



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I FALUN
Föredragande
Matilda Skogberg

DOM
2020-01-24
Meddelad i Falun

Mål nr
6160-19

SÖKANDE

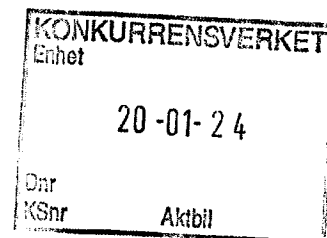
Caretia Traffic Service AB, 556750-1340
Drottninggatan 42
252 21 Helsingborg

MOTPART

Härryda kommun
435 80 Mölnlycke

SAKEN

Offentlig upphandling



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 271732

Postadress
Box 45
S-791 21 Falun

Besöksadress
Kullen 4

Telefon
023-383 00 00
E-post: forvaltningsrattenifalun@dom.se
www.forvaltningsrattenifalun.domstol.se

Telefax

Expeditionstid
måndag–fredag
08:00–12:00
13:00–16:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Härryda kommun (kommunen) gör en upphandling av klottersanering, fasad- och taktvätt (dnr 2019KS611). Upphandlingen genomförs genom ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentligt upphandling, LOU. Av tilldelningsbeslutet framgår att anbud från PSI Services AB (PSI) och Specialrengöringar Väst AB (Specialrengöringar) antagits. Av upphandlingsprotokollet framgår att ett anbud från Caretia Traffic Service AB (Caretia) gått vidare till anbudsutvärdering men inte ansetts uppfylla kravgränsen för genomförandebeskrivning.

Caretia ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska göras om alternativt rättas på så sätt att bolagets anbud anses uppfylla kravet på genomförandebeskrivning. Caretia anför i huvudsak följande. Caretia kan godta kommunens motivering till bedömningen att bolagets anbud inte uppfyller de kriterier som kommunen har satt genom att inte beskriva samtliga uppdragsdelar i genomförandebeskrivningen. Om kommunens motivering är baserad på denna grund så uppfyller anbuden från PSI och Specialrengöringar inte heller de aktuella kraven. Caretia uppfyller antingen ställda krav på samma sätt som de bolag som antagits eller så skulle de godkända bolagens genomförandebeskrivningar inte ha accepterats. Bolagen har således särbehandlats på ett sätt som strider mot upphandlingsdokumenten och LOU. PSI har dessutom lämnat 0 kr i pris för klotterskydd vilket torde ses som oseriöst.

Kommunen bestrider bifall till och anför i huvudsak följande. Samtliga anbudsgivare har bedömts på samma sätt utifrån kriterierna i upphandlingsdokumenten och härvid behandlats lika. Den bedömning av anbuden som gjorts är korrekt. PSI:s anbud kan inte anses vara onormalt lågt. Därmed saknas grund för ingripande enligt LOU.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning

I mål om överprövning enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart och tydligt sätt ska ange vilka omständigheter denne grundar sin talan på (se rättsfallet RÅ 2009 ref. 69). Av 20 kap. 6 § LOU följer att det förvaltningsrätten har att pröva är om det på grundval av vad Caretia anfört är visat att kommunen har brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU och att detta har medfört att Caretia har lidit eller kan komma att lida skada. De grundläggande principerna framgår av 4 kap. 1 § LOU och innebär att upphandlande myndighet ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Högsta förvaltningsdomstolen har, i avgörandet HFD 2013 ref. 5, uttalat att överprövningen inte tar sikte på upphandlingens materiella resultat utan endast på om den upphandlande enheten förfarit formellt korrekt och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU. Endast om den upphandlande myndigheten tagit ovidkommande hänsyn eller påtagligt avvikit från de kriterier som angetts i upphandlingsdokumenten kan det således bli aktuellt att ingripa mot en upphandling på denna grund.

Upphandlingsdokumenten

I punkt 2.14 i upphandlingsdokumenten anges följande.

