



KLAGANDE

Liselotte Lööf Miljö AB, 556809-7223

Ombud:
Chefsjurist Pär Cronhult
Box 5625
114 86 Stockholm

MOTPART

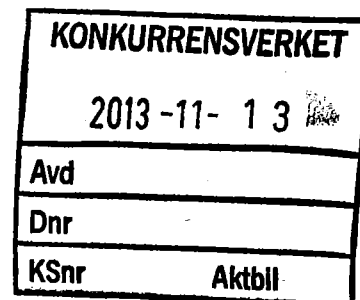
Sundbybergs stad
172 92 Sundbyberg

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 27 maj 2013 i mål nr 26741-12,
se bilaga A

SAKEN

Offentlig upphandling



KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

1. Kammarrätten avslår överklagandet.
2. Kammarrättens interimistiska beslut den 20 september 2013 upphör därmed att gälla.

YRKANDEN M.M.

Liselotte Lööf Miljö AB (bolaget) yrkar i första hand att kammarrätten ogiltigförklarar Sundbybergs stads (staden) avtal av den 27 juni 2013. I andra hand yrkar bolaget att målet återförvisas till förvaltningsrätten för ny handläggning och prövning i sak. Till stöd för sin talan åberopar bolaget vad som tidigare har anförts samt tillägger bl.a. följande.

Den till grund för förvaltningsrättens dom åberopade oklarheten i bolagets redovisning av referensuppdragen – vilket avfallsslag och vilket insamlings-system som referenserna avser – utgör inte en sådan brist i väsentligt hänseende som enligt 10 kap. 2 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, får medföra uteslutning av en leverantör. Det föreligger inte heller rättslig grund för att av detta skäl utesluta bolaget från att delta i upphandlingen, eftersom staden inte i sin begäran till bolaget har inhämtat förtydligande på denna punkt. Enligt unionsrättslig praxis får en upphandlande myndighet inte förkasta ett anbud på grund av oklarhet avseende en sådan del av anbudet som inte har omfattats av en begäran om förtydligande som tidigare skickats till leverantören (se EU-domstolens domar i mål C-599/10 punkt 44 och C-336/12 punkt 35). Dessa omständigheter har inte prövats av förvaltningsrätten.

Staden har numera tecknat avtal inom ramen för en löpande tiodagarsfrist. Grund för att ogiltigförklara avtalet föreligger således.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingen på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iaktas.

Av 16 kap. 9 § första stycket LOU framgår att i fall då avtalsspärr enligt 1, 3 eller 8 § inte gäller får rätten besluta att den upphandlande myndigheten inte får ingå avtal innan något annat har bestämts.

Enligt 16 kap. 10 § andra stycket LOU får, när en förvaltningsrätt eller en kammarrätt har fattat ett beslut enligt 9 §, avtal inte ingås förrän tio dagar har gått från det att domstolen har avgjort målet eller upphävt beslutet.

Av 16 kap. 13 § andra stycket LOU framgår att rätten ska besluta att ett avtal som har slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör är ogiltigt bl.a. om det har slutits i strid med tiodagarsfristen i 10 §. För ogiltighet i sådant fall krävs dessutom att de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag har överträtts och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

Bolaget har justerat sitt yrkande om överprövning av aktuell upphandling till att yrka överprövning av det avtal som staden har ingått den 27 juni 2013. I första hand yrkar bolaget att kammarrätten som första instans ska pröva avtalets giltighet och i andra hand att målet ska återförvisas till förvaltningsrätten för prövning där. Kammarrätten anser att det inte föreligger hinder att pröva bolagets yrkande och tar därför upp målet till prövning i sak (jfr prop. 2009/10:180 s. 174).

Ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande enheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. Även förfrågningsunderlag 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 RÅ 2002 ref. 50). EU-domstolen har understrukt vikten av att alla anbudsgivare ska kunna tolka uppställda kriterier på samma sätt och angett att förfrågningsunderlaget ska vara utformat på ett sådant sätt att alla rimligt informerade och

normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan tolka kriterierna på samma sätt (se bl.a. mål C-19/00 punkt 42).

Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att exemplifieringarna i stadens förfrågningsunderlag beträffande vilka uppgifter om referensuppdragen som anbudena ska innehålla är tillräckliga för att det ska framgå vilken nivå av specifikation som efterfrågas. Då fråga är om olika tekniker med olika utrustning för insamling av avfall är det enligt kammarrättens mening viktigt att anbudsgivarna är specifika, dvs. ett utelämnande av dessa uppgifter utgör en sådan brist i väsentligt hänseende som enligt 10 kap. 2 § 6 LOU medför att en leverantör får uteslutas från upphandlingen. Kammarrätten instämmer även i förvaltningsrättens bedömning att de uppgifter staden har begärt i punkt 3.5 i förfrågningsunderlaget inte strider mot 11 kap. 11 § LOU.

