



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen  
Enhet 15

**DOM**  
2014-03-05  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
30829-13

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2014-03-06	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**SÖKANDE**

Hifab AB, 556125-7881  
Box 19090  
104 32 Stockholm

**MOTPART**

AB Stockholmshem, 556035-9555

Ombud: Anne-Christine Ehn  
Husbyggnadsvaror HBV Förening  
Box 42059  
126 13 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten beslutar att AB Stockholmshems upphandling av  
Miljöcontroller (dnr 2012-1164) ska göras om.

Dok.Id 448644

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 08:00-16:30
		<b>E-post:</b> forvaltningsrattenistockholm@dom.se		

**YRKANDEN M.M.**

AB Stockholmshem (Stockholmshem) genomför, med hjälp av Husbyggnadsvaror HBV Förening (HBV), en upphandling av Miljöcontroller (dnr 2012-1164). Upphandlingen genomförs som ett selektivt förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). I prekvalificeringsbeslut från den 6 november 2013 framkommer bl.a. att Hifab AB (Hifab eller bolaget) inte kvalificerat sig för att lämna anbud i aktuell upphandling. I tilldelningsbeslut från den 13 december 2013 framgår att Stockholmshem avser teckna avtal med Tyréns AB, Projektengagemang Energi & Klimatanalys AB och White Arkitekter AB.

**Hifab** ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen ska göras om. Som grund för ansökan anges i huvudsak följande. Den information bolaget saknat från utvärderingen finns med i dokumentet ”6.1, Anbudsformulär Anmälan + kvalificering steg 1” (äldre dokumentet), som inte varit tillgängligt i upphandlingen. Det dokument som varit tillgängligt i upphandlingen är ”Svarsformulär kvalificering steg 1” (nya dokumentet). Farhågan är att olika utgåvor har använts i upphandlingen, vilka skiljer sig åt vid jämförelse. Hifab hade skickat andra typer av referenser om bolaget erhållit det äldre dokumentet som beskriver vad som är av intresse att utvärdera. Vidare är kravet på att anbudssökande ska ha ett godtagbart miljöledningssystem inte proportionerligt, eftersom det inte har någon koppling till upphandlingsobjektet. På vilket sätt Stockholmshem prövar att miljöledningssystemet är godtagbart framgår inte. Bolaget har inte heller kunnat kontrollera att prövningen av övriga ansökningar gått rätt till eftersom HBV inte lämnat ut handlingar eller återkopplat avseende den e-post som skickats till dem. Hifab lider skada till följd av att Stockholmshem i sin inbjudan inte uppfyller principerna om

öppenhet, likabehandling och proportionalitet. Genom detta riskerar bolaget möjligheten till försäljning av sina tjänster.

**Stockholmshem** bestrider Hifabs yrkanden och anför i huvudsak följande. Det är korrekt att den detaljerade beskrivningen av hur erfarenhet ska bedömas inte har funnits med i den anbudsansökan som publicerats. Av "Svarsformulär kvalificering steg 1" (nya dokumentet) framgår antal poäng och områden som ska ingå i redovisningen av erfarenhet i anbudsansökan. Att det i anbudsformuläret inte i detalj angivits hur poängen skulle delas ut kan knappast ha inneburit ett problem. Att bolaget med kännedom om utvärderingen i detalj kunnat redovisa andra referensuppdrag verkar vara en efterhandskonstruktion. Under punkt C2 i anbudsformuläret framgår att miljöledningssystem minst ska omfatta miljöpolicy, miljöprogram och projektpassade miljöplaner. Denna del av prekvalificeringen har inte inneburit några tveksamheter för någon av de anbudssökande, inte heller Hifab. Hifab hävdar att kravet inte har någon koppling till själva upphandlingsobjektet, vilket kan diskuteras. I anbudsansökningen ska kvalificeringen av anbudsgivare genomföras vilket gör att prövningen omfattar företaget som är anbudssökande, inte upphandlingsobjektet. Kvalificeringen avser att säkerställa att företaget har erforderlig kompetens och organisation för att kunna genomföra aktuell tjänst. Det är därför högst relevant att en upphandling av miljöcontroller även säkerställer att anbudsgivare har erforderlig kunskap om och erfarenhet av att arbeta med miljöledningssystem. Som HBV har påtalat för Hifab vid både e-post- och telefonkontakt har Stockholmshem ansett att anbudsansökningarna omfattas av sekretess. Det har vidare framgått av det sekretessbeslut som tillställts Hifab. Sekretessbeslutet kan överklagas till kammarrätten. Upphandlingen har genomförts i enlighet med LOU och de EG-rättsliga principerna. Hifab kan inte anses ha lidit skada och de riskerar inte heller att så göra.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### **Utgångspunkter för prövningen**

De principer som ska följas vid all offentlig upphandling framgår av 1 kap. 9 § LOU. Upphandlande myndigheter ska enligt den paragrafen 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.

