



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

DOM
2017-02-20
Meddelad i Stockholm

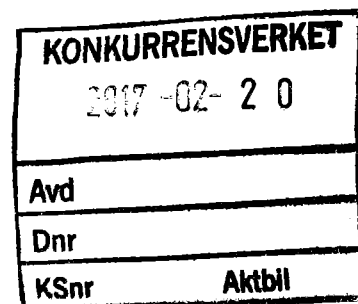
Mål nr
16859-16

Avdelning 32

SÖKANDE

SAPS Facility Services AB, 556701-7115

Ombud: Advokat Jimmy Carnelind
MAQS Advokatbyrå Göteborg AB
Box 11918
404 39 Göteborg



MOTPARTER

1. Trafiknämnden i Stockholms Stad

Ombud: Biträdande stadsadvokat Cecilia Stenfalk
Stadsdelningskontoret
Juridiska avdelningen
Hantverkargatan 3 A, 2tr
105 35 Stockholm

2. KEAB Gruppen AB, 556327-4124
Box 42215
126 17 Stockholm

3. SARRASSO AB, 556542-5096

Ombud: Advokat Max Björkbom
Wesslau Söderqvist Advokatbyrå
Box 7836
103 98 Stockholm

SAKEN

Överprövning enligt lagen om offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller SAPS Facility Services AB:s ansökan och förordnar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har vidtagits på så sätt att Trafiknämnden i Stockholms stad genomför en ny anbudsutvärdering varvid anbuderna från KEAB Gruppen AB och SARRASSO AB inte ska beaktas.

Dok.Id 810718

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

BAKGRUND

Trafiknämnden i Stockholms stad (Trafiknämnden) genomför en upphandling av service av parkeringsautomater (dnr T2016-01651). Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och tilldelningsgrund är lägsta pris. Enligt tilldelningsbeslut av den 21 juli 2016 har uppdraget tilldelats KEAB Gruppen AB (KEAB). Av bilaga till tilldelningsbeslutet framgår att KEAB har lämnat det lägsta priset, att SARRASSO AB (Sarrasso) har lämnat det näst lägsta priset och att SAPS Facility Services AB (SAPS) har lämnat det tredje lägsta priset.

YRKANDEN M.M.

SAPS ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten ska besluta om rättelse på så sätt att en ny anbudsutvärdering ska genomföras vid vilken anbud från KEAB och Sarrasso inte ska ingå. KEAB:s och Sarrassos anbud uppfyller inte samtliga obligatoriska krav i upphandlingen. KEAB har inte bifogat registreringsbevis för sina underleverantörer, det samarbetsavtal med en underleverantör KEAB har åberopat uppfyller inte de krav som i praxis ställs på ett åtagande enligt 11 kap. 12 § LOU, KEAB har åberopat en anställd hos en annan underleverantör för uppfyllande av två obligatoriska krav men inte ingett något åtagande från den aktuella underleverantören som visar att denne ställer sin kapacitet till KEAB:s förfogande, de referensuppdrag KEAB har åberopat uppfyller inte de krav som ställs på dessa och KEAB:s anbud uppfyller inte heller kraven vad gäller kvalitetsledningssystem. Sarrassos anbud uppfyller inte kravet på att åberopade referensuppdrag helt eller i väsentliga delar ska motsvara det i upphandlingen beskrivna uppdraget. Av tilldelningsbeslutet framgår att KEAB följt av Sarrasso och SAPS har lämnat lägst pris i upphandlingen. SAPS har således lidit eller riskerar att lida skada till följd av att

Trafiknämnden antagit och utvärderat anbud som rätteligen skulle ha förkastats.

Trafiknämnden medger bifall till ansökan. De brister som föreligger i KEAB:s och Sarrassos anbud är så omfattande att anbuderna inte borde ha kvalificerat sig till utvärdering och det finns därmed skäl att förkasta dessa bolags anbud.

KEAB bestrider bifall till ansökan på den grunden att KEAB:s anbud uppfyller samtliga obligatoriska krav i upphandlingen. KEAB yrkar att SAPS ansökan om överprövning inte är relevant och att KEAB bör tilldelas uppdraget.

Sarrasso bestrider bifall till ansökan till den del den avser Sarrassos anbud. Sarrassos anbud uppfyller samtliga obligatoriska krav i upphandlingen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, har upphävts genom lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, vilken trätt i kraft den 1 januari 2017. Den upphävda lagen gäller dock för sådan upphandling som har påbörjats före ikraftträdandet.

Av 1 kap. 9 § LOU framgår bl.a. att upphandlande myndigheter ska iaktta principerna om likabehandling och proportionalitet.

Av 16 kap. 4 och 6 §§ LOU framgår att förvaltningsrätten kan pröva om en upphandlande myndighet har brutit mot någon bestämmelse i lagen och, på ansökan av en leverantör som lidit eller kan komma att lida skada, besluta att en upphandling ska göras om eller får avslutas först sedan rättelse gjorts.