I sin begäran om komplettering av uppgifter i anbudet har staden efterfrågat uppgifter om förtydligande av bolagets erfarenhet. Att staden i sin begäran inte har angett just brist avseende avfallsslag och insamlings-system saknar betydelse eftersom det framgår av förfrågningsunderlaget att dessa uppgifter ska lämnas. En sådan brist kan inte utan risk för särbehandling läkas genom en komplettering eller ett förtydligande (jfr 9 kap. 8 § andra stycket LOU). De av bolaget åberopade EU-domstols-avgörandena ger inte kammarrätten anledning att göra någon annan bedömning.

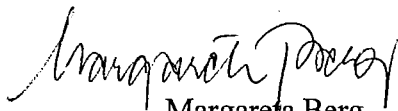
I stadens upphandlingsprotokoll den 10 december 2012 anges att bolaget inte uppfyller alla krav som ställs på anbudsgivarna (steg 1) och därför inte går vidare i anbudsprövningen. Förvaltningsrättens prövning har därmed kommit att innefatta om bolaget uppfyller samtliga dessa krav, inklusive vilket avfallsslag och vilket insamlingssystem som referenserna avser. Mot bakgrund av ovanstående anser kammarrätten att förvaltningsrätten gjort en riktig prövning samt anser även, i likhet med

förvaltningsrätten, att någon bestämmelse i LOU eller de gemenskapsrättsliga principerna inte har åsidosatts.

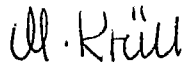
Staden har ingått avtal i strid med en löpande tiodagarsfrist. För ogiltighet i sådant fall krävs dessutom att de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag har överträtts och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada. Eftersom kammarrätten har funnit att inga bestämmelser i LOU har överträtts saknas skäl för ingripande med stöd av 16 kap. 13 § LOU. Överklagandet ska därför avslås.

Vid denna utgång i målet ska kammarrättens interimistiska beslut den 20 september 2013 upphöra att gälla.

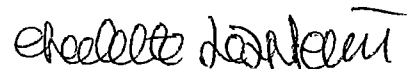
HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 9).



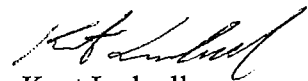
Margareta Berg
kammarrättsråd
ordförande



Margareta Krüll
kammarrättsråd
referent



Charlotte Lönnheim
adjungerad ledamot



Kent Ladvall
kammarrättsassessor



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen
Enhet 17

DOM
2013-05-27
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
26741-12

SÖKANDE

Liselotte Lööf Miljö AB, 556809-7223
Frihamngatan 14
115 56 Stockholm

Ombud: Chefsjuristen Pär Cronhult
Box 5625
114 86 Stockholm

MOTPART

Sundbybergs stad
172 92 Sundbyberg

SAKEN

Överprövning enligt lagen om offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Liselotte Lööf Miljö AB:s ansökan om ingripande enligt lagen om offentlig upphandling.

Dok.Id 329733

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

BAKGRUND

Sundbybergs stad (staden) genomför en upphandling avseende insamling och transport av hushållsavfall. Upphandlingen genomförs enligt ett öppet förfarande. Upphandlingen omfattar två entreprenader, varav entreprenad ett avser hämtning av säck och kärlavfall inklusive utsorterat matavfall, hämtning av grovavfall från hushåll, hämtning av trädgårdsavfall från hushåll, hämtning av elavfall inklusive bärbara batterier från hushåll samt hämtning av farligt avfall från hushåll och entreprenad två avser hämtning av fettavfall från fettavskiljare. Anbudsgivare har kunnat lämna anbud för en av entreprenaderna eller för båda entreprenaderna. Liselotte Lööf Miljö AB (Liselotte Lööf) har lämnat anbud avseende entreprenad ett. Enligt upphandlingsprotokoll av den 10 december 2012 har staden inte utvärderat Liselotte Lööfs anbud eftersom staden har ansett att det inte uppfyller alla krav som ställs på anbudsgivaren. Staden har i tilldelningsbeslut av den 10 december 2012 antagit en annan anbudsgivare än Liselotte Lööf.

YRKANDEN M.M.

Liselotte Lööf

Liselotte Lööf ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten ska förordna om rättelse på så sätt att anbudet från Liselotte Lööf ska upptas till slutlig prövning och tilldelningsvärdering i upphandlingsdelen entreprenad ett. Till stöd för sin ansökan anför Liselotte Lööf bl.a. följande. Staden har vid sin anbudsprövning av upphandlingsdelen entreprenad ett brutit mot kraven på likabehandling och öppenhet i 1 kap. 9 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) genom att felaktigt utesluta Liselotte Lööf från vidare anbudsvärdering och tilldelning. Liselotte Lööf, som i den aktuella upphandlingsdelen har lämnat det jämförelsevis lägsta anbudet och därför rätteligen skulle ha tilldelats kon-

traktet, har därigenom lidit eller riskerar att lida skada. Den åberopade överträdelsen hänför sig inte till upphandlingens konkurrensuppsökande skede. Det är därför tillräckligt att utvärderingsfasen av upphandlingen rättas.

