



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I FALUN**
Förvaltningsrättsnotarien
Emilia Lif

DOM
2017-07-06
Meddelad i Falun

Mål nr
2014-17

SÖKANDE

Depona AB, 556578-3007

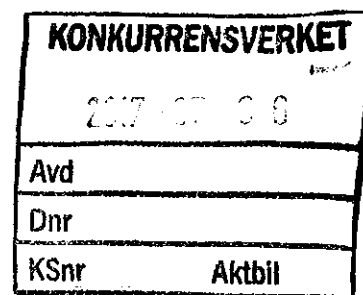
Ombud: Advokat Björn Nicolai och jur. kand. Gabriella Fossum
Advokatfirman Vinge KB
Box 11025
404 21 Göteborg

MOTPART

Stenungsunds kommun
444 82 Stenungsund

SAKEN

Offentlig upphandling



FÖRVALTNINGSRÄTTEN AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Upplysning:

Med anledning av en annan sökandes begäran om överprövning har förvaltningsrätten i en dom denna dag (mål nr 1967-17) förordnat att den i målet aktuella upphandlingen ska göras om.

Dok.Id 197841

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 023-383 00 80	Expeditionstid måndag–fredag 08:00–12:00 13:00–16:00
---	---------------------------------	---	---------------------------------	--

YRKANDEN M.M.

Stenungsunds kommun upphandlar ramavtal för scanning av bygglovshandlingar samt ett digitalt arkiv (dnr 0624/15) genom ett öppet förfaranade enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Tilldelningsbeslutet fattades den 24 april 2017.

Depona AB (Depona) ansöker om överprövning. I första hand yrkas att upphandlingen ska göras om och i andra hand att rätten förordnar om rättelse på så sätt att en ny anbudsvärdering ska ske och att de andra två bolagen ska utkrävas en förklaring till de onormalt låga anbudspriserna. Som grund anges bl.a. följande. Förfrågningsunderlaget innehåller otydliga och motstridiga krav och strider därför mot transparensprincipen. Vidare är bolagens anbudspriser onormalt låga. Kommunen är därför skyldig att efterfråga och därefter värdera bolagens förklaringar samt förkasta anbud som inte förklarats på ett tillfredställande sätt.

Stenungsunds kommun bestrider bifall till Deponas yrkanden och anger som grund bl.a. följande. Upphandlingsdokumentet är tydligt och kraven är inte motstridiga. Kommunen har bedömt att inget anbud är onormalt lågt.

SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förutsättningar för förvaltningsrättens prövning

Förvaltningsrätten har att pröva om det på grundval av vad Depona anfört är visat att Stenungsunds kommun brutit mot någon av de grundläggande principerna eller annan bestämmelse i LOU och att detta medfört att Depona lidit skada eller kan komma att lida skada (20 kap. 6 § LOU). De grundläggande principerna innebär att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet (4 kap. 1 § LOU).

Förfrågningsunderlaget

I krav- och svarsdokumentet föreskrivs bl.a. följande:

3.6 Katalogstruktur och filnamngivning (metadata)

Varje dokument ska ha metadata utifrån sin typ och sitt ärende.

- Leverantören sätter rätt metadata på handlingarna som levereras i papper utifrån vad som står i medskickad lista.
- Leverantören sätter rätt metadata på handlingarna som finns på mikrofilm utifrån dokumenten på filmen.
- Metadata som ska tilläggas varje lovärende, anmälan och förhandsbesked är:
 - Fastighetsbeteckning/beteckningar
 - Diarienummer
 - Ärendemening
- Metadata på "muntliga ärenden" ska vara
 - Fastighetsbeteckning/beteckningar
 - Ärendemening
- Metadata på Lantmäterihandlingar ska vara
 - Fastighetsbeteckning/beteckningar
 - Ärendemening som ska heta "Lantmäteriförrättning"
- Ritningsbeskrivning, sak namnges efter typ. *Som exempelvis*
 - Multifil med textdokument. Ska namnges på ett sätt så att de kan exkluderas vid publicering av bygglovshandlingar i ett digitalt arkiv på externwebben för publikt ändamål.
 - Situationsplan
 - Situationsplan, VA
 - planritning
 - fasadritningar
 - sektionsritning
 - elevation
 - relationsritning
 - fotografi
- Alla textdokument scannas till en multifil. Dessa ska namnges på ett sätt så att de kan exkluderas vid publicering av bygglovshandlingar i ett digitalt arkiv på externwebben för publikt ändamål. Alla övriga dokument såsom ritningar/situationsplaner ska scannas individuellt och separat.

Exakt format på metadata kommer att utarbetas med vinnande anbudsgivare.

Otydligheter i förfrågningsunderlaget?

Depona anför bl.a. följande. Av förfrågningsunderlaget framgår att varje dokument ska ha metadata utifrån sin typ och sitt ärende, vilket även är sedvana vid digitalisering av bygglovsärenden m.m. Enligt punkterna 3–4 i listan under avsnitt 3.6 i förfrågningsunderlaget ska dock metadata tilläggas för lov- och muntliga ärende. Enligt ordalydelsen ska metadata tillföras per ärende och inte per dokument. Kravet på att varje dokument och ärende ska tillföras relevant metadata är därmed motstridiga. Vidare är kraven i punkt 1–2 inte förenliga med kraven i punkt 3–5 eftersom att punkt 1–2 kommer att specificeras vid ett

senare tillfälle medan 3–5 slår fast exakt vilka metadata som ska finans med i respektive ärende och handling. Det är mer kostsamt för en leverantör att tillföra metadata per dokument än per ärende då det kräver mer manuell arbete. Därav blir det en markant skillnad i prissättningen beroende på hur man tolkar det som angetts i förfrågningsunderlaget. Denna otydlighet och motstridighet har fått genomslag i prissättningen då de två andra bolagen utgått från att varje ärende ska tillföras en viss typ av metadata medan Depona utgått från att varje dokument ska tillföras metadata. Om Depona tolkat förfrågningsunderlaget på samma sätt som de andra två bolagen hade Depona vunnit upphandlingen.

