



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**

Avdelning 31

**DOM**

2017-09-14

Meddelad i Stockholm

Mål nr

10890-17

**SÖKANDE**

Pannpartner AB, 556365-5967  
Box 92074  
120 07 Stockholm

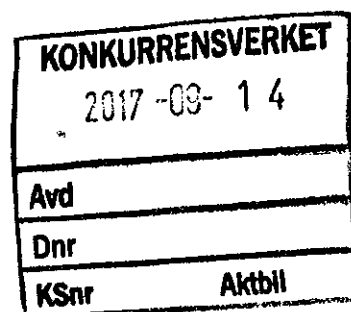
**MOTPART**

Norrenergi AB, 556667-2605  
Box 1177  
171 23 Solna

Ombud: Avokat Jan Stålhandske och biträdande jurist David Palmqvist  
Advokatfirman Oebergs AB  
Sveavägen 17  
111 57 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 879291

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag–fredag
		E-post: <a href="mailto:forvaltningsrattenistockholm@dom.se">forvaltningsrattenistockholm@dom.se</a>		08:00–16:30
		<a href="http://www.domstol.se/forvaltningsratt">www.domstol.se/forvaltningsratt</a>		

## YRKANDEN M.M.

*Norrenergi AB* (Norrenergi) genomförde en upphandling av en pelletseldad hjälpångpanna vid Solnaverket (upphandling NE2016-285). Upphandlingen utlystes som ett förenklat förfarande enligt lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Av tilldelningsbeslutet som meddelades den 27 april 2017 framgår att Norrenergi beslutat att anta ett anbud från Kvänum Energi AB (Kvänum). Norrenergi har därefter, den 11 maj 2017, omprövat detta tilldelningsbeslut. I ett nytt beslut anges att Norrenergi, då inget av de anbud som lämnades i upphandlingen uppfyllde kvalificeringskraven, övergått till en direktupphandling i enlighet med bestämmelserna i 19 kap. 7 § tredje stycket och 6 kap. 5 och 6 §§ LUF. Efter förhandling med två leverantörer har Norrenergi beslutat att anta ett anbud från Kvänum. Villkoren som angavs i förfrågningsunderlaget har inte ändrats och det anbud som antagits uppfyller alla obligatoriska krav i förfrågningsunderlaget.

*Pannpartner AB* (Pannpartner) ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen ska förklaras ogiltig. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande. Det vinnande anbudet (m.fl. anbudsgivare) har inte följt skallkraven i sin grundoffert och har bl.a. inte offererat en skorsten som når 20 meter ovan tak, utan istället en skorsten som når 20 meter ovan mark. En skillnad som ger en väsentlig prispåverkan. Norrenergi har inte i sitt omprövningsbeslut redogjort för på vilket sätt samtliga anbudsgivare är orena gentemot förfrågningsunderlaget. Syftet med lagstiftningen om offentlig upphandling är att den ska vara transparent och att samtliga anbudsgivare ska kunna se och följa spelreglerna före, under och efter anbudstidens utgång. Beställaren ska vara tvungen att redovisa sitt ställningstagande. Det ifrågasätts även hur Norrenergi nu kan hävda att den första upphandlingen var oriktig och att Norrenergi nu använder en ny metod. Om möjlighet till direktupphandling finns skulle Norrenergi i så fall

ha använt den möjligheten i första försöket. Norrenergi har brustit i sin utövning, det finns därför starka skäl att begära upphandlingen regelvidrig och därför förklarad ogiltig.