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av dessa principer eller mot någon annan bestämmelse i LOU 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. Detta framgår av 16 kap. 6 § LOU.

### **Miljöledningssystem**

Förvaltningsrätten konstaterar att det av kvalificeringsrapport i upphandlingen framgår att Hifab är godkänt beträffande beskrivning av företagets miljöarbete, dvs. uppfyller kravet på att ha ett godtagbart miljöledningssystem. Aktuellt krav bedöms endast med GK (godkänd) eller UK (underkänd). Oavsett om kravet, att ha ett godtagbart miljöledningssystem, skulle vara otydligt eller oproportionerligt har Hifab inte gjort gällande på vilket sätt bolaget har lidit skada eller kan komma att lida skada pga. aktuellt krav. Eftersom skaderekvisitet inte är uppfyllt saknas det skäl för ingripande mot upphandlingen på denna grund.

### **Ta del av handlingar**

Förvaltningsrätten kan konstatera att Stockholmshem den 20 december 2013 har meddelat ett sekretessbeslut med anledning av Hifabs begäran om att ta del av samtliga ansökningshandlingar i prekvalificeringen med information om att kammarrätten kan överpröva beslutet. Det aktuella beslutet är en typ av beslut som ska överklagas till kammarrätt (jfr. 6 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Vad Hifab anfört i denna del ger således inte anledning till någon åtgärd från förvaltningsrättens sida, eftersom det inte ankommer på rätten att pröva denna fråga.

### **Olika versioner av anbudsformuläret**

Hifab anför i huvudsak följande. Det dokument som skickats ut i upphandlingen och som gick att ladda ner från Tendsign är daterat 2012-10-31, benämnt "Svarsformulär kvalificering steg 1" (nya dokumentet). I det nya dokumentet framgår inte på vilket sätt Stockholmshems egna referenser kommer att prövas i förhållande till de referenser som den anbudssökande ska ange. Därmed kan inte principerna om likabehandling och öppenhet anses vara uppfyllda. Vidare framgår att referensuppdragen kommer att poängsättas enligt skalan 0-3 poäng men det framgår inte på vilket sätt Stockholmshem värderar respektive poäng i den angivna skalan, dvs. vad de anbudssökandes referensuppdrag ska innehålla för att erhålla respektive poäng. Det framgår att "Stockholmshem kommer att dela ut 0-3 poäng för respektive arbetsmoment beroende på uppdragets omfattning och kvalitet". Det förefaller också vara så att den information bolaget saknat från utvärderingen finns med i dokumentet daterat 2012-10-22, benämnt "6.1 Anbudsformulär Anmälan + kvalificering steg 1" (äldre dokumentet).

Ytterligare skillnader vid jämförelse av dokumenten är följande. På s. 4 under punkt 2 saknas underpunkten 2.2.1 i det nya dokumentet. På s. 5 är skillnaden att det nya dokumentet har utförligare krav under kapitel B, som beskriver kapacitet och erfarenhet. B2 och B3 är annorlunda formulerade. Kapitel C är mer välformulerat och har tydligare krav i det nya dokumentet. Vidare saknas s. 6 helt i det nya dokumentet. I båda dokumenten är s. 7-11 identiska. Kapitel B1 s. 12 är annorlunda utformat i det äldre dokumentet. Kapitel B1 i det nya dokumentet saknar specifikation av de olika miljökraven som Stockholmskem pekat på tidigare i sin utvärdering och i sitt brev. De är *Bo/Innermiljö, Naturmiljö, Hållbarhet, Miljöekonomi* osv. Jämför s. 12 i det äldre dokumentet mot s. 9 i det nya dokumentet. Vidare har kapitel B2 s. 13 i det nya dokumentet högre minimikrav än det äldre dokumentet. Även C-kapitlet är annorlunda skrivet i det äldre dokumentet.

