



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
 Allmänna avdelningen
 Enhet 12

DOM
 2013-10-08
 Meddelad i
 Stockholm

Mål nr
 15306-13

SÖKANDE

Ramböll Sverige AB, 556133-0506
 Box 17009
 104 62 Stockholm

Ombud: Bolagsjurist Joakim Norrgård
 adress som ovan

MOTPART

Stockholm Vatten VA AB, 556175-1867
 106 36 Stockholm

Ombud: Chefsjurist Stefan Broström
 adress som ovan



SAKEN

Överprövning av offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller Ramböll Sverige AB:s ansökan och beslutar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse skett.

Dok.Id 394421

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

YRKANDEN M.M.

Stockholm Vatten VA AB (nedan Stockholm Vatten) genomför en upphandling gällande VA-tekniska konsulter för avloppsreningsverk, dnr. 13SV67. Tilldelningsbeslut i upphandlingen meddelades den 12 juni 2013. I tilldelningsbeslutet meddelade Stockholm Vatten sin avsikt att i ramavtalsområde två teckna avtal (i rangordning) med WSP Sverige AB, Sweco Environment AB, Evt Umeå AB (nedan Evt) och Grontmij AB (nedan Grontmij). Provab AB (nedan Provab) rangordnades som nummer fem och Ramböll Sverige AB:s anbud rangordnades som nummer sju. Inom ramavtalsområde tre meddelade Stockholm Vatten sin avsikt att teckna avtal med (i rangordning) Grontmij, K-Konsult Arbetsmiljö VVS AB (nedan K-Konsult), FVB Sverige AB (nedan FVB) och Ramböll Sverige AB.

Ramböll Sverige AB (nedan Ramböll) ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse har vidtagits. I andra hand yrkar Ramböll att upphandlingen ska göras om. Till stöd för sin talan anför Ramböll bl.a. följande.

Ramavtalsområde två

Stockholm Vatten har inom ramavtalsområde två utvärderat anbuderna från Grontmij, Provab, Evt och FVB trots att dessa inte uppfyller kvalificeringskraven avseende referensuppdrag som har uppställts i förfrågningsunderlaget.

Grontmij

Grontmij har inte utfört någon detaljprojektering av processteg i referensuppdrag nr ett. Grontmij synes inte ha utfört någon förprojektering i referensuppdrag nr två. Beträffande kravet på budgetkalkyl kan Grontmij knappast anses uppfylla detta i referensuppdrag nr tre. Beträffande sist-

nämnda referensuppdrag uppfyller Grontmij inte heller kravet att uppdraget ska ha omfattat projektering av processteg.

Provab

Referensuppdragen ska enligt ordalydelsen i förfrågningsunderlaget ha avsett reningsverks-, biogas- och slambehandlingsanläggningar. Av Provabs anbud framgår tydligt att två av tre referensuppdrag avser vattenverk. Provab uppfyller därför inte kvalificeringskraven i förfrågningsunderlaget.

Evt

Evt uppfyller inte kravet att tre referensuppdrag ska ha utförts med olika uppdragsgivare. Samtliga av Evt återopade referensuppdrag avser uppdrag för Stockholm Vatten och för två av dessa uppdrag har samma uppdragsgivare angetts.

FVB

FVB har angett att deras referensuppdrag nr två omfattade framtagning av underlag för byte av slamvärmväxlare till röt-kammare. I FVB:s svar på Stockholm Vattens begäran om förtydligande har detta uppdrag sedermera svällt till att inkludera förstudie, förprojektering, hydraulisk beräkning etc. på ett sätt som inte motsvarar uppdragets faktiska omfattning. För byte av slamvärmväxlare krävs inte att de moment som specificeras i förfrågningsunderlaget utförs. FVB:s referensuppdrag uppfyller inte de krav på uppdragets karaktär och omfattning som Stockholm Vatten har ställt upp.

Ramavtalsområde tre

Inom ramavtalsområde tre har Stockholm Vatten utvärderat anbud från Grontmij, K-Konsult och FVB trots att dessa inte uppfyller kvalificeringskraven beträffande referensuppdrag. Enligt förfrågningsunderlaget ska

konsulten ha utfört tre olika referensuppdrag och uppdragen ska ha omfattat utredning av processrelaterade frågeställningar m.m. FVB har angett en och samma uppdragsgivare för två referensuppdrag. FVB har, i sitt svar på Stockholm Vattens begäran om förtydligande av anbudet, anfört att deras referensuppdrag inte uppfyller kravet på att uppdragen ska ha innefattat upprättande av en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). K-Konsult har på samma sätt anfört att deras referensuppdrag nr tre inte omfattar upprättande av en MKB. Inte heller K-Konsult uppfyller kravet på att referensuppdragen ska ha olika uppdragsgivare. Grontmij har beträffande referensuppdrag nr två angett att utredning av drift – och processteknik för biogasanläggningar inte har ingått i uppdraget.

