



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I UPPSALA**

Enhet 1

DOM
2018-01-22
Meddelad i Uppsala

Mål nr
6174-17 E

SÖKANDE

Upplands Trädgårdsprodukter, 662000-9396
Postboda gård
815 95 Månkarbo

MOTPART

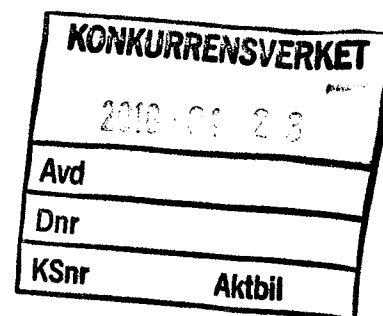
Uppsala kommun
753 75 Uppsala

SAKEN

Överprövning enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.



Dok.Id 227614

Postadress
Box 1853
751 48 Uppsala

Besöksadress
Kungsgatan 49

Telefon
018-431 63 00
E-post: forvaltningsratteni uppsala@dom.se
www.forvaltningsratteni uppsala.domstol.se

Telefax
018-10 00 34

Expeditionstid
måndag–fredag
08:00–16:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Uppsala kommun (kommunen) genomför en upphandling av Frukt och Grönt, dnr KSN-2017-1086. Enligt tilldelningsbeslut den 7 november 2017 antogs anbudet från Grönsakshuset i Norden AB (Grönsakshuset) som hade lägst pris. Sju anbud hade inkommit.

Upplands Trädgårdsprodukter (bolaget) ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen rättas genom att anbuden från Grönsakshuset och Centrala Partihallen AB (Centrala Partihallen) förkastas och att anbudet från bolaget antas. I andra hand yrkar bolaget att upphandlingen görs om. Till stöd för sin talan anför bolaget i korthet följande. Grönsakshusets och Centrala Partihallens anbud uppfyller inte alla obligatoriska krav i upphandlingen. Det strider mot likabehandlingsprincipen att anta ett anbud som inte uppfyller sådana krav. Bolaget har lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att kommunen på felaktiga grunder tilldelat Grönsakshuset avtalet. Om anbuden från Grönsakshuset och Centrala Partihallen hade förkastats hade bolagets anbud antagits med hänsyn till lämnad rabattsats.

Kommunen bestrider bifall till ansökan och anför i korthet att alla anbuden uppfyller ställda obligatoriska krav och att det inte har funnits skyldighet eller möjlighet för kommunen att förkasta anbuden från Grönsaks-huset eller Centrala Partihallen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

I mål om offentlig upphandling grundar rätten sin prövning på de omständigheter som sökanden åberopar och parterna får som huvudregel själva bära ansvaret för utredningen (jfr. RÅ 2009 ref. 69). Förvaltningsrätten ska i

målet pröva om det finns skäl att enligt LOU ingripa mot Uppsala kommuns upphandling utifrån de grunder bolaget anfört.

För att kunna ingripa mot upphandlingen krävs enligt 20 kap. 6 § LOU att kommunen har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU eller någon annan bestämmelse i LOU och att detta har medfört att bolaget har lidit eller kan komma att lida skada. Det ankommer på bolaget att visa att det till följd av påstådda brister har lidit eller kan komma att lida skada (jfr. HFD 2013 ref. 53).

Enligt 4 kap. 1 § LOU ska en upphandlande myndighet behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Av samma bestämmelse framgår även att upphandlingar ska genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Enligt 4 kap. 10 § LOU ska myndigheten innan den tilldelar ett kontrakt bl.a. kontrollera att anbudet uppfyller de krav, villkor och kriterier som anges i upphandlingsdokumenten och att leverantören uppfyller de kriterier som myndigheten har angett att den kommer att tillämpa enligt 4 kap. 6 § LOU och de krav som myndigheten har ställt enligt 14 kap. 1–5 §§ LOU.

Enligt likabehandlingsprincipen ska en upphandlande myndighet behandla alla leverantörer lika och ge dem lika förutsättningar. Detta innebär att den upphandlande myndigheten inte kan efterge eller bortse från sådana obligatoriska krav som uppställs i förfrågningsunderlaget (se bl.a. HFD 2016 ref. 37).

Bolagets invändningar

Invändning om att kommunen brutit mot 12 kap. 12 och 13 §§ LOU

Bolaget har invänt mot att det trots begäran inte fått något tilldelningsprotokoll eller underlag från utvärdering av inkomna anbud. Bolaget påpekar att det av tilldelningsbeslutet endast framgår att kommunens skäl att anta anbudet från Grönsakshuset var att det hade lägst pris, men eftersom bolaget funnit brister i anbudet från Grönsakshuset och Centrala Partihallen är det sannolikt att någon utvärdering av om anbudet uppfyllde ställda krav inte gjorts av kommunen.