Krav på tre års erfarenhet

I förfrågningsunderlaget ställs krav på att anbudsgivaren ska ha teknisk och yrkesmässig kapacitet samt kompetens och erfarenhet att utföra uppdraget. Det ställs vidare krav på att anbudsgivaren ska ha referenser från minst två relevanta uppdrag för varje entreprenad och att referenserna ska visa att anbudsgivaren har minst tre års erfarenhet av avfallshämtning av det slag som anbudsgivaren lämnar anbud på. Liselotte Lööf har i sitt anbud åberopat teknisk och yrkesmässig kapacitet samt referenser i enlighet med anbudsförutsättningarna i förfrågningsunderlaget. Staden har den 28 november 2012 per e-post begärt att Liselotte Lööfs anbud ska förtydligas på grund av att bolaget har varit verksamt i ett begränsat antal år. Liselotte Lööf lämnade därefter en komplettering med bl.a. en redovisning av att Liselotte Lööf genom en verksamhetsövergång från ett annat tidigare koncernbolag övertagit de nyckelpersoner och den organisation som de till stöd för anbudet åberopade referenserna avser.

I tilldelningsbeslut i upphandlingen anges avseende Liselotte Lööf bl.a. att bolaget inte uppfyller alla krav som ställs på anbudsgivaren och att Liselotte Lööfs komplettering var ofullständig.

Liselotte Lööf bildades den 1 april 2010 och registrerades hos Bolagsverket den 27 maj samma år. Verksamheten påbörjades den 1 juli 2010. Liselotte Lööf har genom verksamhetsöverlåtelse förvärvat den verksamhet som referensuppdragen hänför sig till från det företag som tidigare utförde de aktuella referenstagarna. Den omständighet som ska styrkas med refe-

renskravet i punkten 3.5 är härigenom uppfyllt genom de referensuppgifter som har ingivits till staden.

En upphandlande myndighet får kräva miniminivåer för anbudsgivares kapacitet enligt artikel 44, 47 och 48 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster respektive 11 kap. 7 – 15 §§ LOU. Omfattningen av den information som åsyftas samt miniminivåerna för den kapacitet som krävs för ett bestämt kontrakt ska enligt dessa föreskrifter ha samband med kontraktsföremålet och stå i proportion till detta. Ett krav på att en anbudsgivare som juridisk person måste ha varit verksam under flera år med sådan verksamhet som upphandlingen avser skulle medföra att nystartade företag i praktiken diskrimineras och utesluts ur upphandlingen på ett sätt som inte är förenligt med kraven på likabehandling och proportionalitet i 1 kap. 9 § LOU.

Som framgår av 11 kap. 12 § LOU får leverantörer vid behov och när det gäller ett visst kontrakt åberopa även andra företags ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet. I förevarande fall fordras emellertid inte något sådant åberopande eftersom Liselotte Löf har övertagit och numera besitter hela den organisation, inklusive arbetsledning, som referensuppgiften avser och som fordras för att utföra den aktuella entreprenaden på ett fullgott sätt. Det måste vid en helhetsbedömning av den verksamhetsövergång som har skett till Liselotte Löf från ett tidigare koncernbolag anses föreligga en identitet mellan den av Liselotte Löf bedrivna renhållningsverksamheten och den verksamhet som tidigare bedrevs av det tidigare koncernbolaget.

Komplettering av anbudet

Som grund för beslutet om diskvalifikation av Liselotte Lööf har staden åberopat följande förhållande. "Anbudsgivaren uppfyller inte alla krav i steg 1 och komplettering begärdes därmed den 28 november 2012 kl. 13.21. Komplettering inkom 30 november 2012 kl. 11.43. Kompletteringen var ofullständig och Liselotte Lööf Miljö AB går ej vidare till steg 3 i anbudsprövningen."

Den i beslutet åsyftade begäran om komplettering har formulerats enligt följande.

"3.5 Referenser från tidigare uppdrag.

Bifogad information om referenser är bristfällig och uppfyller inte beställarens krav. Anbudsgivaren har varit verksam i ett begränsat antal år och kan därmed inte lämna referenser som visar på tre års erfarenhet. Beställaren önskar antingen ett förtydligande eller en redovisning av uppgifter som efterfrågas från nystartade företag."

Som frågan är formulerad uppfattades den av Liselotte Lööf som att staden ville få klarlagt hur de i anbudet åberopade referenserna kunde kopplas till Liselotte Lööf och att staden ville ha antingen ett förtydligande eller en redovisning av sådana uppgifter som efterfrågas från nystartade företag. Liselotte Lööf kan rimligen inte tolka frågeställningen så att kompletteringen skulle omfatta även upplysningar som redan tidigare lämnats i bolagets anbud. Begäran om komplettering besvarades genom att Liselotte Lööf ingav ett förtydligande till staden där bolaget ytterligare förklarade den verksamhetsövergång varigenom Liselotte Lööf övertagit den organisation, inklusive arbetsledning, som referensuppdragen avser. Vad staden åberopar i målet hänför sig dock inte till detta, utan utgör andra omständigheter som inte kan utläsas ur det för överprövning aktuella tilldelningsbeslutet.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

Föremål för förvaltningsrättens prövning är stadens tilldelningsbeslut och vad som där åberopats till grund för att diskvalificera Liselotte Lööf. De omständigheter som staden angivit i målet framgår inte av detta beslut, och utgör inte heller grund för diskvalifikation av anbudsgivare, varför det kan ifrågasättas om dessa överhuvudtaget kan läggas till grund för överprövning inom ramarna för det aktuella målet.