KEAB:s anbud*Registreringsbevis*

SAPS anför att KEAB inte till sitt anbud har bifogat registreringsbevis för sina två underleverantörer trots att detta är obligatoriskt enligt punkt 3.1.2 och punkt 6 i förfrågningsunderlaget. Trafiknämnden vitsordar att KEAB inte har lämnat in registreringsbevis avseende sina två underleverantörer och att detta strider mot förfrågningsunderlaget på det sätt som SAPS gör gällande.

KEAB uppger bl.a. följande. Av samarbetsavtal med underleverantörerna följer att KEAB är ansvarig för sina underleverantörers arbete som om det vore eget utfört arbete. KEAB är således den enda part som kan hållas juridiskt ansvarig om något skulle avvika från Trafiknämndens önskemål i utförandet. Om Trafiknämnden anser att det saknas registreringsbevis för underleverantörerna bör detta på sin höjd anses vara försumlighet eller ett självklart misstag som inte utgör skäl för uteslutning av anbudet. Trafiknämnden har möjlighet att efterfråga en komplettering.

Anbudsgivande företag ska enligt punkt 3.1.2 i förfrågningsunderlaget uppfylla i Sverige eller i hemlandet lagenligt ställda krav avseende registreringsskyldigheter. Detta krav gäller även eventuella underentreprenörer. I punkt 6 i förfrågningsunderlaget anges att anbudsgivarna ska bifoga ett antal bilagor till anbudet, däribland registreringsbevis, samt att detta gäller även för underentreprenör om sådan anlitas. KEAB har inte invänt att uppgiften om att bolaget inte har gett in registreringsbevis avseende de två underleverantörer man avser att anlita vid genomförandet av det i upphandlingen aktuella uppdraget är felaktig. KEAB:s anbud uppfyller enligt förvaltningsrättens mening således inte samtliga obligatoriska krav i punkt 6 i förfrågningsunderlaget. En upphandlande myndighet får enligt 9 kap. 8 §

LOU begära att ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Denna bestämmelse medför dock inte någon skyldighet för den upphandlande myndigheten att begära ett förtydligande eller en komplettering (jfr EU-domstolens dom i mål C-599/10 SAG ELV Slovensko m.fl.).

Samarbetsavtal

SAPS gör gällande att det samarbetsavtal med en underleverantör KEAB har bifogat till sitt anbud inte uppfyller de krav som i praxis ställs på ett åtagande enligt 11 kap. 12 § LOU. Trafiknämnden anser att det aktuella samarbetsavtalet uppfyller de krav som ställs på åtaganden vid återopande av annans kapacitet. KEAB instämmer i vad Trafiknämnden har anfört.

En leverantör som avser att återropa andra företags ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet ska enligt 11 kap. 12 § LOU visa att bolaget kommer att förfoga över nödvändiga resurser när kontraktet ska fullgöras genom att tillhandahålla ett åtagande från företagen i fråga. SAPS har uppgett att det samarbetsavtal med en underleverantör KEAB har bifogat sitt anbud inte uppfyller de krav som i praxis ställs på ett sådant åtagande. SAPS har dock inte uppgett vilka brister man anser att det finns i det aktuella samarbetsavtalet. Förvaltningsrätten anser därför att SAPS inte har visat att det finns någon brist i KEAB:s anbud i denna del (jfr RÅ 2009 ref. 69).

Byggarbetsmiljösamordnare

SAPS anför bl.a. följande. I punkt 4.14 och 4.15 i förfrågningsunderlaget ställs krav på byggarbetsmiljösamordnare för planeringen och projekteringen (BAS-P) och byggarbetsmiljösamordnare för utförande (BAS-U). KEAB har återopat en person som är anställd hos en underleverantör, men

inte gett in något åtagande från den aktuella underleverantören om att denna ställer sin kapacitet till KEAB:s förfogande. KEAB uppfyller därför inte kraven i punkt 4.14 och 4.15 i förfrågningsunderlaget.

Trafiknämnden uppger att det är riktigt att den person som i KEAB:s anbud har åtagit sig att vara BAS-P och BAS-U är anställd hos en underleverantör till KEAB och att det även är korrekt att det saknas ett åtagande från underleverantören om att underleverantören ställer den aktuella kapaciteten till KEAB:s förfogande. Trafiknämnden instämmer således i att KEAB:s anbud strider mot punkt 4.14 och 4.15 i förfrågningsunderlaget.

KEAB uppger bl.a. följande. Det är riktigt att den person KEAB har erbjudit som byggarbetsmiljösamordnare vid tiden för upphandlingen var anställd av ett annat företag. Dock är av Trafiknämnden efterfrågat dokument till för att styrka denna persons kompetens och utbildning, inte var han är anställd vid anbudsinlämnandet. Det är knappast rimligt att samtliga anbudsgivare ska ha all personal och kompetens på plats innan de vet om de har vunnit uppdraget. I sådana fall är det med rimlighet endast nuvarande entreprenör som kan lämna anbud.