*Norrenergi* anser att ansökan ska avslås och anför bl.a. följande. I upphandlingen inkom anbud från fyra anbudsgivare. Vid anbudsutvärderingen konstaterade *Norrenergi* att inget anbud uppfyllde upphandlingens samtliga kvalificeringskrav enligt bl.a. följande. *Kvänum* hade inte givit in CV/meritförteckning på samtliga begärda personer enligt krav i punkt AFB.31 i förfrågningsunderlaget (FFU). *Kvänum* hade heller inte givit in en miljöbedömning enligt punkt AFD.2212 i FFU och dessutom inte angivit referenspersoner avseende tidigare slutförda likvärdiga entreprenader på sätt som krävdes enligt punkt AFB.51 i FFU. *Pannpartner* hade inte redovisat sitt miljö- och kvalitetssystem enligt kravet i AFB.31, AFB.51, AFD 221 och AFD.222 och miljöbedömningen som skulle ges in enligt punkt AFD.2212 hade inte fyllts i. Referenspersoner hade inte redovisats trots kravet i punkt AFB.51 i FFU och bolaget hade inte heller redovisat uppgifter om tidigare slutförda likvärdiga entreprenader på sätt som krävs i punkt AFB.51 i FFU. Den tredje anbudsgivaren hade inte visat och redovisat gällande kollektivavtal eller liknande på sätt som krävs i punkt AFB.31 och AFB.51 i FFU. Vidare var inte båda de entreprenader bolaget redovisade som tidigare slutförda likvärdiga den entreprenad som denna upphandling avsåg, såsom krävdes i punkt AFB.51 i FFU. Den fjärde anbudsgivaren hade inte redovisat gällande kollektivavtal eller liknande (punkt AFB.31 och AFB.51 i FFU) och inte heller angett att höjden på skorstenen uppfyllde kravet i AFD.1 i FFU. Dessutom överskred två av anbuderna, däribland *Pannpartners* anbud, *Norrenergis* budget väsentligt även om alternativet med en mindre panna hade valts. *Norrenergi* övergick därför till direktupphandling, som genomfördes med förhandling med *Kvänum* och ytterligare en leverantör. *Kvänums* därefter förnyade anbud ansågs vara det mest fördelaktiga, vilket meddelades i tilldelningsbeslutet den 27 april 2017.

Tilldelningsbeslutet var dock felaktigt utformat i flera avseenden och ersattes därför med ett nytt tilldelningsbeslut den 11 maj 2017. Villkoren som angavs i förfrågningsunderlaget har inte ändrats, utan gäller även för det avtal som tilldelats Kvänum.

### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Av 20 kap. 6 § LUF framgår att om den upphandlande enheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § 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.

Av 4 kap. 1 § LUF framgår bl.a. följande principer för upphandling. Upphandlande enheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

### Övergång till direktupphandling

Pannpartner har ifrågasatt hur Norrenergi nu kan hävda att den första upphandlingen var oriktig och att de bytt metod. Den första fråga som förvaltningsrätten har att ta ställning till är således om Norrenergi har haft rätt att övergå till en direktupphandling.

Av 19 kap. 7 § tredje stycket LUF framgår bl.a. att direktupphandling får användas i tillämplig omfattning i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering enligt 6 kap. 5–12 §§ är uppfyllda.

Enligt 6 kap. 5 § LUF får en upphandlande enhet använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering, om det vid ett öppet eller selektivt förfarande inte har lämnats några lämpliga anbudsansökningar eller anbud och de villkor som har angetts i de ursprungliga upphandlingsdokumenten inte har ändrats väsentligt.

Enligt 6 kap. 6 § LUF ska en anbudsansökan anses vara olämplig om den berörda leverantören ska eller kan uteslutas enligt 13 kap. eller inte uppfyller de kvalificeringskrav som den upphandlande enheten har fastställt. Ett anbud ska anses vara olämpligt om det är irrelevant för kontraktet och därför uppenbart inte utan väsentliga ändringar kan tillgodose den upphandlande enhetens krav enligt upphandlingsdokumenten.

