



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I FALUN
 Ann-Louice Jonsson

DOM
 2016-10-27
 Meddelad i Falun

Mål nr
 4129-16

SÖKANDE

Rensman Rörrensning AB, 556446-2033

Ombud: Daniel Lidman
 c/o Tenders Sverige AB
 Nygatan 34
 582 19 Linköping

MOTPART

Gävle Vatten AB, 556751-1646
 Hamnleden 20
 806 41 Gävle

SAKEN

Upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster

KONKURRENSVERKET	
2016 -10- 27	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Rensman Rörrensning AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 177339

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

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Gävle Vatten AB genomför en upphandling av ”Konsulttjänst - Undersökningar av anslutningar, överkopplingar och överläckage, del av område söder i Gävle”. Upphandlingen genomförs genom ett förenklat förfarande enligt lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Tilldelningsbeslut fattades den 19 september 2016 varvid annan leverantör än Rensman Rörrensning AB tilldelades kontraktet utifrån tilldelningsgrunden ekonomiskt mest fördelaktiga anbud.

Rensman Rörrensning AB (Rensman) ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska göras om. Rensman anför som grund för sin ansökan i korthet följande. Förfrågningsunderlaget är så pass otydligt utformat att såväl likabehandlingsprincipen som transparensprincipen i LUF överträds. Rensman har till följd av bristerna i förfrågningsunderlaget inte haft möjlighet att lämna sitt mest konkurrenskraftiga anbud och har således lidit eller i vart fall riskerat att lida skada.

Gävle Vatten AB bestrider bifall till ansökan.

SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE*Förutsättningar för förvaltningsrättens prövning*

Förvaltningsrätten har att pröva om det på grundval av vad Rensman har anfört är visat att Gävle Vatten brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LUF och att detta medfört att Rensman lidit, eller kan komma att lida skada (16 kap. 6 § LUF). De grundläggande principerna innebär att upphandlande enheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet (1 kap. 24 § LUF).

En upphandlande enhet får ange de tekniska specifikationerna som prestanda- eller funktionskrav. Kraven ska vara så utformade att föremålet för upphandlingen klart framgår (6 kap. 3 § LUF).

Förfrågningsunderlaget

I förfrågningsunderlag, 2016-08-25 Rev B, föreskrivs bl.a. följande:

AUA ALLMÄN ORIENTERING

Gävle Vatten AB, avser att upphandla konsulttjänster avseende undersökning av anslutningar, överkopplingar och överläckage med rök och färgat vatten för delområde söder i Gävle (se handling 8.2).

AUC UPPDRAGSFÖRESKRIFTER

AUC.1 OMFATTNING

Tillskottsvattenflödet i området är stort i jämförelse med andra områden i Gävle kommun. Som en del i en större utredning vill vi undersöka samtliga anslutningar från fastigheter (stuprör, spygatter och ev. brunnar) och rännstensbrunnar samt eventuella överkopplingar och överläckage mellan spillvattennätet och dagvattennätet på både huvudledningar och servisledningar. Se handling (8.4)

Uppdragets omfattning

Förhållanden i området (se handling 8.2)

- ca 3400 m spillvattenledning med ca 100 brunnar
- ca 3400 m dagvattenledning med ca 80 brunnar
- ca 125 fastigheter i olika storlek
- ca 100 rännstensbrunnar

~~Undersökning av överkoppling och överläckage ska göras med rök och/eller färgat vatten både på huvudledningar och servisledningar.~~

Undersökning av överkoppling och överläckage på huvudledningar och servisledningar genomförs fackmanmässigt med av konsulten valfri metod.

Kompletterande undersökning, för att både säkerställa och lokalisera bristerna, ska göras i de ledningar, huvudledningar och servisledningar, som indikerar brister vid grundundersökningen.

Utföraren ansvarar för att ordna den utrustning som behövs.

All information till boende, fastighetsägare med flera intressenter, sköts av beställaren.

Undersökningen ska utföras självständigt av utföraren, med kartunderlag från beställaren.

Undersökningen ska utföras under perioden v39 – v48 2016.

Konsulten ska efter genomfört uppdrag redovisa en tydlig dokumentation innehållande samtliga fastigheter som ingår i beställningen, med varje stuprör/spygatt/brunn/utkastare

särredovisat. Brunnar i berörda gator ska inventeras och statusbeskrivas.

Resultatet av undersökningen ska förutom i pappersformat även dokumenteras digitalt. Resultat ska lämnas senast 14 dagar efter undersökningen.

AUB.52 Värderingsgrunder vid utvärdering av anbud

Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet kommer att antas. Utvärdering kommer att ske enligt den så kallade mervärdesmetoden. Följande omständigheter kommer att tillmätas betydelse vid anbudsprövning.