Anbudsgivarna ska enligt punkt 4.14 i förfrågningsunderlaget utse en BAS-P samt styrka att denne har erforderlig utbildning och enligt punkt 4.15 utse en BAS-U samt styrka dennes kvalifikationer. Av KEAB:s anbud framgår att man avser att anlita samma person som BAS-P och BAS-U och att denne person är anställd hos en underleverantör. Anbudsgivarna ska enligt punkt 6 i förfrågningsunderlaget, om de önskar åberopa andra företags kapacitet, till anbudet bifoga ett skriftligt åtagande i vilket underleverantören intygar att dennes kapacitet står till förfogande för utförande av uppdraget under avtals-tiden. KEAB har inte inkommit med något intyg från den underleverantör som är arbetsgivare för den person man avser att anlita som BAS-P och BAS-U under uppdragets genomförande. Förvaltningsrätten konstaterar att

KEAB därmed inte har uppfyllt kravet på att inge bevis om att underleverantören kommer att ställa sin kapacitet till KEAB:s förfogande vid utförandet av uppdraget.

Det finns inte något krav i förfrågningsunderlaget på att anbudsgivarna ska ha all personal som ska utföra uppdraget på plats vid tiden för anbudsinslämmandet. Såvitt förvaltningsrätten kan se är det endast de personer som ska ha tjänsten BAS-P respektive BAS-U som ska namnges i anbudet. Med hänsyn till att detta är två viktiga uppgifter vid utförandet av uppdraget anser förvaltningsrätten att det inte kan anses oproportionerligt att efterfråga namn och intyg över kvalifikationer för de personer som ska inneha dessa tjänster, särskilt inte som anbudsgivarna kan anlita underleverantörer för utförande av dessa arbetsuppgifter. KEAB har vidare i sitt anbud kunnat presentera en person som åtar sig att inneha tjänsten som BAS-P och BAS-U samt uppgett att det företag där denna person arbetar är en underleverantör till KEAB. I anbudet uppges vidare att KEAB har ingått ett samarbetsavtal med den aktuella underleverantören. Det hade därmed varit fullt möjligt för KEAB att uppfylla kraven i punkt 4.14 och 4.15 i förfrågningsunderlaget om man inte hade underlåtit att till anbudet bifoga samarbetsavtalet med den aktuella underleverantören. Kravet på att namnge BAS-P och BAS-U i anbudet kan därmed inte anses innebära att det endast är nuvarande entreprenör som kan lämna anbud.

Referensuppdrag

SAPS anför bl.a. följande. KEAB har i sitt anbud hänvisat till tre referensuppdrag, men inget av dessa uppdrag har utförts av KEAB. Två referensuppdrag har utförts av en av de underleverantörer KEAB har hänvisat till i sitt anbud och det tredje referensuppdraget har utförts av ett annat bolag. KEAB har inte i erforderlig ordning åberopat dessa referensuppdrag och det framgår inte heller att referensuppdragen är utförda av någon annan. Vidare

uppfyller referensuppdragen i sig inte kraven i punkt 3.1.4 i förfrågningsunderlaget om att referensuppdragen ska ha utförts under de senaste tre åren och att uppdragen helt eller i väsentliga delar ska motsvara det i upphandlingen beskrivna uppdraget. Ett av referensuppdragen som utförts av KEAB:s underleverantör togs över av ett annat bolag den 1 juli 2013. Sista anbudsdag i upphandlingen var den 12 juli 2016. Uppdraget har således inte utförts under den föreskrivna treårsperioden och ska därmed inte beaktas. Vad gäller det andra uppdrag som uppges ha utförts av KEAB:s underleverantör har underleverantören inte utfört drift, underhåll och service av parkeringsautomater och utrustning. Underleverantören har under några månader utfört tömningstjänster på parkeringsautomaterna, vilket är en helt annan tjänst som varken avser drift, underhåll eller service av komponenterna i parkeringsautomaterna. KEAB har således lämnat felaktiga uppgifter om referensuppdraget och det ska därmed bortses från vid utvärderingen av KEAB:s anbud. Vad gäller det tredje referensuppdraget har detta utförts av en tredje part och det styrker därmed varken KEAB:s eller dess underleverantörs kompetens.