Beskrivning av referensuppdragen

Även de uppgifter staden under överprövningsprocessen har uppgett sig sakna framgår emellertid av Liselotte Lööfs anbud. När det gäller uppdragsgivare framgår av redovisningen i bilaga 5.1 – 5.5 till anbudet att referenserna avser uppdrag för Trafikkontoret i Stockholms stad. Detta kan även utläsas ur de CV som har bifogats anbudet. Relevant uppdragsgivare kan även utläsas av redovisningen av e-postadresserna i bilagan referensuppdrag.

Vad avser typ av uppdragsgivare framgår sålunda att uppdragsgivare är Trafikkontoret i Stockholms stad, d.v.s. en kommunal förvaltning.

Vilken typ av mängd/vikt/ID-registrering som utförts framgår i bilaga 5.1 – 5.5 i den till anbudet fogade uppdragsbeskrivningen och företagspresentationen på s. 4 under A3, där det framgår att Liselotte Lööf har arbetat med både vikt- och ID-registrering samt i vilket system.

När det gäller mobilnummer använder Stockholms stad mobil växel, varför åberopade referenspersoner är mobilt tillgängliga på vanliga telefonnummer. Dessa kan även nås genom stadens växel. Aktuella telefonnummer till referenspersonerna framgår av bilagan referensuppdrag.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

Gällande ungefärlig årsomsättning i referenserna synes staden mena att det finns vissa oklarheter. I det till anbudet bilagda referensdokumentet framgår emellertid klart att referensuppdragen avser årsomsättning på 21,5 respektive 12 miljoner kr.

Frågan om avfallsslag besvaras i Liselotte Lööfs anbud i texten under bilagan med referensuppdrag, där det framgår att referensen avser hushållssopor, d.v.s. hushållsavfall. När det gäller kriteriet avfallsslag följer av 15 kap. miljöbalken en uppdelning av förekommande avfallsslag i producentavfall (returpapper, förpackningar etc.), hushållsavfall, annat avfall (verksamhetsavfall) samt farligt avfall. Av punkten 1.5 i stadens nu aktuella upphandlingsunderlag framgår följande avfallsdefinition: entreprenaden avser hushållsavfall. Av anbudet från Liselotte Lööf framgår att referenserna avser hushållssopor, d.v.s. hushållsavfall enligt stadens egen definition.

När det gäller kriteriet insamlingssystem skiljer sig dessa mellan *hämtning* på plats och system där renhållningskonsumenten *lämnar* och renhållningsföretaget *mottar* avfallet i en särskild fast avfallsstation, vilket ofta är fallet med sorterat avfall som glas, papper, förpackningar och hushållens grovavfall. Av Liselotte Lööfs anbud, i bilagan med referensuppdrag, framgår klart att referenserna avser *hämtning* av hushållsavfall. Om staden hade velat få en ytterligare precisering skulle sådan begäran ha framgått av förfrågningsunderlaget.

De upplysningar som framgår av anbudet visar således att Liselotte Lööf uppfyller de krav som ställs på anbudsgivaren, och Liselotte Lööfs anbud skulle därmed rätteligen inte ha diskvalificerats.

Med stöd av LOU kan inte ställas andra formkrav än att anbud ska vara skriftliga, behörigen undertecknade, avfattade på visst språk, ha kommit in

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

i tid samt innefatta begärda upplysningar och eventuella bevis till styrkande av dessa. I fråga om vilka kvalifikationsbevis som får krävas avseende anbudsgivarens ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet finns det vidare i 11 kap. LOU ett antal delvis tvingande begränsningar. I 10 kap. 2 § LOU anges vilka omständigheter som får medföra uteslutning av en leverantör. Enligt 10 kap. 2 § 6 LOU får en leverantör uteslutas om denne i något väsentligt hänseende har låtit bli att lämna begärda upplysningar eller lämnat felaktiga upplysningar som begärts med stöd av 10 kap. eller 11 kap. LOU. Omständigheten att en leverantör har lämnat begärda upplysningar i en annan ordning än den upphandlande myndigheten tänkt sig medför således inte möjlighet att utesluta leverantören. Det framgår inte heller av de i upphandlingsunderlaget förekommande anvisningarna avseende anbudens utformning och avseende hur kvalifikationsvärderingen ska gå till att en leverantör kan komma att uteslutas om begärda upplysningar inte lämnats på visst sätt. En inskränkning som, om den hade lämnats, skulle strida mot LOU.