Det förefaller som att dokumenten är olika utgåvor. Hifabs farhåga är att Stockholmskem har använt olika utgåvor i upphandlingen. I det äldre dokumentet finns den poängräkning som Stockholmskem hänvisat till tidigare. Denna poängräkning har bolaget varit frågande till redan vid prekvalificeringsbeslutet som erhöles den 6 november 2013 eftersom det inte gick att utläsa hur bedömningen gjorts. Med vetskap om skillnaderna i dessa olika utgåvor ska upphandlingen göras om. Bolaget hade skickat andra typer av referenser om de erhållit det äldre dokumentet som beskriver vad som är av intresse att utvärdera. Det är också troligt att andra leverantörer hade gjort annorlunda om de fått det äldre dokumentet till förfogande.

**Stockholmskem** anför i huvudsak följande. Det är korrekt att den detaljerade beskrivningen av hur erfarenhet ska bedömas inte funnits med i den anbudsansökan som publicerats. Den av Stockholmskem i yttrande daterat 2014-01-13 redovisade anbudsansökan, 6.1 Anbudsformulär

Anmälan + kvalificering steg 1 (äldre dokumentet), är den som funnits tillgänglig i dokumentationen som lämnats till HBV inför uppdraget att genomföra utvärdering av inkomna anbudsansökningar. Det är dock otvetydigt att det framgår av "Svarsformulär kvalificering steg 1" (nya dokumentet) antal poäng och områden som ska ingå i redovisningen av erfarenhet i anbudsansökan. Enligt s. 4 i det nya dokumentet framgår att referensuppdrag ska omfatta uppdrag där följande arbetsmoment ska ha ingått:

- Fuktplaner
- Miljöbyggnad
- Byggvarubedömning (BVB)
- Juridik/miljölagstiftning

Vidare framgår hur bedömningen av referensuppdrag ska genomföras. Följande framgår: "Skallkravet är att erfarenhet ska finnas av samtliga arbetsmoment. Stockholmshem kommer att dela ut 0-3 poäng för respektive arbetsmoment beroende på uppdragets omfattning och kvalitet. Referensuppdragen kommer att räknas ihop till en genomsnittspoäng per arbetsområde."

Stockholmshem har således kontrollerat vad de i anbudsansökningarna angivna referensprojekten omfattat. Att det i anbudsansökan inte i detalj angivits hur poängen skulle delas ut kan knappast ha inneburit ett problem.

Hifab hävdar att bolaget skulle ha redovisat andra projekt om de haft kännedom om hur utvärderingen i detalj skulle ha genomförts. Det är dock mycket osannolikt att det skulle ha inneburit någon skillnad då bolaget valt att redovisa endast ett fåtal projekt. Det kan i sin tur bero på att fler relevanta projekt inte har genomförts. Som anbudsgivare tenderar man oftast att redovisa mer än vad som efterfrågas i en anbudsansökan. Det faktum att Hifab endast redovisat fyra referensuppdrag, trots att man enligt ansökningsformuläret kunnat redovisa så många som åtta referensuppdrag, tyder på att det inte funnits fler relevanta uppdrag att redovisa. Bolaget

hävdar att de med kännedom om utvärderingen i detalj kunnat redovisa andra referensuppdrag men det verkar vara en efterhandskonstruktion. Vidare hävdar Hifab att konkurrerande anbudsansökande kunnat redovisa andra referensuppdrag med kännedom om utvärderingen i detalj. Det är troligen inte korrekt då det endast är en av totalt tolv konkurrerande anbudsansökare som redovisat ett fåtal referensprojekt. Majoriteten av anbudsansökande har redovisat maximalt antal referensuppdrag, vilket också framgått av den dokumentation som samtliga anbudsansökande erhållit.

Om Hifab varit tveksam eller ställt sig frågande till hur värdering i anbudsansökan skulle hanteras borde bolaget ställt frågor under ansökningstiden. Det faktum att så inte skett torde visa på att det inte förelegat några tveksamheter förrän det visat sig att bolaget inte kvalificerat sig att få lämna anbud i upphandlingen. Hifab har först i det skedet konstaterat att det avtal som tidigare innehafvs av bolaget nu skulle komma att tilldelas annan konsult. Att så varit fallet visar att konkurrensen, som är andemeningen i LOU, har fungerat och att samtliga anbudsansökande konkurrerat på lika villkor. Stockholmshem vidhåller att de i anbudsansökan efterfrågade arbetsmoment överensstämmer med vad som senare bedömts i prekvalificeringsskedet.