Utvärderingskriterier	Max mervärde
1. Fiktiv anbudssumma	
2. Kvalitet på erbjuden tjänst	90 000 SEK

Utvärdering sker enligt nedan:

1. Mervärdet för utvärderingskriteriet "Kvalitet på erbjuden tjänst"
2. Mervärdet för utvärderingskriteriet subtraheras från Fiktiv anbudssumma. Resultatet betecknas anbudets jämförelsesumma.
3. Anbudet med lägsta jämförelsesumman vinner upphandlingen. Negativa jämförelsetal kan förekomma.

1. Fiktiv anbudssumma

Ifyllda å-priser multiplicerat med fiktiva mängder. Mängderna är endast avsedda i utvärderingssyfte.

2. Kvalitet på erbjuden tjänst

Mervärdet räknas fram på följande vis:

Anbudsgivarens kvalitet på erbjuden tjänst/produkt värderas via omdömen av utförda uppdrag mot beställare/kunder.

Samtliga referenter får svara på följande fem **egenskaper/påståenden** och poängsätta dem enligt skalan nedan:

Kvalitet på erbjuden tjänst i uppdrag:

- ✓ Konsultens nyckelperson/er har genom sin fackmanamässighet utfört kompetenta och kvalitativa tjänster avseende undersökning av anslutningar, överkopplingar och överläckage
- ✓ Kvalitetsnivå på levererat material efter utförd tjänst
- ✓ Konsulten har hållit överenskomna tider genom nyckelperson/ernas förmåga att effektivt planera, leda, organisera och genomföra
- ✓ Konsulten har god **samarbetsförmåga**, kommunicerar och informerar beställaren efter överenskommet arbetssätt
- ✓ Konsulten har utfört uppdrag **kostnadseffektivt** utifrån med beställaren avtalade och överenskomna villkor

Poängskala:

0 poäng Dåligt – missnöjd

1 poäng Godkänt - ok

3 poäng Bra -- mycket nöjd

Maximal poäng:

Referensomdöme ger 30 poäng (3 poäng *2 referensuppdrag *5 frågor)

Totalt: 30 poäng

Poäng översätts till mervärde genom rätlinjig interpolation där 0 poäng ger 0 SEK och 30 poäng ger 90 000 SEK. Det innebär att varje poängenhet/steg är värt 3 000 SEK i mervärde (90 000 SEK/30 steg)

Vad parterna anför

Rensman anför bl.a. följande. Den enda information som lämnas avseende själva upphandlingsföremålet återfinns i den allmänna orienteringen (AUA) och i uppdragsföreskrifterna (AUC.1). Förfrågningsunderlaget brister i sin helhet i transparens avseende vad som efterfrågas, vad anbudsgivarna förväntas offerera och vad som anses vara lägsta godtagbara kvalitet. I syfte att förtydliga vad Gävle Vatten de facto efterfrågar och därmed få möjlighet att offerera ett korrekt och konkurrenskraftigt anbud, valde två leverantörer att ställa frågor inom ramen för "Frågor och Svar". Gävle Vatten responderade genom att revidera förfrågningsunderlaget vid två tillfällen. Förändringarna av förfrågningsunderlaget innebar att det blev än mer oklart vad anbudsgivarna de facto ska offerera, eftersom det finns ett antal olika metoder med skiftande kvalitet och således även skiftande prisbild. Det får anses klart att Gävle Vatten inte ställer några krav på val av metod. Däremot saknas tydliga preferenser för vad som avses med "fackmannamässigt utförd", dvs. vilka metoder som accepteras under dessa premisser. Då förfrågningsunderlaget som helhet inte på ett tydligt sätt specificerar vad som efterfrågas, har det varit förenat med betydande svårigheter för anbudsgivarna att utifrån den vaga formuleringen i AUC.1 bilda sig en uppfattning om vad som ska offereras för att anbudet inte ska förkastas. De olika prisnivåer som kommit att offereras i upphandlingen ger uttryck för de olika tolkningar av förfrågningsunderlaget som anbudsgivarna har gjort och visar att förfrågningsunderlaget brister i transparens. Priserna är direkt kopplade till metodval och om priset varierar mycket gör även kvaliteten det. Rensman ställer sig frågande till hur Gävle Vatten har utvärderat anbudens kvalitet. Det framgår inte av förfrågningsunderlaget att referensuppdragen ska avse samma metod som offereras och förfrågningsunderlaget innehåller heller inget krav på redovisning av metodval, vilket innebär att anbudsgivarna haft möjlighet att manipulera utvärderingen genom att offerera en sämre metod med ett lägre pris, men ange referensuppdrag där man nyttjat en bättre kvalitet för att er hålla bästa möjliga resultat i utvärderingen. Det är då inte möjligt att utvär-

dera vilket anbud som är mest kostnadseffektivt utifrån både pris och kvalitet.

