



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**  
2011-07-06  
Meddelad i  
Göteborg

Mål nr  
4518-11 E  
Enhet 1:1

**SÖKANDE**

BMG TRADA Certifiering AB, 556458-6930  
Box 9006  
400 91 Göteborg

**MOTPART**

Chalmers tekniska högskola AB, 556479-5598  
Ekonomiavdelningen/Inköp och upphandling  
412 96 Göteborg

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2011-07-06	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten beslutar att Chalmers tekniska högskola AB:s  
upphandling av revision av miljöledningssystem (diarienum C 2010/1396)  
ska göras om.

**BAKGRUND**

Chalmers tekniska högskola (Chalmers) har genomfört en upphandling (diariernr C 2010/1396) av revision av miljöledningssystem i syfte att nå miljöcertifiering enligt ISO 14001. Upphandlingen har genomförts som ett förenklat förfarande. Av tilldelningsbeslutet framgår att Chalmers avser att teckna avtal med en annan anbudslämnare än BMG TRADA Certifiering AB.

**YRKANDEN M.M.**

**BMG TRADA Certifiering AB** (bolaget) yrkar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts. Till stöd för sin talan anför bolaget huvudsakligen följande.

Chalmers har vid utvärderingen viktat kriteriet pris till att endast betyda 30 procent av helheten. Kriteriet "Uppfyllelse av kravspecifikation" har viktats till 70 procent. Det är inte förenligt med att anta det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet att priset endast viktats till 30 procent. I en upphandling kan en subjektiv bedömning inte viktas till att betyda så mycket, särskilt inte när tilldelningsbeslutet inte anger på vilka grunder utvärderingen har gjorts eller hur kriterierna har utvärderats. Chalmers har överprövat den bedömning som den statliga ackrediteringsmyndigheten Swedac gör i samband med att ett certifieringsorgan tilldelas en ackreditering. Alla anbudsgivare är ackrediterade av Swedac enligt SS EN 17 021 för att genomföra revisioner av ledningssystem. Vid en objektiv bedömning kan Chalmers inte nämnvärt skilja på de olika kriterier som efterfrågas under punkt 3.2.9 "Beskrivning av upplägg och planering av uppdraget". Skillnaden i utvärderingen borde vara mindre och säkerligen skulle priset då bli en avgörande faktor. Upphandlingen avser inte utarbetande av miljöledningssystem, utan kontroll av sådana system,

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 3  
4518-11 E

dvs. certifiering av miljöledningssystem. Certifieringsverksamheten ligger nära myndighetsutövning. Det är mot denna bakgrund särskilt viktigt att upphandlingen sker enligt en modell som säkerställer kostnadseffektivitet och stark självständighet gentemot den upphandlande enheten.

Antalet revisionsdagar per delmoment, varav ett är förrevison, är en uppgift som har betydelse för totalpriset, men ingår inte i utvärderingen av lämnat pris. Det anges i anbudsförfrågan att Chalmers behöver förrevison, men vid utvärderingen har Chalmers bortsett från priset för denna prestation.

Utvärdering av övriga delar än priset kan ge maximalt 40 poäng, varav 10 poäng avser referenser och 20 poäng avser bedömning av upplägg och planering. Poängsättning har skett efter rangordning, vilket inte angetts i anbudsförfrågan avseende kriteriet 3.2.9. Rangordning innebär att små skillnader mellan anbuderna överdrivs. Det framstår som i det närmaste omöjligt att särskilja sju anbudsgivare med den precision som rangordningen ger sken av. Det framgår att alla anbudsgivare gjort bra ifrån sig vid intervjuerna. Detta innebär att 30 av de 40 poäng som avser andra kriterier än pris har fastställts genom prövning med starkt subjektiva inslag. Det strider mot kravet på transparens att ge så stark relativ vikt åt tolkning av referentuttalanden och förhör med anbudsgivare med frågor som inte delgetts anbudsgivarna på förhand. De kriterier och mätverktyg som har använts har inte gett bolaget möjlighet att bedöma Chalmers utvärdering. Bolaget ifrågasätter även tillvägagångssättet vid referenstagningen och om det är nödvändigt för ackrediterade tjänster.