Trafiknämnden uppger sammanfattningsvis följande. Det är riktigt att KEAB inte har redovisat att andra bolag har utfört referensuppdragen. Med anledning av att KEAB i anbudet åberopar en underleverantörs kapacitet och två av referensuppdragen har utförts av denna underleverantör har KEAB enligt Trafiknämndens mening angett två referensuppdrag, vilket är kravet enligt punkt 3.1.4 i förfrågningsunderlaget. Det tredje referensuppdraget, som har utförts av en tredje part, är dock inte en godkänd referens. Vad gäller det ena referensuppdrag som har utförts av KEAB:s underleverantör är det riktigt att uppdraget upphörde mer än tre år före sista dag för anbud som var den 12 juli 2016. Underleverantören hade ett avtal under perioden den 1 oktober 2012 – den 31 mars 2013, vilket förlängdes till den 30 juni 2013. Referensuppdraget uppfyller därför inte kraven som ställs i förfrågningsunderlaget på att det ska ha ägt rum någon gång under de

senaste tre åren före sista anbudsdag. Beträffande det andra referensuppdrag som har utförts av KEAB:s underleverantör bestod det i tömning och transport av mynt, reparation av mynttömningsutrustning, mynttömningskärl och myntboxar samt reparation av låsfel i stativ, byte av lås i mynttömningsluckor och avhjälpande av saldofel. Det är Trafiknämndens uppfattning att uppdragets innehåll i sig är godtagbart såsom helt eller i väsentliga delar motsvarande det uppdrag som aktuell upphandling avser.

KEAB anför bl.a. följande. När det gäller det ena referensuppdrag som har utförts av KEAB:s underleverantör avviker det från förfrågningsunderlaget med elva dagar. Det är knappast rimligt att inte godkänna referensuppdraget av denna anledning. Vad gäller det andra referensuppdrag som har utförts av underleverantören har Trafiknämnden godtagit att det är likvärdigt med det i upphandlingen aktuella uppdraget. Beträffande det tredje referensuppdraget utfördes det av KEAB:s underleverantör i samarbete med ett annat företag. Det är riktigt att detta uppdrag inte till fullo är skriftligen dokumenterat i denna upphandling men detta beror på rent företagstekniska skäl då KEAB:s företrädare inte längre arbetar på det tredje företaget och således inte har tillgång till samarbetsavtalet. KEAB har dock angett en kontaktperson hos uppdragsgivaren som kan bekräfta att det tredje företaget anlidade KEAB:s underleverantör för utförande av servicen. Själva tanken bakom en fysisk kontaktperson för referenser är att bekräfta kompetensen hos inlämnande part. KEAB har således två godkända referenser.

I punkt 3.1.4 i förfrågningsunderlaget anges följande:

3.1.4 Krav på teknisk förmåga och kapacitet

Anbudsgivande företag ska:

- redovisa de två (2) viktigaste uppdragen som utförts för extern uppdragsgivares räkning de tre senaste åren. Uppdragen ska helt eller i väsentliga delar motsvara det i denna upphandling beskrivna uppdraget och ha uppfyllt uppdragsgivarens ställda mål/krav. Uppdragen som åberopas kan vara pågående vid anbudstidens utgång.

Vad gäller de referensuppdrag KEAB har redovisat har SAPS anført att inget av dessa uppdrag har utförts av KEAB, vilket KEAB inte har redogjort

för på sin referensblankett. På referensblanketten, punkt 7 i förfrågningsunderlaget, finns dock inte någon fråga om vilket bolag som har utfört det aktuella referensuppdraget och det får enligt förvaltningsrättens mening därmed anses godtagbart att KEAB har åberopat två referensuppdrag som har utförts av den underleverantör avseende vilken man har ingett ett samarbetsavtal beträffande den aktuella upphandlingen. När det gäller det tredje referensuppdrag KEAB har åberopat har både SAPS och Trafiknämnden uppgett att detta har utförts av en tredje part, vilken KEAB inte har åberopat som underleverantör i upphandlingen. KEAB har anfört att den underleverantör som har utfört de andra två referensuppdragen har utfört även detta uppdrag i samarbete med ett annat bolag. KEAB har dock inte, trots att både SAPS och Trafiknämnden samstämmt har uppgett att detta uppdrag inte har utförts av varken KEAB eller dess underleverantör, inkommit med någon bevisning som styrker uppgiften att det aktuella uppdraget har utförts av KEAB:s underleverantör. Förvaltningsrätten anser därför att det aktuella uppdraget inte kan anses vara ett godkänt referensuppdrag för KEAB. KEAB har uppgett att angiven referensperson hos uppdragsgivaren kan bekräfta att KEAB:s underleverantör var underleverantör även beträffande detta referensuppdrag. Den upphandlande myndigheten ska dock enligt förvaltningsrättens uppfattning inte behöva vända sig till referenspersonen för att efterforska om anbudsgivaren överhuvudtaget kan anses ha utfört det aktuella uppdraget. Vad KEAB har anfört härom föranleder därför inte någon annan bedömning.