Gävle Vatten framför å sin sida bl.a. följande. Den senaste versionen av AF-delen i förfrågningsunderlaget publicerades den 25 augusti 2016 och uppdragets omfattning i AUC.1 reviderades genom att Gävle Vatten då tydliggjorde att metoden för att utföra uppdraget är valfri för anbudsgivaren. Det går inte att ange vilka metoder som anses vara ”fackmannamässiga”, utan att samtidigt låsa fast sig vid den eller de metoder som Gävle Vatten känner till. Genom att istället formulera kravet i AUC.1 som ett funktionskrav, har Gävle Vatten öppnat upp möjligheten för anbudsgivare att erbjuda nya innovativa lösningar. En leverantör bör känna till vad som är ”fackmannamässigt” i den bransch där denne verkar. Ifall en leverantör hade valt att utföra uppdraget med en icke vedertagen metod på marknaden, hade det således varit upp till leverantören att visa att den metoden var fackmannamässig. Rensman synes ha förväxlat innebörden av ett kontraktsvillkor med ett utvärderingskriterium och då man uppfattat att val av metod skulle påverka anbudsutvärderingen. Det är dock tydligt att val av metod enligt AUC.1 inte ingår som ett kriterium i utvärderingen, utan att fokus i utvärderingen ligger på kostnad för tjänsten och referenstagning vad avser kvalitet på tidigare genomförda uppdrag. Stora prisskillnader är inget ovanligt i offentliga upphandlingar och särskilt inte i upphandlingar med funktionskrav, där olika metoder för att genomföra uppdraget kan skilja sig i pris.

Förvaltningsrättens bedömning

Varken LUF eller bakomliggande direktiv ger något närmare besked om hur ett förfrågningsunderlag ska vara utformat eller hur en utvärderingsmodell ska vara konstruerad utöver vad som kan sägas komma till uttryck i de grundläggande principerna om likabehandling, förutsebarhet och transparens. Högsta förvaltningsdomstolen har bl.a. uttalat att 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 och att en utvärderingsmodell ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, men att 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 LUF inte träds för när (se RÅ 2002 ref. 50).

Den omständigheten att det i en upphandling ställs frågor rörande hur en viss föreskrift i förfrågningsunderlaget ska förstås, kan enligt förvaltningsrättens mening inte tas till intäkt för att förfrågningsunderlaget är behäftat med brister. Inte heller kan stora prisdifferenser mellan anbud i sig läggas till grund för slutsatsen att förutsättningarna för att lämna konkurrenskraftiga anbud varit begränsade till följd av ett bristfälligt underlag.

Förvaltningsrätten anser, i likhet med vad Gävle Vatten har framfört, att det av förfrågningsunderlaget tydligt kan utläsas att föreskriften i AUC.1 inte ingår som en del av utvärderingsmodellen och att anbudsgivares val av metod för utförande av uppdraget således inte är något som kommer att ligga till grund för tilldelning av mervärden i utvärderingen. Rensman pekar på att det finns ett antal olika metoder med skiftande kvalitet och följaktligen skiftande prisbild och att det utifrån informationen i förfrågningsunderlaget är otydligt vad som efterfrågas, bl.a. då det saknas tydliga preferenser för vad som avses med ”fackmannamässigt”. Förvaltningsrätten anser dock att en normalt omsorgsfull leverantör inom den aktuella branschen får antas ha kännedom om vad som åsyftas med fackmannamässigt genomförda undersökningar av överkoppling och överläckage på huvudledningar och servisledningar. Förvaltningsrätten gör bedömningen att föremålet för upphandlingen och uppdragets omfattning framgår med tillräcklig tydlighet i förfrågningsunderlaget och att Rensman utifrån detta bör ha haft möjlighet att lämna ett konkurrenskraftigt anbud i upphandlingen.

Av förfrågningsunderlaget, AUB.52, framgår att anbudsgivarens kvalitet på erbjuden tjänst kommer att värderas via omdömen av utförda uppdrag. Enligt förvaltningsrättens mening får de frågor som ställts till referenterna anses ha syftat till att bedöma hur väl den efterfrågade tjänsten faktiskt kan komma att utföras, och därigenom även till att identifiera och fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Enligt förvaltningsrättens mening har det inte framkommit några omständigheter som visar att Gävle Vatten vid anbudsutvärderingen har frångått vad som anges i förfrågningsunderlaget eller att likabehandlingsprincipen har överträtts i något avseende. Det noteras vidare att Rensman för egen del har erhållit maximalt mervärde om 90 000 kr vid utvärderingen av kriteriet kvalitet.

Sammanfattningsvis gör förvaltningsrätten bedömningen att förfrågningsunderlaget och den däri ingående utvärderingsmodellen motsvarar de krav på likabehandling och öppenhet som följer av unionsrätten och LUF. Vad Rensman framfört i målet visar således inte att det finns skäl för ingripande enligt LUF, varför ansökan om överprövning ska avslås.

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

Karin Forslund Johansson
rådman



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Om Ni vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska Ni skriva till Kammarrätten i Sundsvall.

Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **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 överklagandet för offentlig part räknas från den dag beslutet meddelades.

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

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 beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress

där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

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

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut 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, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

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 angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.