Kommunen har bl.a. anfört följande. Upphandlingen har genomförts i enlighet med förfrågningsunderlaget samt relevant lagstiftning inom upphandlingsområdet. Samtliga anbudsgivare har bedömts uppfylla de ställda kraven i upphandlingen. Grönsakshuset erbjöd den högsta rabattsatsen och därmed det lägsta priset.

Förvaltningsrätten bedömer att kommunen har lämnat upplysningar i enlighet med relevanta delar av 12 kap. 12 och 13 §§ LOU. Kommunen har underrättat bolaget om tilldelningsbeslutet och i det angett att Grönsakshusets anbud antogs på grund av att det hade det lägsta anbudspriset samt lämnat uppgift om avtalsspärr. Kommunen har lämnat ut de andra anbudet till bolaget och det har fått veta namnet på den anbudsgivare som tilldelats kontraktet samt att det antagna anbudet i förhållande till bolagets anbud hade ett lägre anbudspris. Kommunen kan således inte anses ha agerat i strid med 12 kap. 12 och 13 §§ LOU. Bolaget har inte heller angett på vilket sätt kommunens agerande i förhållande till bestämmelserna lett eller kan leda till att det lider skada. Det finns således inte anledning att ingripa i upphandlingen på denna grund.

Invändning om utvärderingsmodellen

Bolaget har gjort en invändning gällande 5.1. i förfrågningsunderlaget och påpekat att LOU skiljer på begreppet pris och kostnad. Bolaget menar att kommunen i förfrågningsunderlaget angett att utvärdering av anbudet kommer grunda sig på pris och kostnad, men har vid utvärderingen enbart utgått från pris vilket strider mot 16 kap. 1 § LOU.

Kommunen har anfört bl.a. följande. Kommunen har genom upphandlingen önskat upphandla färsk frukt, färska grönsaker m.m. och avtalstiden är tänkt att löpa från och med den 16 mars 2019. Eftersom priser beträffande frukt och grönt varierar, bl.a. beroende på säsong, och med hänsyn till att avtalet kommer att löpa över flera år har kommunen valt att utgå från den s.k. Årstalistan vid inhämtande av anbud. Listan är ett vedertaget instrument för översikt av priser för frukt och grönt. Anbudsgivarna har i upphandlingen ombetts att inkomma med den rabattsats, angiven med två decimaler, som anbudsgivaren erbjuder kommunen räknad i förhållande till Årstalistan. Rabattsatsen är den enda utvärderingsgrund som används beträffande kvalificerade anbud. Utvärderingsmodellen är inte otydlig eller i strid med 16 kap. 1 § LOU.

I 5.1 i förfrågningsunderlaget, *Anbudsprövning*, anges följande.

Detta är en lägsta kostnads upphandling så det anbud som innehåller det lägsta priset kommer att få möjligheten att skriva avtal. Anbudet kommer att utvärderas på den rabattsats som ska anges. Denna rabattsats ska anges med två decimaler. Priset som uppges på artikel 1 liter ekologisk mellanmjölk kommer inte att vara med i utvärderingen.

I 16 kap. 1 § LOU anges följande.

En upphandlande myndighet ska tilldela den leverantör ett kontrakt vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten.

Vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska utvärderas på någon av följande grunder:

1. bästa förhållandet mellan pris och kvalitet,
2. kostnad, eller

3. pris.

Myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten ange den grund för utvärdering av anbud som den avser att använda.

I 16 kap. 3 § LOU anges följande.

När en upphandlande myndighet utvärderar ett anbud på grunden kostnad, ska myndigheten bedöma anbudets effekter i fråga om kostnadseffektivitet, såsom en analys av kostnaderna under livscykeln för varan, tjänsten eller byggnadsverket.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning

Kommunen har förvisso både använt begreppet ”lägsta kostnad” och begreppet ”lägsta pris”. Med hänsyn till föremålet för upphandlingen, vad som framgår av upphandlingsdokumenten i övrigt, samt vad parterna anfört, kan det trots detta inte ha varit otydligt på vilket sätt utvärdering av vilket anbud som var det ekonomiskt mest fördelaktiga för kommunen skulle göras. En utvärdering skulle göras utifrån den som lämnat högst rabattsats på den s.k. Årstalistan och därmed lägst pris. Bolaget kan således inte av skrivningen i förfrågningsunderlaget ha hindrats att ange sitt mest konkurrenskraftiga anbud. Kommunen kan därför inte anses ha brutit mot LOU på ett sådant sätt att bolaget lidit eller kommer att lida skada. Detta har i vart fall inte visats av bolaget. Det saknas därför skäl att ingripa i upphandlingen på den grunden.