Anbudslämnaren AAA Certification AB (AAA) uppfyller inte kvalificeringskravet i upphandlingsunderlagets punkt 2.4.2 och anbudet skulle därför ha uteslutits från vidare bedömning. Anbudsgivaren AAA registrerades den 27 april 2006, vilket är mindre än fem år före det att

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 1**DOM**

anbud lämnades. Med den poängbedömning som Chalmers redovisat skulle en uteslutning av detta anbud ha gett bolaget det bästa jämförelsetalet och därmed uppdraget. Att uteslutning inte har skett kan ha medfört, i alla fall i förening med andra brister, att bolaget gått miste om uppdraget.

Chalmers anser att det saknas grund för bolagets begäran om överprövning. I den ursprungligen inlämnade ansökan saknades grund för yrkandet och ansökan kan därför inte anses ha varit fullständig, vilket innebär att bolaget inte kan anses ha lämnat in en ansökan före utgången av avtalsspärren om tio dagar. Det kan inte vara förenligt med bestämmelsen i 16 kap. 11 § LOU att lämna in grunden för yrkandet som en komplettering i efterhand, efter avtalsspärrens utgång, så att anbudsgivaren får en möjlighet att förlänga avtalsspärren. Bolaget har angett att bolaget inte har fått efterfrågade handlingar från Chalmers. Handlingarna har lämnats till bolaget efter sekretessprövning, vilket tagit drygt två arbetsdagar som måste anses som rimlig handläggningstid.

I anbudsfrågan framgår utvärderingskriterier och viktning tydligt. I tilldelningsbeslutet framgår det vilka poäng respektive anbudsgivare har tilldelats och hur utvärderingen gått till.

Det är en förutsättning för att en anbudsgivare ska få utföra revisioner och utfärda certifikat att denne är ackrediterad. Det är viktigt för Chalmers att få veta anbudsgivarens tillvägagångssätt, upplägg, erfarenhet, kompetens och förståelse för uppdraget, och detta skiljer anbuderna åt. Enbart ackreditering och pris är inte tillräckligt för att få det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

Det framgår tydligt i anbudsfrågan och tilldelningsbeslutet hur referenstagningen ska utföras. Lika många referenter har tillfrågats för

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 5  
4518-11 E

respektive anbudsgivare och samma frågor har ställts till alla referenter. Chalmers har gjort en samlad bedömning av referenternas svar och anbudsgivaren har tilldelats 1-10 poäng, där 10 poäng delats ut till den leverantör som fått bäst omdömen.

I fråga om anbudsgivaren AAA framgår det av anbudet att bolaget bildades våren 2006 och att båda ägarna av företaget har mer än 5 års teoretisk och praktisk erfarenhet av miljöcertifiering och Chalmers anser därför att AAA har uppfyllt kravet. Även om AAA skulle ha uteslutits hade utfallet inte påverkats.

Chalmers har genomfört utvärderingen på ett objektiva och transparent sätt. Chalmers instämmer i vad bolaget anfört om att priset skiljer för mycket mellan anbuderna och vill uppmärksamma att vid utvärderingen har Chalmers inte tagit hänsyn till administrativa kostnader utöver pris per revisionsdag, vilket borde ha gjorts. Bolaget är den enda anbudsgivaren som tar ut en årlig administrativ avgift om 10 000 kr. Ingen av de andra anbudsgivarna tar ut någon årlig avgift. Om detta belopp hade lagts till vid utvärderingen hade bolagets pris inte framstått som så lågt som bolaget vill framhålla.

Det är den upphandlande myndigheten som ska avgöra hur fördelningen mellan pris och övriga kriterier ska se ut. Att priset har en inverkan om 30 procent kan inte anses uppseendeväckande ur ett upphandlingsperspektiv. I anbudsförfrågan framgår utvärderingskriterier och viktning tydligt. Anbudsgivarna har haft möjlighet att ställa frågor under anbudstiden, men inga frågor har kommit in, vilket inte kan uppfattas på annat sätt än att anbudsgivarna har accepterat viktningen.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 1**DOM**

De flesta anbud skiljer sig åt i fråga om antal föreslagna revisionsdagar. Chalmers behov av antal revisionsdagar ligger något över genomsnittet av vad de flesta har offererat. I utvärderingen har därför pris per revisionsdag jämförts. Förrevision har uteslutits eftersom det är att anse som en frivillig aktivitet. I anbudena har det framkommit att förrevision inte alltid är nödvändigt, beroende på hur förberedd köparen är inför certifieringsprocessen. För att jämföra anbudena har Chalmers därför uteslutit förrevision från utvärderingen.