Stenungsunds kommun framför i huvudsak följande. Punkterna i 3.6 i förfrågningsunderlaget som Depona anmärker på utgör beskrivningar av kommunens katalogstruktur där begreppen lovärende, muntliga ärenden och lantmäterihandlingar utgör vedertagna begrepp. Leverantörer som har vana att hantera bygglovshandlingar är väl förtrogna med dessa begrepp. Ingen anbudsgivare har ställt frågor om detta under anbudstiden vilket vittnar om att det inte förelegat några tolkningsproblem. Förfrågningsunderlaget måste därmed anses vara mycket tydligt. Att metadata ska tillföras varje dokument är självklart och bör anses vara sedvana. I förfrågningsunderlaget framgår att varje dokument ska ha metadata utifrån typ och ärende och att olika typer av ärenden och handlingar ska tillföras olika typer av metadata. Då dessa krav inte är ömsesidigt uteslutande är de inte heller motstridiga.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Principen om öppenhet innebär att upphandlingar ska präglas av öppenhet och förutsebarhet. Upphandlingarna ska vara offentliga och förfrågningsunderlaget ska vara förutsebart, det vill säga klart och tydligt formulerat och innehålla samtliga krav som ställs. De skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp lagen om offentlig upphandling och unionsrätten inte träds förnär (se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2002 ref. 50).

Förvaltningsrätten anser, i likhet med vad Stenungsunds kommun har anfört, att det i krav- och svarsdokumentet (3.6 Katalogstruktur och filnamngivning) tydligt framgår att det är varje dokument som ska tillföras metadata. Det är vidare förvaltningsrättens uppfattning, vilket båda parterna även anfört, att det är sedvana inom branschen att varje dokument ska tillföras metadata. En rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör inom den aktuella branschen bedöms ha haft goda möjligheter att tolka informationen på samma sätt. Krav- och svarsdokumentet motsvarar således i denna del de kraven på likabehandling och öppenhet som följer av unionsrätten och LOU. Det finns därför inte skäl för ingripande på denna grund.

Onormalt lågt anbud?

Om ett anbud förefaller vara onormalt lågt, ska den upphandlande myndigheten begära att leverantören förklarar det låga priset eller kostnaden. Myndigheten ska förkasta anbudet om leverantören inte på ett tillfredställande sätt har förklarat det låga priset eller kostnaden (16 kap. 7 § och 19 kap. 27 § LOU).

Depona anför bl.a. följande. Det föreligger en onormalt stor spridning mellan Deponas och de två andra bolagens anbudspriser avseende lov, anmälan och förhandsbesked motsvarande cirka 65 %. Detta är en för stor spridning för att kunna förklaras av sunda affärsmässiga strategier. Bolagens anbudspriser är så pass låga att kommunen inte kan förvänta sig att få aktuella tjänster utförda på det sätt som kommunen avsett. Kommunen har därmed agerat i strid med likabehandlingsprincipen i 16 kap. 7 § LOU då den inte har efterfrågat en förklaring till de låga anbuderna. Till följd av det otydliga förfrågningsunderlaget och då kommunen brustit i sin skyldighet att begära in förklaring till de onormalt låga anbudspriserna har Depona lidit eller i vart fall riskerat att lida skada.

Stenungsunds kommun framför i huvudsak följande. Kommunen delar inte Deponas bedömning att de andra två bolagen prissatt sina anbud utifrån att varje ärende ska tillföras metadata istället för varje handling. Att anbuds-

givare prissatt olika ligger i de affärsmässiga strategierna som varje leverantör har och är inget som kommunen kan spekulera i. Mellan högsta och lägsta anbudspris skiljer 11 % vilket är en normal spridning. Inget anbud är oskäligt högt eller lågt.

Förvaltningsrätten gör i denna del följande bedömning.

Den upphandlande myndigheten har att bedöma om ett anbud innehåller priser som medför att anbudet kan misstänkas vara onormalt lågt. De två andra bolagen har för posterna A och B (Lov, anmälan och förhandsbesked före respektive efter 2012) uppgett ett pris som är cirka 65 % lägre än det Depona uppgett. Depona har i jämförelse med det bolag som vann upphandlingen för resterande poster uppgett ett längre pris varav priset för posten E (Scanning av Microfilm) är cirka 77 % lägre än det vinnande bolagets anbud. Vid en jämförelse mellan anbudssummorna som de tre bolagen uppgett föreligger en spridning på cirka 11 %. Anbudena ligger således i närheten av varandra prismässigt. Mot bakgrund av det ovan angivna framstår skillnaderna i priserna för de olika posterna inte som särskilt uppseendeväckande. Det framstår som rimligt att skillnaderna grundas på olika affärsmässiga strategier. Vid dessa förhållanden har det enligt förvaltningsrättens mening inte funnits någon skyldighet för Stenungsunds kommun att begära förklaring av bolagen avseende de offererade priserna. Vad Depona anfört i denna del visar således inte att Stenungsunds kommun har förfarit i strid med lika-behandlingsprincipen eller någon annan bestämmelse i LOU.

Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis att det inte föreligger skäl för ingripande enligt LOU. Deponas ansökan om överprövning ska därför avslås.

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

Lennart Andersson
rådman



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 eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

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

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

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

Forts. nästa sida

Avtal före laga kraft i vissa mål

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av 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.