De referensuppdrag anbudsgivarna hänvisar till ska ha utförts de tre senaste åren. Det anges inte i förfrågningsunderlaget från vilken tidpunkt treårsperioden ska räknas. Sista dag för att lämna anbud i upphandlingen var den 12 juli 2016 och KEAB:s anbud är undertecknat samma dag. Enligt förvaltningsrättens uppfattning måste treårsperioden därmed räknas från den 12 juli 2016. Det första referensuppdrag KEAB har åberopat avslutades enligt Trafiknämnden och SAPS den 30 juni 2013. KEAB har inte invänt att

den uppgiften skulle vara felaktig. Detta referensuppdrag har därmed inte utförts inom den aktuella treårsperioden och kan därför inte anses vara ett godkänt referensuppdrag. Omständigheten att avvikelser från treårsperioden inte är särskilt stor föranleder inte någon annan bedömning.

Vad gäller KEAB:s andra referensuppdrag har SAPS anfört att det avsåg tömningstjänster på parkeringsautomaterna, vilket enligt SAPS är en annan tjänst än den som är aktuell i förevarande upphandling. Trafiknämnden har anfört att det aktuella uppdraget bestod i tömning och transport av mynt, reparation av mynttömningsutrustning, mynttömningskärl och myntboxar samt reparation av låsfel i stativ, byte av lås i mynttömningsluckor och avhjälpande av saldofel. Enligt punkt 1.4 i förfrågningsunderlaget omfattar upphandlingen drift, underhåll och service av parkeringsautomater inklusive berörd kringutrustning. Av punkt 3.1.4 i förfrågningsunderlaget följer att de referensuppdrag anbudsgivarna ska redovisa helt eller i väsentliga delar ska motsvara det i den aktuella upphandlingen beskrivna uppdraget. Trafiknämnden har under anbudstiden som svar på en fråga om referensuppdragen preciserat att man godtar att en anbudsgivare har utfört liknande uppdrag, exempelvis service av varuautomater. Såvitt framgår av handlingarna i målet är det referensuppdrag KEAB har hänvisat till som sitt andra referensuppdrag inte lika omfattande som det i upphandlingen aktuella uppdraget. Förvaltningsrätten anser dock att det kan anses väsentligen motsvara det aktuella uppdraget. KEAB:s anbud uppfyller emellertid inte kraven i upphandlingen vad gäller teknisk förmåga och kapacitet eftersom endast ett av referensuppdragen uppfyller de krav som ställs på dessa och det enligt förfrågningsunderlaget krävs att anbudsgivarna redovisar två godkända referensuppdrag.

Kvalitetsledningssystem

SAPS uppger bl.a. följande. Av KEAB:s bifogade ISO-certifikat framgår att certifikaten har giltighetsområde lokalvård. Av praxis följer att ett företag

inte kan åberopa ett annat företags kvalitetsledningssystem (se Kammarrätten i Göteborgs dom i mål 3914-14). Den part som avser att utföra arbetet, det vill säga KEAB:s underleverantör, kan inte stödja sig på KEAB:s kvalitetsledningssystem. Vidare har KEAB inte presenterat något ISO-certifikat för den efterfrågade tjänsten utan endast för lokalvård. KEAB:s anbud uppfyller således inte kraven i punkt 3.1.5 i förfrågningsunderlaget på att tredjepartcertifierade kvalitetsledningssystem ska omfatta efterfrågad verksamhet och vara giltigt för den delen av organisationen.

Trafiknämnden vitsordar att KEAB:s ingivna ISO-certifikat avser lokalvård. Något annat ISO-certifikat har inte lämnats in, varken avseende annan verksamhet eller andra bolag. Med hänsyn till vad som framgått av granskningen uppfyller därför inte KEAB:s anbud kraven i punkt 3.1.5 i förfrågningsunderlaget.

KEAB anför bl.a. följande. Det är riktigt att det ISO-certifikat KEAB har gett in tillsammans med anbudet avser städning och service. Ett ISO-certifikat visar att företaget är godkänt av extern part för att de följer en struktur avseende reklamationer och avvikelser samt att man har ett regelverk avseende företagets miljöpåverkan. KEAB har genom samarbetsavtal garanterat att KEAB och samtliga underleverantörer kommer att utföra beställt arbete inom denna certifierade ISO-struktur. Detta torde vara applicerbart inom denna entreprenad som avser service. Att det finns en tydlig struktur, även om den avser en annan yrkesverksamhet, bör vara jämförbart med de krav som ställs i förfrågningsunderlaget.

I punkt 3.1.5 i förfrågningsunderlaget anges följande.

3.1.5 Krav på kvalitetsledningssystem

Anbudsgivande företag ska:

- inneha och tillämpa skriftligt dokumenterade kvalitetssäkringsfrämjande rutiner som säkerställer att hela det avtalade åtagandet genomförs på ett sådant sätt att överenskommen omfattning och kvalitet uppnås och upprätthålls. Genomförandet ska bedrivas med stöd av hjälpmedel och/eller rutiner som gör det möjligt att mäta de resultat som uppnås mot uppsatta mål och krav.

