inte i målet visat att nyckeltalen använts korrekt och att Järfällahus utvärdering varit felaktig. Det har inte heller i övrigt framkommit att Järfällahus bedömning har gjorts i strid med förfrågningsunderlaget eller de principer som styr LOU. Vid sådana förhållanden kan förvaltningsrätten inte finna annat än att Järfällahus har följt bestämmelserna i LOU vid utvärderingen i nu aktuell del. Vad Cardinalis i övrigt anfört om dess ifrågasättande av det vinnande anbudets städtimmar föranleder ingen annan bedömning.

2.3 Fråga huruvida utvärderingen av objektsbunden kvalitetsplan strider mot LOU

Cardinalis har anfört att Järfällahus utvärdering av Cardinalis kvalitetsplan avseende upphandlingsområde ett är felaktig med hänsyn till att kvalitetsplanen är på sex sidor och omfattar allt relevant samt att riskanalys och hälsoinsatser finns redovisat i kvalitetsplanen. Järfällahus har angett att kvalitetsplanen bedömts som alltför kortfattad, framförallt inom områdena riskanalys och hälsoinsats. Utvärderingen av kriteriet var emellertid inte nödvändig då Cardinalis delanbud ändå inte skulle kunna vara aktuellt för ett kontrakt med anledning av utfallet på det första kvalitetskriteriet.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. Det framgår av punkt 2.2 i upphandlingsföreskrifterna att kvalitetsplanen ska innehålla egenkontroll och riskanalys och vidare vad som ska framgå av dessa. Av upphandlings-

protokollet framgår att Järfällahus bedömt att Cardinalis beskriver det efterfrågade mycket kortfattat och att framförallt riskanalyser och hälsoinsatser brister och är otydliga. Det ankommer inte på förvaltningsrätten att göra en egen utvärdering av anbuden och Cardinalis har inte preciserat på vilket sätt Järfällahus utvärdering strider mot förfrågningsunderlaget eller LOU och de principer som styr LOU. Det har inte heller i övrigt framkommit att Järfällahus bedömning har gjorts i strid med förfrågningsunderlaget eller de principer som styr LOU.

Förvaltningsrätten anser vidare att oavsett om Cardinalis anbud i denne del rätteligen skulle föranlett ett högre betyg så har bolaget inte lidit någon skada av Järfällahus poängsättning av kriteriet med hänsyn till att Cardinalis ändå inte var aktuellt för ett kontrakt med anledning av utfallet på det första kvalitetskriteriet.

2.4 Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet

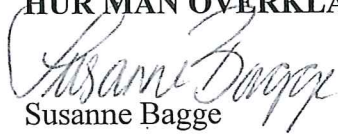
Cardinalis har slutligen gjort gällande att den som tilldelats uppdraget för upphandlingsområde ett fick samma totalpoäng som Cardinalis fast Cardinalis var det mest ekonomiska anbudet.

Förvaltningsrätten konstaterar härvid att det i upphandlingsföreskrifterna framgår att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska antas, och inte det anbud som innehåller lägst pris. Förvaltningsrätten finner vidare inte skäl att ifrågasätta den utvärderingsmodell som Järfällahus använt sig av vid bedömningen av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Med hänsyn till att Cardinalis inte tagits upp till vidare utvärdering för upphandlingsområde ett, och då Cardinalis inte anfört omständigheter som visar att denna bedömning strider mot LOU eller förfrågningsunderlaget, finner förvaltningsrätten att vad Cardinalis anfört i denna del saknas relevans i målet.

3. Sammanfattning

Det är inte visat att Järfällahus på de grunder bolaget anfört brutit mot bestämmelserna i LOU på ett sätt som medfört skada för bolaget. Skäl för ingripande enligt LOU föreligger därför inte.

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



Susanne Bagge

Rådman

Föredragande har varit Julia Nyberg



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. 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 vartill 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
3. om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
4. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
5. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
6. 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.

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

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.

DV 3109/1A LOU