Vad gäller omfattningen av de uppgifter Liselotte Lööf har lämnat angående avfallsslag och insamlingssystem åberopar bolaget den s.k. öppenhetsprincipen i 1 kap. 9 § LOU och det därmed följande kravet på tydlighet och förutsebarhet, enligt vilket det föreligger en skyldighet för den upphandlande myndigheten att lämna tydlig information om upphandlingen och det praktiska tillvägagångssättet vid denna så att leverantörerna i förväg känner till vad som gäller vid upphandlingen. Leverantörerna ska således inte behöva gissa sig till vad den upphandlande myndigheten kan ha begärt för slags upplysningar. Förekommande oklarheter i ett upphandlingsunderlag ska vidare enligt öppenhetsprincipen och enligt allmänna rättsgrundsatser tolkas mot den upphandlande myndighet som har upprättat underlaget.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

Om staden menar att Liselotte Lööf borde ha lämnat en annan och mer utförlig och specifik beskrivning avseende referensuppdragen för avfalls-
slag och insamlingsystem skulle detta ha tydliggjorts i upphandlingsun-
derlaget. Staden har dessutom angivit att förekommande beskrivningar ska
vara kortfattade, vilket motsäger det under överprövningsprocessen fram-
förda påståendet om detaljinformation. Eftersom det är fråga om referenser
som ska inhämtas muntligen hade ytterligare detaljer avseende referens-
uppdragets omfattning vid tveksamhet kunnat erhållas i samband med re-
ferenstagningen. De påstådda bristerna i Liselotte Lööfs anbud kan därför
inte heller anses vara av väsentlig art, vilket enligt 10 kap. 2 § p 6 LOU
krävs för att en anbudsgivare ska kunna uteslutas på grund av uteblivna
upplysningar som krävts med stöd av bestämmelserna i 10 eller 11 kap.
LOU.

Uteslutning av en leverantör får komma i fråga endast om denne i något
väsentligt hänseende har låtit bli att lämna begärda upplysningar eller läm-
nat felaktiga upplysningar som krävts med stöd av bestämmelserna i 10
eller 11 kap. LOU. I 11 kap. 11 § LOU anges en uttömmande beskrivning
av vad som i fråga om A-tjänster över tröskelvärdet kan krävas av leveran-
törer avseende bevis om teknisk kapacitet. Där framgår att bevis om tidi-
gare erfarenhet får krävas endast genom en förteckning över de viktigaste
tjänster som har utförts under de tre senaste åren med uppgift om värde och
tidpunkt samt huruvida det varit fråga om privata eller offentliga motta-
gare. De upplysningar som Liselotte Lööf har lämnat i sitt anbud uppfyller
i högsta grad detta krav. Några ytterligare krav i fråga om redovisning av
tidigare erfarenhet får i fråga om A-tjänsteupphandling över tröskelvärdet
överhuvudtaget inte komma i fråga.

Staden

Staden bestrider bifall till ansökan och anför i huvudsak följande. I den aktuella upphandlingen har staden ställt kvalificeringskrav på teknisk och yrkesmässig kapacitet samt kompetens och erfarenhet för att utföra uppdraget. Kapaciteten ska styrkas med referenser från minst två relevanta uppdrag. För nystartade bolag gäller samma krav på referenser men då kopplat till anbudsgivarens företagsledning. De uppgifter som ska lämnas om respektive referensuppdrag framgår av punkt 3.5 i förfrågningsunderlaget där det anges att anbudsgivaren ska styrka teknisk och yrkesmässig kapacitet genom att bifoga en kort beskrivning av två referensuppdrag innehållande åtminstone nio särskilt efterfrågade uppgifter, bl.a. avfallsslag och insamlingssystem. Syftet med kravet är att få uppgifterna samlade på ett ställe. Liselotte Löf har utelämnat följande efterfrågade uppgifter om referensuppdragen:

- uppdragsgivare
- typ av uppdragsgivare (kommun, kommunalt bolag etc.)
- avfallsslag (kärltömning, farligt avfall, fett etc.)
- insamlingssystem (sopsug, underjordsbehållare etc.)
- vilken typ av mängd/vikt/id-registrering som utförts
- mobilnummer

Gällande ungefärlig årsomsättning i referenserna finns vissa oklarheter.

Vid anbudsöppnandet kunde staden konstatera att Liselotte Löf inte lämnat samtliga efterfrågade uppgifter i sin korta beskrivning av referensuppdragen. Huvudregeln i ett sådant fall är att anbudsgivaren ska uteslutas. Utifrån lämnade uppgifter har staden emellertid dragit slutsatsen att bolaget/företagsledningen antagligen arbetat med bl.a. mängd/vikt/id-registrering. Staden kan i enlighet med 9 kap. 8 § andra stycket LOU låta anbudsgivare komplettera sitt anbud om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Enligt praxis förutsätter detta att

endast marginella sakuppgifter tillförs anbudet. Liselotte Lööf har givits möjlighet att komplettera/förtydliga referensuppgifterna. Liselotte Lööf inkom med ett förtydligande av bolagsförhållandena samt tre stycken CV, men varken i text eller i CV:n lämnas de saknade uppgifterna. Redan på den grunden ska Liselotte Lööfs ansökan om överprövning avslås oavsett om uppgifterna kan härledas ur andra delar av anbudet. Liselotte Lööf har således inte kvalificerat sig för att gå vidare till nästa steg i anbudsprövningen, vare sig som nystartat eller etablerat bolag, varför frågan om identitet saknar betydelse.