Anbudet ska innehålla en redovisning av omfattningen och innehållet i det av entreprenören tillämpade kvalitetsledningssystemet vilket är avsett att användas för det uppdrag som anbudet avser. Är kvalitetsledningssystemet certifierat av tredje part ska kopia av certifikatet bifogas anbudet. Om så är fallet ska det av certifikatet framgå att detta omfattar efterfrågad verksamhet och är giltigt för den delen av organisationen vilken avser att genomföra uppdraget.

Ett certifierat kvalitetsledningssystem ska enligt punkt 3.1.5 i förfrågningsunderlaget omfatta efterfrågad verksamhet. De certifikat KEAB har gett in avseende två ISO-standarder anger att de har giltighetsområde lokalvård, vilket inte är den verksamhet upphandlingen avser. Vidare ska kvalitetsledningssystemet vara giltigt för den delen av organisationen vilken avser att genomföra uppdraget. Av KEAB:s anbud framgår att en underleverantör kommer att vara ansvarig för det operativa arbetet och arbetsledning samt den löpande kontakten med Trafiknämnden. Den delen av organisationen vilken avser att genomföra uppdraget måste därmed anses vara denna underleverantör. KEAB har inte gett in redovisning av något kvalitetsledningssystem som är giltigt för underleverantören. Sammanfattningsvis kan KEAB därmed inte anses ha visat att man uppfyller kraven vad gäller kvalitetsledningssystem, vilket är obligatoriskt enligt förfrågningsunderlaget.

Sarrassos anbud

Vad SAPS har anfört

Av punkt 3.1.4 i förfrågningsunderlaget följer att åberopade referensuppdrag helt eller i väsentliga delar ska motsvara det i denna upphandling beskrivna uppdraget. Trafiknämnden har under anbudstiden besvarat en fråga om det aktuella kravet med att man godtar liknande uppdrag, exempelvis service av varuautomater. Gemensamt för service, drift och underhåll av varuautomater och parkeringsautomater är att det krävs tekniker med omfattande data- och programmeringskompetens. Parkeringsautomatens syfte är att ta emot

betalningar och ge tillbaka en parkeringsbiljett. För att kunna ta emot betalningar, visa information om köpet och skriva ut kvitton från parkeringsautomaten krävs bl.a. digital display, CPU-kort och pc-kort för lagring/tömning av transaktioner, spärrlistor, data för efterskottsbetalning, kreditkortsläsare, ACT-box, ångerknapp, betalknapp, värdeknappar, biljettutmatning samt internetuppkoppling och modem för överföring av larm, logglistor och parameterfiler. En parkeringsautomat innehåller därför en mängd tekniska komponenter som kräver IT-kunskap. Vanligt förekommande drift- och underhållsarbeten är bl.a. avläsning av fel i datasystem från produktleverantören, programmering av CPU-kort, programmering av FBO och taxor/program/programkod för maskinnummer, återställning av ACT-box, byte och felsökning av kortläsare, ACT-box, CPU-kort, modem, kommunikationskort och printer, felsökning och utbyte av MDB-kort samt rengöring av kortläsare, m.m.

Det första referensuppdrag Sarrasso har åberopat avser produktion, montering, service och underhåll av p-toppar. Detta är inte ett liknande uppdrag. En p-topp är en låda som sitter på toppen av parkeringsautomaten. Den innehåller strömförsörjning, belysning, skymningsrelä för belysning och tryckt informationsskyltning. Det enda underhåll som kan förekomma är att montera eller ta ned informationsskyltning i form av papper eller klistermärken samt byta en defekt lampa eller skymningsrelä. Vid yttre åverkan kan det även förekomma att man behöver byta ut någon av p-toppens sidor eller ta bort klotter, smuts, klistermärken eller liknande. Vem som helst med någon form av erfarenhet från vaktmästeri eller fastighetsskötsel kan utföra service av p-toppar, det krävs inte någon kunskap om data eller programmering.

Sarrassos andra referensuppdrag avser förvaltning, montering och skötsel av kulturtavlor. Inte heller detta uppdrag är jämförbart med service och underhåll av parkeringsautomater. Den enda likheten är klottersanering, utvändigt

rengöring och byte av exempelvis belysningsdelar. Det angivna referensuppdraget påvisar ingen teknisk och yrkesmässig kapacitet i enlighet med förfrågningsunderlagets uppställda krav. Sarrassos anbud uppfyller således inte kraven på teknisk förmåga och kapacitet eftersom inget av de referensuppdrag Sarrasso åberopar motsvarar det i upphandlingen beskrivna uppdraget.

Vad Trafiknämnden har anfört

Beträffande referensuppdraget utfört på s.k. p-toppar ingår visserligen p-toppar i uppdraget för den aktuella upphandlingen. Trafiknämnden anser emellertid att service och underhåll av p-toppar inte motsvarar, helt eller ens delvis i väsentliga delar, det uppdrag som nu upphandlas. P-toppar har inte de tekniska komponenter som parkeringsautomater har. Det uppdrag som Sarrasso angett som referensuppdrag innefattar exempelvis inte hantering av betalningsenheter eller liknande. P-toppar går därmed inte att jämföra med parkeringsautomater, varuautomater eller dylikt.

