



SÖKANDE

DeltraKravek AB, 556752-3211

[REDACTED]

Box 738
120 02 Årsta

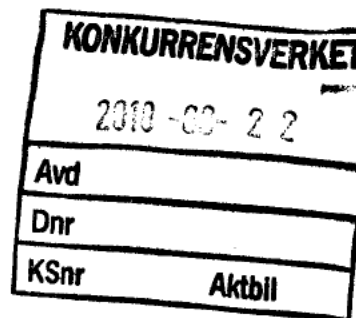
Ombud: Advokaterna Walter Bergman och Johan Carlsson
Celsus Advokatbyrå HB
Box 7100
103 87 Stockholm

MOTPART

Centrala studiestödsnämnden
851 82 Sundsvall

SAKEN

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



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

BAKGRUND

Centrala studiestödsnämnden (CSN) genomför upphandling av ”Delgivning i Sverige” (dnr 2017-5103-6162). Upphandlingen genomförs med öppet förfarande.

I tilldelningsbeslut den 18 december 2017 anges vilka leverantörer som lämnat anbud och vilken leverantör som CSN har för avsikt att teckna kontrakt med.

YRKANDEN M.M.

DeltraKravek AB (DeltraKravek) begär överprövning och yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så sätt att DeltraKraveks anbud ska anses utgöra det lägsta priset. I andra hand yrkar DeltraKravek att upphandlingen ska göras om. DeltraKravek anför i huvudsak följande. Den utvärderingsmodell avseende pris som CSN har tillämpat i upphandlingen är inte ägnad att leda till ett rättvisande resultat. Modellen säkerställer inte att utvärderingen av utvärderingskriteriet pris identifierar anbudet som faktiskt innehåller det förväntade lägsta pris för myndigheten. Vid en jämförelse mot historiska data som CSN presenterat i anbudsinvjudan ger vinnande anbud ett högre pris än vad DeltraKravek erbjudit. Antagandet av ett anbud som kan förväntas leda till högre kostnader för myndigheten utgör ett åsidosättande av 16 kap. 1 § LOU. Dessa brister i upphandlingen är av allvarlig art och innebär att DeltraKravek lidit eller kan komma att lida skada.

Av anbudsinvjudan punkt 1.4 framgår att det mellan perioden 2016 till augusti 2017 var totalt ca 2 000 stycken delgivningar med en lyckandegrad om ca 40 procent. Mot bakgrund av det historiska utfall som presenterats kan det förväntade antalet delgivningar under en 24 månaders period vara 2 400 stycken. Av dessa uppdrag kan 40 procent förväntas vara lyckade.

Under punkt 4.4 framgår att anbudsgivare ska ange ett styckepris för grundavgift för delgivning samt ett tillägg för lyckad delgivning. Under punkt 5.1 framgår att utvärderingskriteriet pris är avgörande till 100 procent. Styckepris per grundavgift samt tillägg för lyckad delgivning enligt punkt 4.4 summeras till ett totalpris.

Av utvärderingsprotokollet framgår att två anbudsgivare kom in med anbud, nämligen DeltaKravek och Svensk Delgivningsservice AB. Det framgår också att både DeltaKravek och Svensk Delgivningsservice AB uppfyllt samtliga ska-krav. CSN har enligt utvärderingsprotokollet antagit det mest fördelaktiga anbudet med hänsyn taget till pris. Som underlag för anbudsutvärderingen framgår att de två anbudsgivarna lämnat följande priser:

Anbudslämnare	Grundavgift	Tillägg	Totalpris
Delgivningsbyrån DeltaKravek AB	330 kr	493 kr	823 kr
Svensk Delgivningsservice AB	450 kr	200 kr	650 kr

Mot bakgrund av att Svensk Delgivningsservice AB:s totalpris är lägst har CSN för avsikt att teckna kontrakt med den anbudsgivaren.

DeltaKravek gör gällande att det, utifrån den utvärderingsmodell som CSN har tillämpat, inte går att fastslå att Svensk Delgivningsservice AB erbjuder ett lägre pris än DeltaKravek. Tvärtom innebär modellen att DeltaKravek har det lägsta priset sett i ljuset av det historiska utfallet, vilket CSN presenterat i anbudsinvitan, och vilket anbudsgivarna haft att förhålla sig till.