Norrenergi har till förvaltningsrätten anfört flertalet konkreta skäl till varför inget av anbudena vid anbudsöppningen uppfyllde samtliga obligatoriska krav i upphandlingen. Norrenergi har därutöver angett att två av anbudena väsentligt överskred budgeten för entreprenaden. Pannpartner har getts möjlighet att svara på dessa påståenden, men inte hörts av. Det saknas därför anledning att ifrågasätta Norrenergis uppgifter. Mot bakgrund av det som framkommit om anbudena bedömer förvaltningsrätten att de varit att anse som olämpliga i enlighet med 6 kap. 6 § LUF. Eftersom Norrenergi obestritt även har angett att villkoren som angavs i förfrågningsunderlaget inte har ändrats är villkoren i 19 kap. 7 § tredje stycket jämfört med 6 kap. 5 § LUF uppfyllda. Norrenergi har således enligt förvaltningsrättens bedömning haft rätt att i denna situation övergå till en direktupphandling. Det saknas därmed grund för ingripande enligt LUF med anledning av vad Pannpartner har anfört i denna del.

**Motivering av tilldelningsbeslutet**

Pannpartner har vidare anfört att Norrenergi i sitt omprövningsbeslut inte har redogjort för på vilket sätt samtliga anbudsgivare är orena gentemot förfrågningsunderlaget.

Av 12 kap. 12 § LUF framgår att en upphandlande enhet snarast möjligt skriftligen ska underrätta anbudssökandena och anbudsgivarna om de beslut som har fattats om att tilldela ett kontrakt eller att ingå ett ramavtal. Underrättelsen ska innehålla skälen för beslutet och uppgift om den period under vilken avtal enligt 20 kap. 1 § inte får ingås (avtalsspärr).

Av förarbetena framgår att tilldelningsbeslutet bör innefatta den relevanta information som är nödvändig för att anbudsgivarna ska kunna ta ställning till om det kan finnas anledning att ansöka om överprövning, och ska innehålla en kortfattad redogörelse för skälen till beslutet (se prop. 2015/16:195 s. 1074).

Förvaltningsrätten konstaterar att det av tilldelningsbeslutet inte närmare framgår varför anbudsgivarna inte ansågs uppfylla de kvalificeringskrav som angavs i förfrågningsunderlaget. Norrenergi har däremot förtydligat detta i skrivelse till förvaltningsrätten. Pannpartner har fått tillfälle att yttra sig över detta men har inte hörts av. Mot bakgrund av detta anser förvaltningsrätten att det inte heller på grund av detta finns skäl för ingripande enligt LUF.

**Kvänum uppfyller inte kraven i förfrågningsunderlaget**

Pannpartner har slutligen anfört att Kvänum inte uppfyller kravet om att skorstenen ska räckta 20 meter ovan tak. Förvaltningsrätten konstaterar dock att Pannpartner inte har kommit in med något till stöd för detta. Norrenergi

har vidare anfört att Kvänums anbud uppfyller alla obligatoriska krav som ställdes i förfrågningsunderlaget. Mot bakgrund av detta anser förvaltningsrätten att Pannpartner inte har visat att Norrenergi vid direktupphandlingen har brutit mot de principer som följer av 4 kap. 1 § LUF eller någon annan bestämmelse i lagen. Det finns således inte skäl för ingripande enligt LUF på denna grund heller. Sammanfattningsvis ska därmed ansökan om överprövning avslås.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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

Ulrica Ljunggren  
Förvaltningsrättsfiskal

Förvaltningsrättsnotarien Paul Eskilsson har föredragit målet.



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.** Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av avgörandet. Om avgörandet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när det kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag som avgörandet meddelades. För offentlig part räknas tiden för överklagande alltid från den dag avgörandet meddelades.

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

### Prövningstillstånd i kammarrätten

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 avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

### Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person- eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Även adress och telefonnummer till arbetsplatsen ska anges, samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-post-adress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. uppgift om det avgörande som överklagas – förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för avgörandet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens avgörande som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

*Forts. nästa sida*



## Avtal före laga kraft i vissa mål

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättsens avgörande har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster,
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner,
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

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 rättsens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

## Ytterligare information

Behöver ni fler upplysningar om hur man överklagar kan ni vända er till förvaltningsrätten.