Invändning och krav på kvalitets- och miljöledningssystem

Bolaget har gjort gällande att Grönsakshuset inte uppfyller de obligatoriska kraven i förfrågningsunderlaget beträffande kvalitets- och miljöledningssystem. Bolaget menar att de egenupprättade dokument som Grönsakshuset gett in är daterade den 9 oktober 2015 och att dokumenten därför visar att någon uppdatering eller revision inte har skett de senaste två åren. Det saknas i samtliga inlämnade rutinbeskrivningar uppgift om uppdatering och revision, vilket är ett krav i förfrågningsunderlaget. Det strider mot likabe-

handlingsprincipen att jämställa dessa egenupprättade dokument med giltiga certifikat utfärdade av ett ackrediterat revisionsbolag.

Kommunen menar att Grönsakshuset, såväl som övriga anbudsgivare, uppfyller ställda krav och anför bl.a. följande. I anbudet ska anbudsgivaren försäkra att kravet på kvalitets- och miljöledningssystem är uppfyllt. Anbudsgivaren ska, i anbudet eller på begäran, lämna dokumentation som styrker att kravet är uppfyllt. Det har således inte varit ett krav att anbudsgivare lämnar in samtliga dokumenterade rutiner och processer. Däremot ska sådana kunna lämnas in om kommunen önskar kontrollera att anbudsgivarens försäkran är korrekt. Grönsakshuset har som bilagor till anbudet gett in jämställdhetspolicy och plan, miljöplan, rutin för förvaring och hantering av livsmedel, rutin för mottagning av varor, rutin för personalutbildning inom kvalitet och miljö, rutin för systematiskt miljöarbete, rutin för utleverans och transport, rutin för återkallelseplan och spårbarhet samt rutin för kundreklamationer och returer. Kommunen har utifrån ovanstående inte funnit anledning att efterfråga någon ytterligare dokumentation från Grönsakshuset. Kommunen anser att Grönsakshuset har, genom att försäkra att det uppfyller kravet samt genom ingivna anbudsbilagor, uppfyllt det ställda kravet.

I förfrågningsunderlaget anges följande.

3.7 Kvalitetsledningssystem

Kvalificeringskrav

Leverantören ska ha ett kvalitetsledningssystem för aktuell verksamhet som minst omfattar nedanstående punkter.

- rutiner för förebyggande och korrigerande åtgärder.
- rutiner för hantering av avvikelser och reklamationer.
- rutiner för revision av kvalitetssäkringssystemet.

eller

Inneha certifiering enligt ISO 9001 eller motsvarande standard som ska inkludera de ovan nämnda punkterna.

I anbudet, eller på begäran, ska leverantören tillhandahålla handlingar som styrker ovanstående.

3.8 Miljöledningssystem

Kvalificeringskrav

Leverantören ska ha ett kvalitetsledningssystem för aktuell verksamhet.

- Leverantören ska ha en organisation för att bedriva ett effektivt miljöarbete.
- Leverantören ska ha dokumenterade rutiner för hur detta arbete följs upp och revideras.

eller

Inneha certifiering enligt ISO 14001 eller motsvarande standard som ska inkludera de ovan nämnda punkterna.

I anbudet, eller på begäran, ska leverantören tillhandahålla handlingar som styrker ovanstående.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning

Enligt vad som angetts i ovanstående avsnitt i förfrågningsunderlaget är det ett obligatoriskt krav att ha kvalitets- och miljöledningssystem. Hur kvalitets- och miljöledningssystemen ska vara dokumenterade är inte specificerat i förfrågningsunderlaget. Det är inte ett obligatoriskt krav att anbudsgivaren ska ge in viss specifik dokumentation eller specifika bevis för att den innehar dessa ledningssystem. Med hänsyn till formuleringen av kraven i förfrågningsunderlaget gällande vad kvalitets- och miljöledningssystemen ska omfatta, hur systemen ska vara dokumenterade och att det inte är närmare specificerat vilka handlingar som ska ges in eller ska tillhandahållas på begäran, finner förvaltningsrätten att det saknas grund för att anse att Grönsakshuset inte uppfyller kraven. Förvaltningsrätten anser därför att det inte funnits skäl för kommunen att förkasta anbudet på dessa grunder och det saknas därför skäl för ingripande i upphandlingen i denna del.

Invändningar angående krav på angivande av kontaktperson m.m.