Det är uppenbart att Stockholm Vatten i anbudsprövningen, genom att kvalificera ovan nämnda anbudsgivare, frångått de krav som ställts upp i förfrågningsunderlagen med avseende på referensuppdragens innehåll. Rambölls anbud uppfyller samtliga ställda skall-krav i upphandlingen. Genom att inte diskvalificera anbud enligt ovan har Stockholm Vatten handlat i strid mot principerna om likabehandling, öppenhet och förutsägbarhet. Ramböll har därför lidit skada.

Ramböll har gett in kopior på delar av Grontmij's, Provabs, FVB:s, Evt:s och K-Konsults anbud.

Stockholm Vatten bestrider bifall till ansökan och anför bl.a. följande. Ramböll anför att Grontmij's anbud avseende ramavtalsområde nr två ska förkastas på grund av att de inte har utfört en förstudie i referensuppdrag nr två. Av Grontmij's anbud framgår att referensuppdraget innehåller: "För Trosa ARV genomfördes förstudie för att analysera och uppskatta behov av ombyggnation av ARV för att hantera fler PE och hantera utgående P och BOD krav när utsläppspunkt ändras". Det står klart och tydligt att en förstudie har utförts.

Ramböll anför vidare att Grontmijs angivna referensuppdrag nr ett inte innehåller någon detaljprojektering av processteg. Av Grontmijs anbud framgår att referensuppdrag nr ett innehåller detaljprojektering för huvudbyggnad, utjämningsdamm, utloppsledningar och rivningsplan för delar av befintligt verk.

Ramböll anför vidare att Grontmijs referensuppdrag nr tre inte innehåller förprojektering av processteg. Enligt kraven för ramavtalsområde nr två ska anbudsgivaren ha utfört referensuppdrag som innehåller vissa delar. I listan står enbart ordet "förprojektering". Av Grontmijs anbud framgår att referensuppdrag nr två innehåller "förprojektering av byggarbeten". Ramböll anför vidare angående referensuppdrag nr tre att Grontmij inte uppfyller kravet på upprättande av budgetkalkyl. Av Grontmijs anbud framgår att referensuppdrag nr tre innehåller hantering av budgetofferter och slutlig offert till kund. Detta anses vara ett fullgott professionellt sätt att ta fram en budgetkalkyl på.

Enligt punkten AUB.5151 för ramavtalsområde nr två ska konsulten ha utfört tre olika referensuppdrag med olika anbudsgivare inom ramavtalsområde Va-anläggningar – Utredning och projektering maskininstallationer. Uppdragen ska ha omfattat projektering av processteg i reningsverk-, biogas- och slambehandlingsanläggningar. Själva rubriken på ramavtalsområdet kan tolkas som att referensuppdrag även kan omfatta vattenverk. Själva ordet "Va-anläggningar" är brett och innefattar alla typer av anläggningar. Probab har således uppfyllt i förfrågningsunderlaget uppställda krav.

Det bestrids att FVB:s referensuppdrag nr två har ökat i omfattning i samband med förtydligandet av anbudet. Alla anbudsgivare kunde fylla i Stockholm Vattens begäran om förtydligande av referensuppdrag.

Listan i punkten AUB.5151 förfrågningsunderlaget är endast en exemplifiering. Tyngdpunkten ligger på de processrelaterade frågeställningarna i punktlistan. Vissa punkter väger tyngre än andra. Inom branschen är det känt att många utförda uppdrag endast innehåller vissa moment medan andra innehåller samtliga moment.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 1 kap. 24 § lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) ska upphandlande enheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principen om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Av likabehandlingsprincipen följer att den upphandlande myndigheten inte får efterge eller bortse från förfrågningsunderlagets obligatoriska krav, s.k. skall-krav. De krav som anges i förfrågningsunderlaget måste vara uppfyllda för att den upphandlande myndigheten ska kunna utvärdera och anta anbudet.

I 16 kap. 6 § första stycket LUF anges följande. Om den upphandlande enheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 24 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och det 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.

I mål om ingripande enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling gäller som huvudprincip att den som gör gällande att en upphandling har genomförts på ett felaktigt sätt tydligt ska ange på vilka omständigheter som han grundar sin talan och att domstolens prövning är begränsad till de om-

ständigheter som parten har åberopat (se RÅ 2009 ref. 69). Motsvarande gäller i mål om ingripande enligt LUF.