Vid en jämförelse av DeltaKraveys och Svensk delgivningsservice AB:s erbjudande mot de historiska data som presenterats ger de båda erbjudandena följande utfall:

Anbudslämnare	Grundavgift	Tillägg	Totalpris
Delgivningsbyrån DeltaKravek AB	$330 * 2\,000 = 660\,000$	$493 * 800 = 394\,400$	1 054 400 kr
Svensk Delgivningsservice AB	$450 * 2\,000 = 900\,000$	$200 * 800 = 160\,000$	1 060 000 kr

Av uppställningen framgår att DeltaKraveks anbud de facto är lägre, sett i ljuset av det historiska utfallet av delgivningsförsök. Om man istället utgår från det förväntade antalet delgivningsuppdrag under den kommande tvåårsperioden, om 2 400 stycken, blir utfallet större till DeltaKraveks fövor.

Av utvärderingsprotokollet framgår att tilldelningsbeslutet till fullo baseras på pris. Det saknas således käl att tro att DeltaKravek eller Svensk Delgivningsservice AB skulle utföra fler lyckade delgivningar än den andre.

Utvärderingsmodellen som CSN tillämpat tar inte hänsyn till om det erbjudande som faktiskt antagits de facto varit det ekonomiskt mest fördelaktiga. Utvärderingsmodellen, där grundpris och tillägg för lyckad delgivning har värderats lika högt, har inneburit att hänsyn inte tagits till att tillägget endast kan förväntas falla ut i 40 procent av fallen. Den anbudsgivare som valt ett högt grundpris men lågt tillägg har därför otillbörligen gynnats.

Eftersom CSN har för avsikt att teckna avtal med den anbudsgivare som kan förväntas innebära en större kostnad för myndigheten är tilldelningsbeslutet felaktigt. Eftersom endast två anbud har kommit in har CSN:s beslut inneburit att DeltaKravek gått miste om tilldelningen av kontraktet.

Det historiska utfallet saknar inte betydelse endast på grund av att CSN angivit att några volymer inte kan garanteras. Om de historiska volymerna saknade betydelse skulle inte CSN i anbudsinvitan angivit hur stor lyckandefrekvensen varit vid tidigare delgivningar. Denna uppgift är helt central vid bedömningen av vilket anbud som för myndigheten är det mest ekonomiskt fördelaktiga. Om den historiska lyckandefrekvensen saknat betydelse skulle anbudsgivarna haft ett tydligt incitament för att ange ett mycket högre

grundpris och ett lågt tillägg. Med detta synsätt hade DeltaKravek vunnit upphandlingen om DeltaKravek angivit ett anbud med en grundavgift om 649 kr och med ett tillägg på 1 kr vid lyckad delgivning. DeltaKraveks totalpris hade då varit 1 kr lägre än den andra anbudsgivarens totalpris. Ett anbud enligt detta exempel hade förfelat syftet med att ha ett tillägg för lyckad delgivning. CSN tycks mena att de angivna historiska volymerna endast utgjort någon form av exempel och att anbudsgivarna inte skulle ha förhållit sig till dessa siffror. Enligt DeltaKravek utgör detta en efterhandskonstruktion.

Svarsformuläret har tagits fram av CSN för anbudsgivarna att fylla i. I svarsformuläret har anbudsgivarna under punkt 4.4 fått fylla i erbjudet pris avseende grundavgift och tillägg. I svarsformuläret var det av CSN redan ifyllt att volymen var 2 000 stycken delgivningar varav det i 800 fall kunde förväntas att tilläggsavgift skulle falla ut. När totalpriset skulle räknas fram har DeltaKravek därför på god grund förutsatt att CSN skulle gångra grundpriset med 2 000 och tillägget med 800 och därigenom få ett för myndigheten förväntat totalpris. Om grundavgift och tilläggsavgift ska värderas lika högt, på det sätt som CSN har gjort, leder resultatet till en missvisande bild av vilket anbud som de facto är det mest fördelaktiga för myndigheten.

CSN anser att ansökan om överprövning ska avslås och anför i huvudsak följande. CSN:s utvärderingsmodell leder till ett rättvist resultat och syftar till att identifiera anbudet som har det lägsta totalpriset, varför den är godtagbar. I anbudsinbjudan har CSN angivit att det totala antalet delgivningar mellan 2016 och augusti 2017 var 2 000 stycken och att lyckandegraden är ca 40 procent. CSN har också angivit att myndigheten inte kan garantera några volymer. I anbudsinbjudan punkt 4.4 framgår vidare att anbudsgivaren ska ange styckpris för en grundavgift på delgivning samt ett tillägg för lyckad delgivning. I priset ska alla med uppdraget förenade kostnader ingå. CSN ska bland de anbud som uppfyller alla ska-krav anta det ekonomiskt

mest fördelaktiga anbudet med hänsyn taget till pris. Med pris menas styckepris per grundavgift för delgivning samt tillägg för delgivning enligt punkt 4.4 som sedan summeras till ett totalpris.