Sarrassos andra referensuppdrag innefattar förvaltning, montering och skötsel av kulturtavlor, vilket inkluderar totalansvar för anläggningarna, ackreditering bland kulturaktörer samt service och underhåll. Inte heller detta uppdrag uppfyller enligt Trafiknämndens mening kraven på referensuppdragen. En kulturtavla består av lampor och textinformation och saknar enheter för betalning, utskrift av biljetter m.m. Även om klottersanering, rengöring, uppdatering och liknande ingår i Sarrassos referensuppdrag går det inte att jämföra utförandet av det uppdraget med kraven på uppdraget i den aktuella upphandlingen.

Vad Sarrasso har anfört

SAPS har gjort gällande att det för service, drift och underhåll av varuautomater och parkeringsautomater skulle krävas tekniker med

omfattande data- och programmeringskompetens. Detta påstående bestrids. Service, drift och underhåll av varuautomater i den bemärkelse som den upphandlade tjänsten avser kräver inte några förkunskaper hos de personer som arbetar med uppdraget utöver det som framgår av punkt 4.30 i förfrågningsunderlaget, dvs. för verksamheten nödvändiga kunskaper i svenska språket och kännedom om aktuella parkeringsregler. Däremot måste de personer som ska arbeta med uppdraget genomgå utbildning hos leverantören av de parkeringsautomater som det aktuella uppdraget avser, vilket också framgår av punkt 4.30 i förfrågningsunderlaget. Påståendet att uppdraget skulle innefatta programmering av CPU-kort i automaterna är felaktigt. Programmeringen för uppgradering av programvaran görs naturligtvis av tillverkaren av automaten. Service- och underhållsuppdraget innefattar endast att genomföra uppgraderingen på plats genom att koppla en portabel dator till automaten med en för ändamålet anpassad kabel. I nyare modeller hanteras uppgraderingen direkt från tillverkaren via internet. Uppgraderingen är i princip inte mer komplicerad än att uppgradera mjukvaran i den egna mobiltelefonen och påståendet att det skulle krävas omfattande data- och programmeringskompetens är nonsens.

Av punkt 4.23 i förfrågningsunderlaget framgår det att Trafiknämnden tillhandahåller en internetbaserad applikation för administration av automatparken och att kraven på mjukvara hos entreprenören uteslutande utgörs av vanliga operativsystem för mobila enheter. Såväl felsökning som utbyte av icke-fungerande enheter är enkla att utföra för service- och underhållspersonal som har fått grundläggande utbildning i hur detta ska genomföras, något som är ett krav enligt vad som framgår av förfrågningsunderlaget. Några förkunskaper behövs inte, och definitivt inte några djupgående kunskaper i programmering eller liknande. Sarrasso har haft kontakt med den tekniske chefen hos leverantören av de aktuella parkeringsautomaterna. Denne har uppgett att påståendet om att omfattande data- och programmeringskompetens skulle krävas för service, drift och underhåll av automaterna

saknar grund. Den utbildning som tillhandahålls utgörs av grund- och påbyggnadskurser för personal inom service och underhåll, vilka vardera pågår under två dagar. För dessa kurser krävs inga förkunskaper. Det krävs således inte några särskilda kunskaper utöver grundläggande datorkunskaper.

De referensuppdrag som redogjorts för i Sarrassos anbud utgör uppdrag som liknar service och underhåll av parkeringsautomater. Det rör sig om service och underhåll av utrustning som är utplacerad i offentlig miljö och innefattar övervakning, tillsyn, utbyte av skadade delar samt rengöring och allmänt underhåll. De tillkommande moment som SAPS hänvisar till är av rutinmässig art och – särskilt med beaktande av det mycket begränsade krav på utbildning m.m. som anges i förfrågningsunderlaget – inte av beskaffenhet att medföra att Sarrassos referensuppdrag inte skulle anses uppfylla de obligatoriska kraven enligt förfrågningsunderlaget.

Det sakskalet som Trafiknämnden angett för inställningen att de av Sarrasso åberopade referensuppdragen inte skulle i väsentliga delar motsvara uppdraget enligt den aktuella upphandlingen är att den utrustning som Sarrassos referensuppdrag avser inte har de tekniska komponenter som parkeringsautomater har, exempelvis enheter för betalning eller utskrift av biljetter. Sarrasso konstaterar att varuautomater visserligen kan ha enheter för betalning, men mera sällan för utskrift av biljetter. Ett krav på att referensuppdragen ska avse service och underhåll av maskiner som innehåller enheter för mottagande av betalning och/eller utskrift av biljetter är ett helt nytt krav som avviker från förfrågningsunderlaget.