Bolaget har anfört att Grönsakshuset och Centrala Partihallen inte uppfyller obligatoriska krav i förfrågningsunderlaget angående angivande av kontaktperson för e-handel (4.11), krav på transporttjänster i (4.3), rutiner för socialt ansvarstagande (4.7) och de särskilda kontraktsvillkoren (6). Grönsakshuset och Centrala partihallen har inte någonstans i anbudet lämnat en redogörelse eller dokumenterad handlingsplan för hur de ska uppfylla de ställda kraven på transporttjänster, socialt ansvarstagande och de särskilda kontraktsvillkoren. Grönsakshuset och Centrala Partihallen har i sina anbud inte angett någon kontaktperson. Obligatoriska krav ska uppfyllas av anbudsgivarna vid anbudsinlämning. Att frånga den principen och hävda att kontroll kommer att göras av om avtalsparten följer villkoren först när avtalet börjar gälla, innebär att samtliga anbudsgivare per automatik är kvalificerade enligt myndighetens godtycke.

Kommunen har anfört bl.a. följande i denna del. Kommunen har inte efterfrågat information från anbudsgivarna om kontaktperson för e-handel eller redogörelse för hur anbudsgivarna kommer att uppfylla ställda krav på transporttjänster. Förfrågningsunderlaget beskriver de krav på transporter som kommer att ställas i det aktuella avtalet samt informerar om att leverantören ska tillhandahålla en kontaktperson. Med tanke på att avtalet kommer att träda i kraft först i mars 2019 finns inget värde i att redan nu inhämta namn på kontaktperson eller detaljerad information om anbudsgivarens tillgång till fordon etc. Krav på rutiner för socialt ansvarstagande räknas upp under 4.7 i förfrågningsunderlaget. De krav som räknas upp där utgör en teknisk specifikation som ska uppfyllas i samband med leverans. Kommunen har inte efterfrågat något annat åtagande från anbudsgivarens sida än att detta krav kommer att uppfyllas vid leverans. Anbudet måste således inte innehålla någon rutinbeskrivning eller annat dokument som beskriver det sociala ansvarstagandet. När avtalet tas i bruk kommer kommunen följa upp avtalet för att säkerställa att de ställda kraven efterlevs.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning

Det ställs inte något krav i förfrågningsunderlaget på att anbudsgivaren i sitt anbud ska namnge kontaktperson, redogöra för hur man uppfyller kraven på transporttjänster samt redogöra för hur man uppfyller kravet på socialt ansvarstagande eller de särskilda kontraktsvillkoren. Grönsakshuset och Centrala Partihallen har lämnat en försäkran om att den uppfyller samtliga obligatoriska krav och accepterat alla angivna villkor för leveransen. Eftersom Grönsakshuset och Centrala Partihallen inte har underlåtit att ange några efterfrågade uppgifter i detta avseende har det inte funnits skäl för kommunen att förkasta anbuden. Det finns därför inte anledning att ingripa i upphandlingen på denna grund.

Invändning om sanningsförsäkran

Bolaget menar att Grönsakshuset och Centrala Partihallen, i ovanstående delar, inte har lämnat korrekta uppgifter i sitt anbud, vilket de båda anbudsgivarna intygar utifrån 2.5 i förfrågningsunderlaget. Bolaget menar alltså att Grönsakshuset och Centrala Partihallen därför inte uppfyller det obligatoriska kravet på att lämna en sanningsförsäkran enligt samma punkt i förfrågningsunderlaget.

Kommunen anför bl.a. följande i detta avseende. Det föreligger inga brister i anbuden från Grönsakshuset och Centrala Partihallen. Det finns inget stöd för påståendet att Grönsakshuset och Centrala Partihallen inte har lämnat korrekta uppgifter i anbuden. Både Grönsakshuset och Centrala Partihallen har kryssat i att de accepterar de ställda kraven och har därmed kvalificerat sig i upphandlingen.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning

Grönsakshuset och Centrala Partihallen har lämnat en sanningsförsäkran om bl.a. följande. Att de i anbudet lämnade uppgifterna är korrekta uppgifter, att samtliga obligatoriska krav uppfylls och att alla angivna villkor för leveransen accepteras utan ändringar eller tillägg. Att lämna en sådan sanningsförsäkran är ett obligatoriskt krav enligt 2.5 i förfrågningsunderlaget. Genom att Grönsakshuset och Centrala Partihallen lämnat en sådan försäkran har de uppfyllt det obligatoriska kravet. Det finns således inte anledning att förkasta anbuden på den grunden.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten har ovan funnit att det inte finns anledning att ingripa i upphandlingen på de grunder som bolaget anfört. Ansökan ska därmed avslås.

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



Lena Björner
rådman

Målet har beretts av föredragande juristen Helene Källse.



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-postadress, 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 rättens 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 rättens 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.