Vad gäller uppgifterna om avfallsslag och insamlingssystem kan de emellertid inte anses redovisade även om Liselotte Lööfs anbud beaktas i sin helhet. Att bolagets referenser avser avfallsslaget "hushållssopor" är inte tillräckligt då begreppet kan innefatta matavfall, brännbart hushållsavfall, hämtning grovsopor, farligt avfall, elektronik, trädgårdsavfall m.m. Upphandlingen avser flera av dessa avfallsslag och "hushållssopor" räcker inte som beskrivning. På samma sätt förhåller det sig med uppgiften om insamlingssystem. Bolaget hänvisar till "hämtning av hushållssopor", men det som efterfrågas är en beskrivning av i vilken form avfallet samlas in: kärl, sopsug, underjordsbehållare m.fl. Liselotte Lööfs ansökan ska därför avslås även på den grunden.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser

Av 1 kap. 9 § LOU framgår att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Enligt 10 kap. 2 § LOU får en leverantör uteslutas från att delta i en upphandling bl.a. om leverantören

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM

DOM

Allmänna avdelningen

6. i något väsentligt hänseende har låtit bli att lämna begärda upplysningar eller lämnat felaktiga upplysningar som begärts med stöd av bestämmelserna i 10 eller 11 kap.

Av 11 kap. 11 § LOU följer att den upphandlande myndigheten i annonsen om upphandling eller i inbjudan att lämna anbud ska ange på vilket eller vilka sätt som en leverantör ska styrka sin tekniska kapacitet. Den tekniska kapaciteten får styrkas endast på ett eller flera av elva sätt som räknas upp i andra stycket i paragrafen, bl.a. följande

2. genom en förteckning över de viktigaste varuleveranser eller tjänster som utförts under de tre senaste åren med uppgift om värde och tidpunkt samt huruvida det varit fråga om privata eller offentliga mottagare.

I 16 kap. 6 § LOU anges bl.a. följande. Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § 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.

Förvaltningsrättens bedömning

Staden har vid prövning av huruvida anbudsgivarna i upphandlingen uppfyller de krav som ställs på dessa funnit att Liselotte Lööf inte uppfyller kraven. Liselotte Lööf har därför beretts tillfälle att komplettera sitt anbud enligt följande:

3.5 Referenser från tidigare uppdrag

Bifogad information om referenser är bristfällig och uppfyller inte beställarens krav. Anbudsgivaren har varit verksam i ett begränsat antal år och kan därmed inte lämna referenser som visar på tre års erfarenhet. Beställaren önskar antingen ett förtydligande eller en redovisning av uppgifter som efterfrågas från nystartade företag.

Liselotte Lööf har därefter inkommit med ett förtydligande om hur bolaget bildades genom att dess moderbolag bolagiserade sin verksamhet, varpå insamling av hushållsavfall och alla uppdrag och resurser inom detta verksamhetsområde fördes över till Liselotte Lööf, däribland de kontrakt som de av Liselotte Lööf åberopade referenserna avser. Man har vidare redovisat hur det tidigare moderbolaget har överlåtit aktierna i Liselotte Lööf till bolagets nuvarande ägare och bifogat CV för tre medarbetare som ingår i Liselotte Lööfs företagsledning.

Den komplettering Liselotte Lööf inkom med har enligt staden varit ofullständig, varför Liselotte Lööfs anbud har uteslutits från vidare prövning. Liselotte Lööf har anfört att bolaget har inkommit med den komplettering man, utifrån hur staden har formulerat sin begäran om komplettering, rimligen har kunnat förstå att staden önskade.

Staden har i sin begäran om komplettering uppgett att Liselotte Lööfs information om referenser är bristfällig. Staden har vidare uppgett att Liselotte Lööf inte kan lämna referenser som visar på tre års erfarenhet då bolaget har varit verksamt i ett begränsat antal år. Staden har därför efterfrågat ett förtydligande eller en redovisning av uppgifter som efterfrågas från nystartade företag. I punkt 3.5 i förfrågningsunderlaget anges bl.a. följande.

3.5. Teknisk och yrkesmässig kapacitet

Anbudsgivaren ska ha teknisk och yrkesmässig kapacitet samt kompetens och erfarenhet att utföra uppdraget. Anbudsgivare ska arbeta aktivt med arbetsmiljö, trafiksäkerhet och personalfrågor så att uppdraget kan genomföras i enlighet med kravspecifikationen, eller bättre.

Tidigare uppdrag ska ha innefattat någon form av digital ID- och viktregistrering.

Referenser

Anbudsgivaren ska ha referenser från minst (2) två relevanta uppdrag för varje entreprenad som anbudsgivare lämnar anbud på. Referenserna ska visa att anbudsgivaren har minst tre (3) års erfarenhet av avfallshämtning av det slag som anbudsgivaren lämnar anbud på. Referenser från beställare som ingår som delägare i anbudsgivarens bolag godkännes ej. Referenterna ska vara välinsatta i verksamheten och vidtalade att Anbudsgivaren använder dem som referenser.

Dessa två referenser ska uppfylla följande:

Referensuppdrag för entreprenad 1 ska omfatta insamling av kärll- och säckavfall och ska motsvara ett entreprenadområde om minst 5 000 invånare där anbudsgivaren är ensam entreprenör. Referenten ska vara en kommun, kommunalförbund eller kommunalt bolag. Referensuppdragen ska ha innefattat någon form av digital ID- och viktregistrering.