I fråga om utvärderingen av punkt 3.2.9 "Beskrivning av upplägg och planering av uppdraget" har den fördjupade intervjun eller presentationen vägt in vid poängsättningen av anbudsgivarens upplägg och planering av uppdraget. Anbudena har fått poäng från 0-20, vilket framgår av anbudsförfrågan. Anbudena har skiljt sig åt i fråga om tillvägagångssätt, upplägg, erfarenhet, kompetens och förståelse för uppdraget. I anbudsförfrågan har Chalmers angett att referenser kommer att tas upp och värderas samt att alla anbudsgivare skulle komma att kallas till en fördjupad intervju eller presentation.

**DOMSKÄL***Tillämpliga bestämmelser*

Förvaltningsrätten har enligt 16 kap. 2 § första stycket LOU att pröva om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i lagen. Om så är fallet och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
Avdelning 1**DOM**

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

Enligt 16 kap. 11 § LOU ska en ansökan om överprövning av en upphandling ha kommit in till förvaltningsrätten före utgången av sådan avtalsspärr som avses i 6 eller 8 §. Av 6 § framgår bl.a. att, om en upphandlande myndighet är skyldig att skicka en underrättelse om tilldelningsbeslut enligt 9 kap. 9 § första stycket eller 15 kap. 19 § och underrättelsen har skickats med ett elektroniskt medel, får den upphandlande myndigheten inte ingå avtal (avtalsspärr) förrän tio dagar har gått från det att underrättelsen skickades.

*Förfrågningsunderlaget*

I anbudsinbudans avsnitt 6, Anbudsvärdering, anges att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet kommer att antas utifrån en bedömning av kriterierna Uppfyllelse av kravspecifikation, 70 procent, och Pris, 30 procent. Av punkt 6.1 framgår att Chalmers, som ett led i utvärderingen, kommer att kalla samtliga anbudsgivare till en "fördjupad intervju/presentation" i syfte att få ett förtydligande av anbudssvaren för att göra en bedömning av anbudet och förmågan att utföra uppdraget. Den samlade bedömningen kommer att vägas in i poängsättningen av kravspecifikationen.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Bolagets ansökan om överprövning kommit in inom den tid som föreskrivs i 16 kap. 11 § LOU. Att bolaget senare kompletterat ansökan med att ange grunderna för densamma medför inte den bedömningen att ansökan ska anses ha kommit in efter föreskriven tid.

Bolaget har anfört ett flertal grunder för sin talan och förvaltningsrätten prövar först vad bolaget anfört om brister i en annan anbudslämnarens anbud och därefter grunder som avser förfrågningsunderlaget och anbudsutvärderingen.

Fråga om brister i AAA:s anbud

Bolaget menar att anbudslämnaren AAA inte har uppfyllt kraven och därför borde ha uteslutits. Förvaltningsrätten förstår anbudsutvärderingen så att bolaget har kommit på fjärde plats och AAA på femte plats i utvärderingen. För att en åtgärd enligt LOU ska bli aktuell krävs att felet i upphandlingen har medfört att anbudsgivare lidit eller kan komma att lida skada. En eventuell uteslutning av AAA:s anbud skulle inte ha påverkat bolagets placering i utvärderingen. Vad bolaget anför om att AAA:s anbud inte skulle uppfylla kvalificeringskraven kan inte anses innebära att bolaget lidit eller riskerar att lida skada.

Fråga om brister i förfrågningsunderlag och utvärdering

Bolaget har anfört att priset borde ha viktats till mer än 30 procent. Det finns enligt förvaltningsrättens uppfattning inte något krav på att priset ska viktas till minst en viss andel vid upphandling av ekonomiskt mest fördelaktiga anbud.