Ramavtalsområde två

Grontmij

Ramböll har anfört att Grontmij inte har utfört någon detaljprojektering av processteg i referensuppdrag nr ett, inte synes ha utfört någon förprojektering i referensuppdrag nr två och inte kan anses ha uppfyllt kravet på budgetkalkyl eller projektering av processteg i referensuppdrag nr tre.

Vid en granskning av det aktuella anbudet finner förvaltningsrätten att Ramböll inte har visat att referensuppdragen inte uppfyller de nu aktuella kraven i förfrågningsunderlaget. Skäl för ingripande föreligger inte på denna grund.

Evt

Ramböll har anfört att Evt:s samtliga referensuppdrag avser uppdrag för Stockholm Vatten.

Av förfrågningsunderlaget framgår att konsulten ska ha utfört tre olika referensuppdrag för extern kund med olika uppdragsgivare (referenter). Har konsulten tidigare utfört uppdrag för Stockholm Vatten ska Stockholm Vatten anges som referens för minst ett sådant referensuppdrag.

Av Evt:s anbud framgår att samtliga referensuppdrag har utförts för Stockholm Vatten men med tre olika referenter, som även kallas uppdragsgivare i anbudsformuläret. Vid en granskning av det aktuella anbudet finner förvaltningsrätten att Ramböll inte har visat att Evt:s anbud inte uppfyller skall-kraven beträffande referensuppdrag. Skäl för ingripande föreligger inte på denna grund.

FVB

Ramböll har anfört att FVB:s referensuppdrag nr två har kompletterats på ett otillåtet sätt.

FVB har i ett förtydligande av sitt anbud utvecklat sin beskrivning av referensuppdragen. Enligt Stockholm Vatten har samtliga anbudsgivare getts tillfälle att förtydliga sina referensuppdrag. Förvaltningsrätten finner, utifrån vad Ramböll har anfört, att det inte heller på denna grund föreligger skäl för ingripande enligt LUF.

Provab

Ramböll har anfört att Provab i sitt anbud har angett att två av tre referensuppdrag avser vattenverk, i stället för biogas- och slambehandlingsanläggningar som efterfrågas i förfrågningsunderlaget.

Vid prövningen av huruvida en anvisning i förfrågningsunderlaget utgör ett skall-krav bör utgångspunkten vara hur en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare uppfattar anvisningen (jfr. EU-domstolens avgörande i mål C-19/00 SIAC Construction Ltd mot Country Council of the County of Mayo).

Stockholm Vatten har genom en komplettering av förfrågningsunderlaget ändrat lydelsen i punkten AUB.5151, som berör referensuppdrag, från "minst ett av referensuppdragen ska ha omfattat projektering av alla processteg i vattenanläggning, biogas- och slambehandlingsanläggningar" till "uppdragen ska ha omfattat projektering av processteg i biogas- och slambehandlingsanläggningar". Vattenanläggningar nämns således inte i punkten AUB.5151 efter kompletteringen. Rubriken till ramavtalsområde två är "VA-anläggningar – Utredning och Projektering Maskininstallationer".

Med hänsyn till ordalydelsen i förfrågningsunderlaget och till hur kraven i underlaget i övrigt är utformade anser förvaltningsrätten att anvisningen i punkten AUB.5151 måste tolkas som att det är ett skall-krav att referensuppdragen ska ha avsett projektering av just biogas- och slambehandlingsanläggningar.

Den kopia av Provabs anbud som har getts in i målet visar att två av Provabs tre referensuppdrag har omfattat projektering av vattenverk. Det framgår inte av anbudet att dessa uppdrag även har omfattat projektering av biogas- och slambehandlingsanläggningar. Det finns alltså grund för att konstatera att Stockholm Vatten vid anbudsutvärderingen har tillämpat förfrågningsunderlaget på ett felaktigt sätt, vilket strider mot transparens- och likabehandlingsprincipen. Förvaltningsrätten återkommer i det följande till om detta bör föranleda något ingripande och i så fall vilket.

Ramavtalsområde tre

K-Konsult

Ramböll har anfört att K-Konsults referensuppdrag nr tre inte uppfyller kravet på att en MKB ska ha upprättats.

Förfrågningsunderlaget för ramavtalsområde tre har i aktuell del följande lydelse. Konsulten ska ha utfört tre olika referensuppdrag med olika uppdragsgivare inom ramavtalsområde Va-anläggningar – Va processer och miljötjänster. Uppdragen ska ha omfattat processledande frågeställningar m.m. innefattande:

- Upprättande av MKB (miljökonsekvensbeskrivning) och underlag för tillståndsprövning.
- Myndighetskontakter.
- Utredning av drift- och processteknik för reningsverk.