Referensuppdragen måste ha pågått minst ett år och får inte vara äldre än 3 år vid anbudstidens utgång.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

Nystartade företag och etablerade företag utan erfarenhet av avfallshämtning ska ha personer i anbudsgivarens företagsledning med minst tre års erfarenhet av avfallshämtning av det slag som uppdraget avser.

Till anbudet ska Anbudsgivaren bifoga:

Kort beskrivning av de två referentuppdragen liknande detta uppdrag per entreprenad och som har utförts av Anbudsgivaren under de tre senaste åren. Beskrivningen ska minst innehålla följande:

- Uppdragsgivare
- Typ av uppdragsgivare (kommun, kommunalt bolag etc.)
- Antal abonnenter eller hämtställen som omfattades av uppdraget
- Avfallsslag (kärltömning, farligt avfall, fett etc.)
- Insamlingssystem (sopsug, underjordsbehållare etc.)
- Vilken typ av mängd/vikt/ID-registrering som utförts
- Uppdragets början och slut i förekommande fall
- Ungefärlig årsomsättning
- Namn, telefonnummer, mobilnummer och e-postadress till kontaktperson.

Nystartade företag ska ange CV för minst två personer i anbudsgivarens företagsledning eller blivande företagsledning samt referenser enligt ovan för dessa personer.

De uppgifter som efterfrågas från nystartade företag är således desamma som för andra företag med skillnaden att referenserna ska visa att två personer i anbudsgivarens företagsledning, till skillnad från anbudsgivaren som sådan, har minst tre års erfarenhet av aktuell avfallshämtning. Omständigheten att Liselotte Lööf i sin komplettering har lämnat uppgifter om företagets bildande och dess kompetens innebär således inte att man genom kompletteringen kan anses ha inkommit med samtliga de uppgifter som efterfrågas vare sig av etablerade eller av nystartade företag. Förvaltningsrättens prövning avser därför inte endast om Liselotte Lööf har kunnat visa tre års erfarenhet av avfallshämtning, utan även om Liselotte Lööf har lämnat tillräckliga uppgifter om två referensuppdrag för att uppfylla kvalificeringskraven i upphandlingen.

De uppgifter Liselotte Lööf har lämnat om hur man genom verksamhetsövergång har övertagit den organisation som har utfört de referensuppdrag bolaget har åberopat samt de CV Liselotte Lööf har ingett måste enligt förvaltningsrättens mening sammantaget anses visa att Liselotte Lööf har

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

tre års erfarenhet av avfallshämtning. Fråga är dock om Liselotte Lööf har lämnat tillräcklig information om två referensuppdrag för att visa att bolaget har erfarenhet av avfallshämtning av det slag som är relevant för den aktuella upphandlingen, då det i förfrågningsunderlaget punkt 3.5 anges att anbudsgivaren till anbudet ska bifoga en kort beskrivning av två referensuppdrag och redogörs för vilka uppgifter beskrivningen minst ska innehålla.

Liselotte Lööf har tillsammans med sitt anbud ingett en bilaga benämnd *Formulär Referensuppdrag* där man redogör för två referensuppdrag. Genom de uppgifter som lämnas i denna bilaga anser förvaltningsrätten att Liselotte Lööf har uppfyllt kraven vad gäller beskrivning av antal abonnenter eller hämtställen som omfattades av uppdraget, uppdragets början och slut, ungefärlig årsomsättning samt namn och kontaktuppgifter till kontaktperson.

Av denna bilaga framgår inte efterfrågade uppgifter om uppdragsgivare och typ av uppdragsgivare förutom att man av kontaktpersonernas e-postadresser indirekt kan utläsa att referenterna är knutna till Stockholms stad. Av ingivet dokument benämnt *Anbud Avfallshämtning i Sundbyberg* s. 4 framgår dock att uppdragsgivare för referensuppdragen är Stockholms stads Trafikkontor. Även uppgift om vilken typ av mängd/vikt/ID-registrering som utförts framgår av s. 4 i detta dokument, men berörs inte i bilagan *Formulär Referensuppdrag*.

Staden har uppgett att anbudsgivarna enligt punkt 3.5 i förfrågningsunderlaget ska bifoga en kort beskrivning av två referensuppdrag och att beskrivningen minst ska innehålla ett antal preciserade uppgifter samt gjort gällande att syftet med kravet är att få uppgifterna samlade på ett ställe. Liselotte Lööf har för sin del anfört att det inte med stöd av LOU är möjligt

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

att utesluta en leverantör som har lämnat begärda upplysningar i en annan ordning än vad den upphandlande myndigheten har avsett.

Liselotte Lööf har, som framgått ovan, inte lämnat samtliga efterfrågade uppgifter om referensuppdragen i bilagan *Formulär Referensuppdrag*, utan vissa uppgifter om referensuppdragen har endast lämnats i dokumentet *Anbud Avfallshämtning i Sundbyberg*. Förvaltningsrätten, som i och för sig anser att det hade varit lämpligt att samla samtliga uppgifter om referensuppdragen på ett och samma ställe i anbudet, finner inte att denna omständighet i sig bör medföra att Liselotte Lööfs anbud utesluts från utvärdering då efterfrågade uppgifter om uppdragsgivare och ID-registrering tydligt framgår av dokumentet *Anbud Avfallshämtning i Sundbyberg*.