2.14 Genomförandebeskrivning

Leverantören ska med anbudet lämna en genomförandebeskrivning.

Genomförandebeskrivningen kommer att utgöra del av utvärderingen i enlighet med punkt 6.3.

Leverantören ska med en skriftlig beskrivning motivera och göra det trovärdigt att leverantörens offererade organisation är anpassad för uppdraget och kan genomföra det enligt i förfrågningsunderlaget angiven omfattning, tid och med god kvalitet.

Genomförandebeskrivningen ska, med utgångspunkt i upphandlingsdokumenten, beskriva hur arbetet är tänkt att genomföras från beställning till färdigt uppdrag samt hur leverantören arbetar med kvalitet, miljö och kemikaliearbete, uppföljning och återrapportering till beställaren.

För leverantörer som antas på ramavtalet kommer genomförandebeskrivningen göras gällande och utgöra del av ramavtalet.

Det är önskvärt att Genomförandebeskrivningen är max två A4-sidor.

I punkt 6.3 i upphandlingsdokumenten anges bl.a. följande.

2. Genomförandebeskrivning

Genomförande kan ge ett maximalt avdrag om 100 000 SEK.

Leverantören ska med en skriftlig beskrivning motivera och göra det trovärdigt att anbudsgivarens offererade organisation är anpassad för uppdraget och kan genomföra det enligt i förfrågningsunderlaget angiven omfattning, tid och med god kvalitet.

Genomförandebeskrivningen ska, med utgångspunkt i upphandlingsdokumenten, beskriva hur arbetet är tänkt att genomföras från beställning till färdigt uppdrag samt hur leverantören arbetar med kvalitet, miljö och kemikaliearbete, uppföljning och återrapportering till beställaren.

Genomförandebeskrivningen bör vara max två A4-sidor.

Bedömning

Beställarens representanter kommer att bedöma det upplevda helhetsintrycket utifrån genomförandebeskrivningen kring ovanstående punkter och kommer att ge ett fiktivt avdrag på det totala anbudspriset enligt nedanstående:

Kravgräns _____

Ej **acceptabel** Genomförandebeskrivningen är undermåligt beskriven och upplevs som om att förståelse för uppdraget saknas helt eller till stora delar. Beskrivning av kvalitet, miljö, återkoppling eller ansvar är bristfällig/saknas till hela eller delar/ och anbudsgivaren bedöms inte alls ha den erfarenhet eller kompetens som uppdraget kräver. Anbudsgivaren kommer inte att vara aktuell för avtal.

Uppfyller Caretias anbud kraven?

Vad Caretia anför

Bolagets genomförandebeskrivning skiljer sig inte nämnvärt från övriga anbudsgivares. I upphandlingsdokumenten anges inte att genomförandebeskrivningen avser en specifik praktisk beskrivning av de olika arbetsmomenten som ska ingå utan endast att man som anbudsgivare ska kunna uppvisa att man har en organisation anpassad för uppdraget vilket

Caretia har beskrivit. Det är korrekt att genomförandebeskrivningen för tak- och fasadtvätt inte finns med i beskrivningen. Av bolagets anbud framgår på ett ställe att teknikerna har utbildning för tak- och fasadtvätt. Det finns inget krav att det ska finnas med varje uppdragsdel för sig utan en generell metod bör vara tillräckligt. Detta finns i bolagets genomförandebeskrivning och de dokument som bifogats.