Förvaltningsrättens bedömning

Anbudsgivarna ska enligt punkt 3.1.4 i förfrågningsunderlaget redovisa två referensuppdrag som helt eller i väsentliga delar motsvarar det i

upphandlingen beskrivna uppdraget. Trafiknämnden har som svar på en fråga under anbudstiden uppgett att man godtar liknande uppdrag, exempelvis service av varuautomater. Upphandlingen omfattar, enligt punkt 1.4 i förfrågningsunderlaget, drift, underhåll och service av parkeringsautomater inklusive berörd kringutrustning. I punkt 1.4 anges vidare att det på automaterna finns toppar med information monterade samt att service och underhåll av dessa inkluderas i upphandlingen. Vad som ingår i det uppdrag som upphandlas specificeras närmare i punkt 4, kravspecifikation service, i förfrågningsunderlaget.

Vad gäller de referensuppdrag Sarrasso har åberopat avser det första service och underhåll av p-toppar. Service och underhåll av p-toppar ingår i upphandlingen enligt punkt 1.4 i förfrågningsunderlaget. Enligt förvaltningsrättens mening utgör service och underhåll av p-toppar dock endast en mindre del av det i upphandlingen aktuella uppdraget och detta arbete kan enligt förvaltningsrättens mening inte jämföras med den service och underhåll som parkeringsautomaterna är i behov av, vilken omfattar andra och betydligt fler olika moment. Service av enbart p-toppar kan enligt förvaltningsrättens bedömning därför inte anses i väsentliga delar motsvara det i upphandlingen beskrivna uppdraget och detta referensuppdrag uppfyller därmed inte de krav som ställs i punkt 3.1.4 i förfrågningsunderlaget.

Det andra referensuppdrag Sarrasso har åberopat avser förvaltning, montering och skötsel av kulturtavlor. Förvaltningsrätten anser att detta referensuppdrag motsvarar det i upphandlingen beskrivna uppdraget till en mindre del, men inte i väsentliga delar, vilket är ett krav enligt förfrågningsunderlaget. Detta referensuppdrag uppfyller således inte heller kraven i punkt 3.1.4 i förfrågningsunderlaget.

Trafiknämnden har i yttrande i målet uppgett att de referensuppdrag Sarrasso har hänvisat till inte kan anses motsvara det i upphandlingen

aktuella uppdraget eftersom de föremål vars skötsel Sarrasso har hänvisat till inte har de tekniska komponenter parkeringsautomater har då de bl.a. saknar enheter för betalning och utskrift av biljetter. Sarrasso har anfört att detta är ett nytt krav som avviker från förfrågningsunderlaget. I förfrågningsunderlaget ställs krav på två referensuppdrag som i väsentliga delar motsvarar det i upphandlingen aktuella uppdraget, vilket avser drift, underhåll och service av parkeringsautomater. Parkeringsautomater har enheter för mottagande av betalning och utskrift av biljetter. Vad Trafiknämnden har uppgett i yttrande i målet kan enligt förvaltningsrättens mening således inte anses utgöra något nytt krav i strid med förfrågningsunderlaget.

Oavsett om den IT-kunskap som behövs för att utföra det aktuella uppdraget inte är så stor som SAPS har gjort gällande anser förvaltningsrätten inte att de referensuppdrag Sarrasso har åberopat kan anses i väsentliga delar motsvara det i upphandlingen aktuella uppdraget. SAPS anbud uppfyller därför inte kraven på teknisk förmåga och kapacitet i punkt 3.1.4 i förfrågningsunderlaget.

Skada

Förvaltningsrätten har ovan funnit att KEAB:s anbud inte uppfyller skakraven i upphandlingen vad gäller registreringsbevis, byggarbetsmiljösamordnare, referensuppdrag och kvalitetsledningssystem. Förvaltningsrätten har även konstaterat att Sarrassos anbud inte uppfyller skakraven i upphandlingen beträffande referensuppdrag. KEAB:s och Sarrassos anbud borde därför inte ha gått vidare till utvärdering i upphandlingen. Tilldelningsgrunden i upphandlingen är lägsta pris. KEAB har erbjudit det lägsta priset, Sarrasso det näst lägsta priset och SAPS det tredje lägsta priset. Omständigheten att anbuden från KEAB och Sarrasso inte har uteslutits ur

upphandlingen trots att de inte uppfyller samtliga ska-krav har därmed inneburit skada för SAPS.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten finner att Trafiknämnden, genom att utvärdera anbud som inte uppfyller samtliga obligatoriska krav i upphandlingen, har agerat i strid med likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § LOU. Detta har medfört att SAPS har lidit skada. Det föreligger således skäl för att ingripa mot upphandlingen med stöd av 16 kap. 6 § LOU. SAPS ansökan ska därför bifallas och upphandlingen får därmed avslutas först sedan rättelse har gjorts på så sätt att en ny anbudsutvärdering genomförs utan beaktande av anbudena från KEAB och Sarrasso.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Susanna Pohl Söderman

Rådman

Föredragande har varit Cecilia Larsson.



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 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.