CSN har antagit det mest fördelaktiga anbudet med hänsyn taget till pris. Utvärderingskriterierna har varit kända och transparenta för anbudsgivarna. Alla leverantörer har givits samma förutsättningar att avge konkurrenskraftiga anbud. CSN har inte utformat upphandlingen på ett sätt som medfört att någon leverantör gynnats eller missgynnats på ett otillbörligt sätt. CSN har enbart använt sig av utvärderingskriteriet pris, där anbudsgivarna ska ange ett styckepris per grundavgift för delgivning med tillägg för lyckad delgivning. Delpriserna har sedan summerats till ett totalpris. Utfärderingsmodellen är enligt ett lägsta totalpris. Den anbudsgivare som CSN enligt utvärderingsprotokollet har för avsikt att teckna kontrakt med har givit det lägsta anbudet avseende totalpris.

CSN:s önskemål och ambition är naturligtvis att så många delgivningsuppdrag som möjligt ska lyckas. I en prissättningsstrategi bör det ingå att lyckas med så många uppdrag som möjligt. Den av CSN valda ordningen är förhållandevis enkel. Den har dock hittills fungerat väl och ordningen med tillägg innebär även ett incitament för att leverantörer ska ha motivation att utföra ett lyckat delgivningsuppdrag.

CSN har beskrivit omfattningen av uppdraget med utfall av totala antalet delgivningar mellan perioden 2016 och augusti 2017 enbart för att anbudsgivarna ska få en uppfattning om uppdragets storlek/omfattning. De angivna siffrorna är inte exakta utan har angivits som ca 2 000 stycken där bedömningen är att lyckandegraden är ca 40 procent.

CSN kan inte förutse hur många ärenden som kommer att behöva hanteras. I anbudsinbjudan finns uttryckligen angivet att CSN inte kan garantera några

volymer. CSN har inte heller angivit att volym ska utgöra en del i utvärderingskriteriet, utan angivit pris som det enda utvärderingskriteriet.

DeltraKravek har tagit de uppskattade siffrorna för fakta och lagt det uppskattade (cirka) antalet som är historiska uppgifter till grund för en beräkning om antalet ärenden. DeltraKravek har gjort en exemplifierad prisjämförelse mellan anbudsgivarna. CSN anser att DeltraKravek ger ett exempel som baserat på historiska (cirka) uppgifter faller ut till DeltraKraveks fördel. CSN vill särskilt påpeka att om en parameter ändras, t.ex. om lyckandefrekvensen ökas till 41 procent, så kommer utfallet inte bli till DeltraKraveks fördel.

Den utvärderingsmodell som tillämpats uppfyller kraven enligt LOU. Om förvaltningsrätten anser att det föreligger en viss brist i denna del så är denna brist är godtagbar. Syftet med utvärderingsmodellen är så klart att se till att det lägsta totala priset antas. Att ett sådant syfte skulle saknas är, mot bakgrund av ovanstående, uppenbarligen ett felaktigt antagande. Vad DeltraKravek anfört motiverar inte ett ingripande enligt LOU.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Bestämmelser

Upphandlande myndighet 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 (4 kap. 1 § LOU).

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot 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 efter ansökan av en leverantör besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts (20 kap. 4 och 6 §§ LOU).

Utredningen i målet

I anbudsinbjudan anges bl.a. följande under punkt **1.4 OMFATTNING**:
”Den uppskattade volymen under kontraktperioden beräknas uppgå till cirka 9 miljoner kronor. Mellan perioden 2016 till och med augusti 2017 var det totala antalet delgivningar cirka 2 000 stycken där bedömningen är att lyckandegraden är cirka 40 procent. CSN kan dock inte garantera några volymer.”

Under punkt **4.4 PRIS** anges bl.a. följande:

”Anbudsgivaren **ska** ange styckepris för en grundavgift på delgivning samt ett tillägg för lyckad delgivning. I priserna **ska** alla med uppdraget förenade kostnader ingå. Priserna **ska** vara fasta och anges i SEK exkl. mervärdeskatt.”