Vad gäller de efterfrågade uppgifterna om avfallsslag och insamlingssystem har staden anfört att Liselotte Lööf, även om alla de handlingar företaget har ingett i samband med sitt anbud beaktas, inte har lämnat tillräckliga uppgifter om dessa aspekter på de åberopade referensuppdragen.

Liselotte Lööf har gjort gällande att det inte av förfrågningsunderlaget tydligt framgår att staden efterfrågar någon mer specifik beskrivning av avfallsslag och insamlingssystem avseende referensuppdragen än vad Liselotte Lööf har lämnat. Liselotte Lööf anför vidare att staden har angivit att förekommande beskrivningar av referensuppdrag ska vara kortfattade, vilket motsäger stadens argumenterande om detaljinformation. Liselotte Lööf har även uppgett att det är fråga om referenser som ska inhämtas muntligen, varför ytterligare detaljer avseende referensuppdragets omfattning, vid tycksamhet därom, hade kunnat erhållas i samband med referenstagningen. Enligt Liselotte Lööf kan de påstådda bristerna i bolagets anbud därför inte heller anses vara av väsentlig art, vilket enligt 10 kap. 2 § 6 LOU krävs för att en anbudsgivare ska kunna uteslutas på grund av att den har låtit bli att lämna upplysningar som har begärts med stöd av 10 eller 11 kapitlet i LOU.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

I punkt 3.5 i förfrågningsunderlaget har staden, beträffande vad beskrivningen av referensuppdragen ska innehålla, avseende avfallsslag inom parentes uppgett kärltömning, farligt avfall, fett etc. Vad gäller insamlingssystem har man inom parentes angett sopsug, underjordsbehållare etc. Enligt förvaltningsrättens mening är dessa exemplifieringar i förfrågningsunderlaget tillräckliga för att ange vilken nivå av specifikation staden önskar angående uppgifterna om referensuppdragen. Liselotte Lööf har i sitt anbud, i bilagan *Formulär Referensuppdrag*, vad gäller information om avfallsslag och insamlingssystem angett att uppdragen omfattar hämtning av hushållssopor. Denna information är enligt förvaltningsrättens mening inte tillräckligt specifik för att uppfylla de krav som har uppställts i förfrågningsunderlaget. Omständigheten att staden har efterfrågat en kort beskrivning av referensuppdragen hindrar inte att denna kan innehålla specifika uppgifter. Det förhållandet att kontaktuppgifter till en kontaktperson har efterfrågats innebär inte heller att en anbudsgivares utelämnande av efterfrågade uppgifter skulle vara mindre väsentlig av den anledningen att den upphandlande myndigheten teoretiskt sett skulle kunna be kontaktpersonen om kompletterande uppgifter.

Liselotte Lööf har vidare gjort gällande att det av 11 kap. 11 § LOU framgår att bevis om tidigare erfarenhet får krävas endast genom en förteckning över de viktigaste tjänster som har utförts under de tre senaste åren med uppgift om värde och tidpunkt samt huruvida det har varit fråga om privata eller offentliga mottagare och att de upplysningar Liselotte Lööf har lämnat i sitt anbud innehåller denna information. Av 11 kap. 11 § LOU följer att en upphandlande myndighet ska ange på vilket sätt en leverantör ska styrka sin tekniska kapacitet och att den tekniska kapaciteten får styrkas endast genom något av de sätt som uppräknas i den aktuella paragrafen. LOU innehåller dock inte några materiella regler om vilka krav som får ställas. Enligt förvaltningsrättens mening måste en upphandlande myndighet kunna ställa frågor om innehållet i de tjänster som har utförts under de tre

senaste åren för att kunna försäkra sig om att tidigare utförda tjänster visar att anbudsgivaren har erfarenhet som är relevant för att anbudsgivaren ska anses vara kvalificerad att lämna anbud i den aktuella upphandlingen. Förvaltningsrätten anser därför att de uppgifter staden har begärt i punkt 3.5 i förfrågningsunderlaget inte står i strid med reglerna i 11 kap. 11 § LOU om på vilka sätt en leverantör får styrka sin tekniska kapacitet.

Förvaltningsrätten finner således inte att det i målet har visats att någon av bestämmelserna i LOU eller de gemenskapsrättsliga principerna har åsidosatts. Skäl för ingripande mot upphandlingen enligt 16 kap. LOU saknas därmed, varför ansökan om överprövning ska avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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



Magnus Åhammar

Rådman

Föredragande har varit Cecilia Larsson.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten.*

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *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 överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att prövningstillstånd meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

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. Vanligtvis får, då kammarrätten inte har fattat något interimistiskt beslut om att upphandlingen inte får avslutas, avtal slutas omedelbart. I de fall där kammarrätten har fattat ett interimistiskt beslut om att upphandlingen inte får avslutas, får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt det interimistiska beslutet. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.