Vad kommunen anför

Caretia har inte godkänts eftersom dess inlämnade genomförandebeskrivning inte uppfyller de kriterier som krävs för att godkännas. Genomförandebeskrivning ska, enligt upphandlingsdokumenten, innehålla en beskrivning av hur anbudsgivaren avser genomföra uppdraget utifrån beskrivningen i upphandlingsdokumenten. Det framgår tydlig av upphandlingsdokumenten att upphandlingen rör klottersanering och fasad- och taktvätt. Anbudet ska lämnas på upphandlingen i sin helhet vilket innebär att anbudet ska omfatta samtliga delar. Det faktum att klottersanering och fasad- och taktvätt är två olika typer av processer framgår med all önskvärd tydlighet i upphandlingsdokumenten. Klottersanering står för ca 18 % av förväntad omfattning i ramavtalet, fasadtvätt för 66 % och taktvätt för ca 16 %. Caretias genomförandebeskrivning omfattar en beskrivning av hur bolaget arbetar med klottersanering men saknar helt beskrivning av hur bolaget arbetar med de delar som omfattar tak- och fasadtvätt. Caretia har därför inte visat att bolaget har en organisation som kan genomföra uppdraget enligt definitionen i upphandlingsdokumenten.

Förvaltningsrättens bedömning

Caretia har gjort gällande att en generell beskrivning av metod borde vara tillräckligt för att uppfylla kraven på genomförandebeskrivningen. Caretia medger också att delarna avseende tak- och fasadtvätt inte finns med i bolagets genomförandebeskrivning. Kommunen har gjort gällande att

Caretias genomförandebeskrivning endast omfattar klottersanering vilket utgör 18 % av uppdragets förväntade omfattning.

Av upphandlingsdokumenten framgår att genomförandebeskrivningen ska göra det trovärdigt att leverantörens offererade organisation är anpassad för uppdraget och kan genomföra det enligt angiven omfattning, tid och med god kvalitet. Det som ska beskrivas är hur arbetet är tänkt att genomföras från beställning till färdigt uppdrag samt hur leverantören arbetar med kvalitet, miljö och kemikaliarbete, uppföljning och återrapportering till beställaren.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det inte ställts upp krav på att klottersanering och fasad- och taktvätt ska redovisas separat i genomförandebeskrivningen. Det framgår dock att beskrivningen ska omfatta det aktuella uppdraget så som det beskrivs i upphandlingsdokumenten. Enligt förvaltningsrättens mening kan genomförandebeskrivningarna således vara relativt allmänt hållna förutsatt att de omfattar samtliga delar i uppdraget och de övriga krav som ställts i punkt 2.14 och 6.3 i upphandlingsdokumenten.

Förvaltningsrätten anser inte att det har framkommit skäl att ifrågasätta kommunens bedömning av Caretias anbud. Caretia har inte heller anfört omständigheter som visar att bolagets genomförandebeskrivning omfattar hela uppdraget och inte bara klottersanering. Av upphandlingsdokumenten framgår att en anbudsgivare vars anbud inte når upp till kravgränsen inte kommer att vara aktuell för avtal. Det har således varit korrekt av kommunen att förkasta Caretias anbud.

Uppfyller PSI och Specialrengöringars anbud kraven?

Vad Caretia anför

Ingen av de vinnande leverantörerna har lämnat den beskrivning som enligt kommunen är erforderlig. PSI har inte angett specifik metodbeskrivning gällande taktvätt, utan endast gällande fasadvätt. Specialrengöringar har inte tagit upp vare sig tak- eller fasadvätt och ingetdera nämns överhuvudtaget i genomförandebeskrivningen. Inget av dessa bolag har visat att de har förståelse för samtliga uppdragsdelar enligt de krav som ställts. Enligt kommunens motivering till att Caretias anbud inte ansetts uppfylla kraven ska inte heller dessa anbud anses uppfylla kraven och få avdrag på sina anbudssummor.