- Utredning av drift- och processteknik för biogasanläggningar.
- Processdimensionering.
- Upprättande av budgetkalkyl.

Av förfrågningsunderlagets ordalydelse går det enligt förvaltningsrättens mening inte att utläsa att varje referensuppdrag var för sig ska ha innefattat samtliga uppräknade moment. Förfrågningsunderlaget måste istället av en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare ha tolkas som att referensuppdragen sammantaget ska ha innefattat de olika moment som räknas upp. Förvaltningsrätten finner att Ramböll inte har visat att K-Konsults referensuppdrag inte uppfyller kraven på att de ska innefatta upprättande av en MKB. Skäl för ingripande föreligger därför inte på denna grund.

Ramböll har vidare anfört att två av K-Konsults referensuppdrag har samma uppdragsgivare.

Av förfrågningsunderlaget framgår att tre olika referensuppdrag med olika uppdragsgivare ska anges i anbudet, såtillvida det inte är Stockholm Vatten som har varit uppdragsgivare. Av den kopia av K-Konsults anbud som har getts in till förvaltningsrätten framgår att två av tre angivna referensuppdrag har utförts för samma kund och har samma uppdragsgivare. Uppdragen har inte utförts för Stockholm Vattens räkning. Det finns alltså grund för att konstatera att Stockholm Vatten vid anbudsutvärderingen har tillämpat förfrågningsunderlaget på ett felaktigt sätt, vilket strider mot transparens- och likabehandlingsprincipen. Förvaltningsrätten återkommer i det följande till om detta bör föranleda något ingripande och i så fall vilket.

FVB

Ramböll har anfört att FVB:s referensuppdrag inte har omfattat upprättande av en MKB.

Med hänsyn till ordalydelsen i förfrågningsunderlaget anser förvaltningsrätten att anvisningen att referensuppdragen ska ha omfattat en MKB måste tolkas som ett skall-krav. I den begäran om förtydligande av referensuppdragen som Stockholm Vatten skickade ut till anbudsgivarna anges dessutom upprättande av en MKB under rubriken "Krav".

Av i målet ingiven kopia av FVB:s anbud framgår att inget av FVB:s referensuppdrag innefattar upprättande av en MKB. Det finns alltså grund för att konstatera att Stockholm Vatten vid anbudsutvärderingen har tillämpat förfrågningsunderlaget på ett felaktigt sätt, vilket strider mot transparens- och likabehandlingsprincipen. Förvaltningsrätten återkommer i det följande till om detta bör föranleda något ingripande och i så fall vilket.

Ramböll har vidare anført att två av FVB:s referensuppdrag har samma uppdragsgivare.

Av förfrågningsunderlaget framgår att konsulten ska ha utfört tre olika referensuppdrag för olika uppdragsgivare, har konsulten tidigare utfört uppdrag för Stockholm Vatten ska Stockholm Vatten anges som referens för minst ett sådant referensuppdrag.

Vid en granskning av FVB:s anbud finner förvaltningsrätten att Ramböll inte har visat att FVB:s referensuppdrag inte uppfyller de i förfrågningsunderlaget uppställda kraven i nu aktuellt avseende. Skäl för ingripande föreligger inte på denna grund.

Grontmij

Ramböll anför vidare att Grontmij's referensuppdrag nr tre inte har innefattat utredning av drift- och processteknik.

Vid en granskning av Grontmij's anbud finner förvaltningsrätten att Ramböll inte har visat att aktuellt referensuppdrag inte uppfyller skall-kraven i förfrågningsunderlaget. Skäl för ingripande föreligger inte på denna grund.

Skadeprövning och val av åtgärd

Förvaltningsrätten har funnit att Stockholm Vatten, i strid med transparens- och likabehandlingsprincipen, har tillämpat förfrågningsunderlaget på ett felaktigt sätt vid kvalificeringsprövningen. Förvaltningsrätten finner vidare, med hänsyn till vad som har framkommit om resultatet av den anbudsutvärdering som Stockholm Vatten har gjort, att denna brist får anses ha medfört att Ramböll har lidit skada. Det finns därför skäl för ingripande.

Det är förvaltningsrätten som disponerar över valet av åtgärd. De konstaterade bristerna kan t.ex. avhjälpas genom att en ny kvalificeringsprövning görs. Det är därför tillräckligt att besluta om rättelse. Förvaltningsrätten bifaller ansökan om överprövning och beslutar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har gjorts. Det ankommer på Stockholm Vatten att rätta upphandlingen i enlighet med domskälen.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Ulrika Moberg
Förvaltningsrättsfiskal

Marie Englund har föredragit 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.