Genom att Hifab inte i anbudsansökan redovisat fler referensuppdrag har Stockholmshem i sin bedömning inte kunnat utläsa att samtliga efterfrågade arbetsmoment utförts. Således vidhåller Stockholmshem att Hifab inte kunnat erhålla högre poäng och därmed inte kvalificerats till att ingå i de antal konsulter som gavs möjlighet att inkomma med anbud. Hifab hävdar också att Stockholmshem använt sig av olika omsättningskrav för prekvalificeringsskedet. Det är inte korrekt och då inte någon av de anbudssökande diskvalificerats på något av ska-kraven är



frågan irrelevant. Samtliga anbudsansökanden har uppfyllt kravet gällande omsättning utan problem.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Förvaltningsrätten konstaterar att Hifabs påstående att utvärderingen av anbudet i prekvalificeringen har skett enligt dokumentet ”6.1

Anbudsformulär Anmälan + kvalificering steg 1” (äldre dokumentet) har bekräftats av Stockholmshem. Stockholmshem har inte betritt Hifabs uppgift att aktuellt dokument inte har varit tillgängligt för anbudsgivarna i upphandlingen. Det dokument som varit tillgängligt via Tendsign är ”Svarsformulär kvalificering steg 1” (nya dokumentet). Hifab har pekat på ett antal skillnader mellan dokumenten. Vid en jämförelse mellan ovanstående dokument kan bl.a. följande skillnader konstateras.

Stockholmshem kan, enligt båda dokumenten, komma att inhämta egna referenser. I det äldre dokumentet framgår att dessa referenser bedöms på samma sätt som övriga referenser. Denna information saknas dock i det nya dokumentet. Vidare framgår, i det nya dokumentet, att referenserna bedöms utifrån arbetsmomenten *Fuktplaner*, *Klassificeringssystemet Miljöbyggnad*, *Byggvarubedömning* och *Juridik/miljölagstiftning*.

Respektive arbetsmoment bedöms och poängsätts utifrån en poängskala om 0-3 poäng beroende på uppdragets omfattning och kvalitet, därefter räknas en genomsnittspoäng fram per arbetsområde. Maximalt 12 poäng delas ut. I aktuellt dokument finns dock ingen ledning kring vad som vägs in för att arbetsmomentet ska få 0, 1, 2 eller 3 poäng. Ovanstående arbetsmoment bedöms också i det äldre dokumentet men skillnader förekommer i såväl poängsättningen som i bedömningen. Vidare poängsätts ytterligare arbetsmoment i det äldre dokumentet, vilka således inte varit kända för anbudsgivarna. Dessa arbetsmoment är *Bo/innermiljö*, *Naturmiljö*, *Hållbarhet*, *Miljöekonomi*, *Miljökommunikation* och *Miljö-kvalitetsledning*. Poängskalan är 1-3 poäng. Vid varje arbetsmoment

framgår antal poäng som kan delas ut, vilket ger viss ledning om vad upphandlande myndighet fäster vikt vid. Maximalt 11 poäng delas ut. Antal poäng som maximalt kan utdelas vid bedömningen av ansökan skiljer sig också åt mellan de båda dokumenten. I det äldre dokumentet kan totalt 21 poäng delas ut och i det nya dokumentet kan totalt 22 poäng delas ut.

Förvaltningsrätten anser, mot bakgrund av att utvärderingen har skett enligt ett för anbudsgivarna okänt dokument och de skillnader som föreligger mellan de båda dokumenten, att anbudsgivarna inte kunnat förutse vad Stockholmshem tillmäter betydelse i utvärderingen och hur poängsättningen kommer att ske när det gäller referensuppdrag. Det kan inte uteslutas att Hifab, eller övriga bolag i upphandlingen, skulle ha lämnat andra referenser om de haft kännedom om vad som framgår i det äldre dokumentet avseende bedömningen av anbudsansökan. Ett förfrågningsunderlag kan visserligen godtas även om det inte är optimalt utformat, men i detta fall är bristerna så stora att Stockholmshem får anses ha åsidosatt principerna om likabehandling och öppenhet. Därmed har upphandlingen genomförts i strid med 1 kap. 9 § LOU och bolaget får anses ha lidit eller kunna komma att lida skada till följd detta. Vad Stockholmshem i övrigt har anfört medför ingen annan bedömning. Aktuella brister är enligt förvaltningsrätten hänförliga till förfrågningsunderlaget och det konkurrensuppsökande skedet varför upphandlingen ska göras om.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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

  
Susanne Bagge

Rådman

Anna Brantberger har föredragit målet.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm.

**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 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. 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.