Vad kommunen anför

PSI:s anbud innehåller en generell genomförandebeskrivning av hela uppdraget från avtalsstart till beställning och återrapportering. Därtill har PSI lyft fram särskilda beskrivningar avseende utförande av klottersanering och fasadvätt. Det uppdrag upphandlingen avser består av två typer av tjänster; klottersanering och fasad- och taktvätt. Att PSI i sin genomförandebeskrivning inte explicit nämner ordet tak kan därför inte medföra att anbudet kan anses sakna beskrivning av det uppdrag som upphandlingen omfattar. Specialrengöringar har i sin genomförandebeskrivning redogjort för klottersanering och övriga uppdrag. I detta sammanhang kan begreppet övriga uppdrag inte tolkas på annat sätt än att det avser fasad- och taktvätt. Specialrengöringar har därmed beskrivit hur uppdraget ska genomföras i åtminstone sådan utsträckning att anbudet får anses ha passerat kravgränsen. Dock har anbudet inte erhållit något avdrag i anbudsutvärderingen.

Förvaltningsrättens bedömning

Caretia har anført att anbuderna från PSI och Specialrengöringar inte uppfyller kraven på genomförandebeskrivning eftersom PSI:s beskrivning inte

omfattar taktvätt och Specialrengöringars beskrivning inte omfattar fasad- och taktvätt. Kommunen har gjort gällande att PSI:s genomförandebeskrivning innehåller en generell beskrivning av hela uppdraget samt att Specialrengöringars genomförandebeskrivning innehåller en del avseende klottersanering och en del avseende övriga uppdrag.

Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att genomförandebeskrivningarna kan vara relativt allmänt hållna så länge de omfattar samtliga delar av det aktuella uppdraget. Förvaltningsrätten anser inte att de omständigheter som Caretia anfört visar att genomförandebeskrivningarna från PSI och Specialrengöringar inte uppfyller de krav som ställts. Caretia har således inte visat att kommunen påtagligt avvikit från de kriterier som angetts i upphandlingsdokumenten när man ansett att PSI och Specialrengöringars anbud uppfyller det aktuella kravet.

Är PSI:s anbud att betrakta som onormalt lågt?

Vad Caretia anför

PSI har lämnat 0 kr i pris för klotterskydd vilket torde ses som oseriöst och inte hållbart att inte vilja ha ersättning för en produkt som är belagd med kostnad vid inköp. Normalt är att nollanbud diskvalificeras.

Vad kommunen anför

Kommunen har bedömt att PSI:s prissättning inte är att anse som onormalt låg. Att PSI lämnat 0 kr på en prispost föranleder ingen annan bedömning.

Förvaltningsrättens bedömning

Av 16 kap. 17 § LOU framgår att den upphandlande myndigheten ska begära att leverantören förklarar det låga priset eller kostnaden om ett anbud förefaller onormalt lågt.

Någon definition av begreppet onormalt låga anbud finns varken i LOU eller i Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/24/EU. Av Kammarrätten i Jönköpings dom i mål nr 2895-2896-17 framgår att det ankommer på den upphandlande myndigheten att avgöra vad som är att betrakta som ett onormalt lågt anbud samt att den upphandlande myndigheten har en förhållandevis stor frihet i denna fråga. I mål där den sökanden är en förlorande anbudsgivare som gör gällande att vinnande anbudsgivares anbud är onormalt lågt är det den sökande som har bevisbördan för detta. Det krävs förhållandevis stark bevisning till stöd för att anbudet är att betrakta som onormalt lågt mot bakgrund av att upphandlande myndighet har en relativt stor frihet att avgöra detta. Caretia har anfört att PSI:s anbud är onormalt lågt eftersom PSI lämnat 0 kr i pris för en av posterna i prisbilagan. Detta är, enligt förvaltningsrättens bedömning, inte tillräckliga omständigheter för att anbudet ska vara att betrakta som onormalt lågt. Caretia har således inte visat att det funnits skäl för den upphandlande myndigheten att begära en förklaring från PSI avseende bolagets anbud eller skäl för ingripande enligt LOU.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis att Caretia inte visat att kommunen agerat i strid med upphandlingsdokumenten, någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU. Caretia har heller inte visat att anbudet från PSI förefaller vara onormalt lågt. Det föreligger således inte skäl för ingripande enligt LOU och Caretias ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (FR-05).

Hanna Berglund
rådman



Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

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

Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.