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 1**DOM**

Bolaget har vidare anfört att det strider mot kravet på transparens att ge så stor vikt åt tolkning av referenser och intervjuer med anbudsgivare, som är subjektiva bedömningar, samt att de kriterier och mätverktyg som använts har inte gett bolaget möjlighet att bedöma Chalmers utvärdering. Det finns, när det gäller utvärdering av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, som sagts ovan inte något krav på att prövning av referenser eller intervjuer ska ges en viss vikt. I stället är det den upphandlande myndigheten som avgör vilka kriterier som ska ges avgörande vikt, under förutsättning att myndigheten inte bryter mot principerna i 1 kap. 9 § LOU. En av dessa principer avser öppenhet eller transparens och innebär ett krav på insyn i upphandlingsförfarandet. Chalmers har i anbudsfrågan, punkt 3.2.4, redogjort för att en samlad bedömning av referenternas svar på frågor kommer att göras och att anbudet tilldelas 1-10 poäng, där 10 poäng ges till den leverantör som fått bäst omdömen. Vidare framgår av punkt 3.2.9 att 0-20 poäng tilldelas för anbudslämnarens beskrivning av upplägg och planering av uppdraget, samt en uppräknning av vad som ska ingå i beskrivningen. Av anbudsfrågan framgår emellertid inte vilka frågor som kommer att ställas till referenterna eller vad som kommer att tillmätas betydelse vid värderingen av svaren. Det framgår inte heller vad som avgör hur poängen fördelas i fråga om upplägg och planering. Anbudsgivarna har därför saknat möjlighet att kunna förutse vad som kommer att bedömas vid utvärderingen.

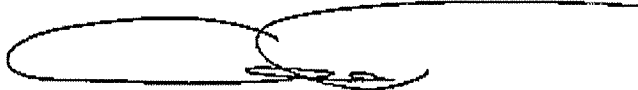
Bolaget har också anfört att Chalmers vid utvärderingen har bortsett från priset för förrevision, vilket har betydelse för uppdragets totalpris. I fråga om pris anges i anbudsfrågan, avsnitt 5, att anbudsgivaren ska ange antal revisionsdagar per delmoment, kostnad per revisionsdag, samt pris för övriga tjänster. Priset ska omfatta samtliga med uppdraget förenade kostnader. De olika delmomenten är Förrevision, Certifiering steg 1, Certifiering steg 2, Uppföljningsrevision och Kompletterande revision. Förvaltningsrätten anser att kriteriet Pris måste anses innebära priset för

hela uppdraget. För att bedöma detta pris måste enligt förvaltningsrättens uppfattning priset för samtliga efterfrågade delmoment läggas ihop. Pris per revisionsdag kan inte visa priset för upphandlingen, eftersom antalet dagar enligt vad Chalmers har angett kan variera i de olika anbuden. En jämförelse av pris per revisionsdag skulle, förutom att jämförelsen inte har stöd i förfrågningsunderlaget, kunna innebära att den leverantör som har lämnat det lägsta totala priset inte tillgodoräknas detta i utvärderingen. Förvaltningsrätten anser därför att Chalmers inte har gjort utvärderingen i fråga om kriteriet Pris på rätt sätt, genom att inte jämföra de olika anbudens prisuppgift för hela uppdraget med alla efterfrågade delar.

Förvaltningsrätten har således sammanfattningsvis gjort bedömningen att det finns brister i upphandlingen, i fråga om referenser, upplägg och planering samt pris, som innebär att kraven på transparens och förutsebarhet inte har tillgodosetts. Vid denna bedömning saknas det skäl att pröva de övriga skäl som bolaget har anfört.

Chalmers har således brutit mot bestämmelserna i 1 kap. 9 § LOU. Bolaget får anses ha lidit skada av de brister som förekommit i utvärderingen av bolagets anbud. Det finns därför skäl för förvaltningsrätten att besluta om åtgärder mot upphandlingen. Bristerna i upphandlingen kan inte avhjälpas genom rättelse och förvaltningsrätten anser därför att upphandlingen ska göras om.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 1 (DV 3109/1B LOU)



Olle Holmstedt  
Chefsrådman

Föredragande i målet har varit Eva Zetterqvist.



## SVERIGES DOMSTOLAR

### HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. 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. Tiden för överklagandet för offentligpart räknas emellertid 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 det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut vartill förvaltningsrätten kommit eller 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. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,

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

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till förvaltningsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud ska denne sända in fullmakt i original samt uppgive sitt namn, adress och telefonnummer.

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

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.

DV 3109/1B LOU