Under punkt **5 ANBUDSUTVÄRDERING** anges följande:

”CSN kommer att pröva att anbudsgivaren uppfyller de krav som ställts i anbuds-
inbjudan med bilagor. Bland de anbud som uppfyller alla ska-krav kommer CSN
att anta det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med hänsyn taget till pris”.

Under punkt **5.1 UTVÄRDERINGSKRITERIE** anges följande:

”Pris 100 procent. **Med ”Pris” menas:** Styckepris per grundavgift för delgivning
samt tillägg för delgivning enligt punkten 4.4. Som sedan summeras till ett total-
pris”.

Förvaltningsrättens bedömning

En förutsättning för att förvaltningsrätten ska besluta om åtgärder enligt LOU är att den upphandlande myndigheten har brutit mot någon bestämmelse i lagstiftningen eller någon av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna som bär upp denna lagstiftning samt att den som begär överprövning lidit eller i vart fall riskerat att lida skada av den upphandlande myndighetens brott mot LOU. Förvaltningsrättens prövning är begränsad till vad sökanden har anfört till stöd för sin talan (jfr rättsfallet RÅ 2009 ref. 69).

Av principen om likabehandling, som utgör grunden för direktivet om offentlig upphandling, följer att anbudsgivarna ska ges lika möjlighet att utar-

beta sina anbud och att de ska behandlas lika när anbudena prövas av den upphandlande myndigheten. Förfrågningsunderlaget ska vara utformat så att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla leverantörer kan tolka informationen på samma sätt. Varje leverantör ska därmed med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget kunna bilda sig en uppfattning av möjligheterna att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Höga krav bör ställas på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar av ett förfrågningsunderlag, även om mindre brister och oklarheter får godtas. De skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten inte träds för när (jfr rättsfallet RÅ 2002 ref. 50).

DeltaKravek har anfört att utvärderingsmodellen varit utformad så att den inte varit ägnad att leda till ett rättvisande resultat då det inte kunnat säkerställas att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas. Detta eftersom vinnande anbud ger ett högre pris än vad DeltaKravek erbjudit vid en jämförelse mot de historiska data som CSN presenterat.

Av anbudsinbjudan framgår att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet kommer att antas med beaktande av kriteriet pris. Kriteriet pris avser enligt förfrågningsunderlaget anbudsgivarens styckepris per grundavgift för delgivning samt tillägg för lyckad delgivning, vilket summeras till ett totalpris. Utifrån det anförda kan det som angivits i anbudsinbjudan om delgivningsuppdrag mellan perioden 2016 till och med augusti 2017, och om att CSN inte kan garantera några volymer inte uppfattas som något annat än en upplysning. Även om upplysningarna i sammanhanget kan framstå som vilseledande så har den bara inneburit att samtliga anbudsgivare fått en inblick i hur CSN:s delgivningsstatistik har sett ut. Enligt förvaltningsrättens mening bör dock en normalt insatt anbudsgivare med hjälp av upphandlingsunderlagen kunna avgöra vad CSN tillmäter betydelse vid utvärderingen och hur

anbudet kommer att värderas. Eftersom CSN har gjort totalpriset beroende av om delgivningen lyckas eller ej kan det dock möjligen ifrågasättas om CSN kan förutse och utvärdera vilket anbud som till sist kommer att ge lägsta pris för myndighetens samtliga delgivningsuppdrag. Det får dock konstateras att utvärderingsmodellen och förfrågningsunderlaget så som det nu är formulerat i detta fall har tillämpats och visar, utifrån det **styckepris** som efterfrågas, det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt. Upphandlingsunderlagen är också tillräckligt tydliga i denna del.

Sammantaget finner förvaltningsrätten att det, utifrån vad DeltraKravek har anfört, inte framkommit att CSN vid genomförandet av upphandlingen har brutit mot LOU. Det har inte heller kommit fram att DeltraKravek på grund av något brott mot LOU har lidit eller riskerat att lida skada. Grund för ingripande mot upphandlingen finns därför inte och ansökan om överprövning ska därmed avslås.

Förvaltningsrätten erinrar om innehållet i 20 kap. 10 § LOU, enligt vilken den upphandlande myndigheten när förlängd avtalsspärr råder inte får ingå avtal förrän tio dagar har gått från det att förvaltningsrätten har avgjort målet.

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



Robert Dalman

rådman

Målet har föredragits av förvaltningsrättsnotarien Jennie Beijar.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Sundsvall. 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 eventuellt 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 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.