



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I UMEÅ**

DOM
2015-10-29
Meddelad i
Umeå

Mål nr
1044-15

SÖKANDE

AR Resebyråer AB, 556421-3345
Box 3077
903 03 Umeå

Ombud: Advokat Kari Wergens
Nyman & Wergens Advokatbyrå AB
Box 226
901 05 Umeå

MOTPART

Umeå kommun
901 84 Umeå

SAKEN

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

KONKURRENSVERKET	
2015 -10- 3 0	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har gjorts på så sätt att en ny prövning av anbudet genomförs.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Umeå kommun (Kommunen) genomför en upphandling av Resebyråttjänster (dnr 14239) och har beslutat att anta det anbud som lämnats av Företagsresor AB. Vid upphandlingen används förenklat förfarande.

AR Resebyråer AB (AR Resebyråer) ansöker om överprövning av upphandlingen.

Kommunen motsätter sig bifall till ansökan.

UTREDNINGEN

Kommunens förfrågningsunderlag

I bilaga Skall-krav anges bl.a. följande.

Krav 5.1

Anbudsgivaren ska ha ett ledningssystem för kvalitet, miljö och arbetsmiljö, antingen i form av en ISO-certifiering eller i form av ett eget väl dokumenterat ledningssystem. Certifiering är inget krav. Ni ska redovisa hur ni arbetar med ledningssystemet för kvalitet, miljö och arbetsmiljö. Använd bilaga checklista dokumentation ledningssystem som stöd. Redovisningen ska beskrivas i textrutan nedan eller alternativt skickas ett dokument med anbudet som beskriver detta. Accepterar ni detta?

I bilaga Checklista för dokumentation avseende efterlevnad av krav på ledningssystem anges bl.a. vad som krävs av anbudsgivare som saknar certifierade ledningssystem, se bilaga 1 till domen.

Utvärderingsprotokollet

Av Kommunens utvärderingsprotokoll framgår att anbudet från Företagsresor rangordnats som nummer ett med ett jämförelsetal om 330 525,00 och anbudet från AR Resebyråer som nummer två med ett jämförelsetal om 354 750,00.

Parternas anföranden

AR Resebyråer anför bl.a. följande.

Av Kommunens skall-krav framgår att en anbudsgivare antingen ska vara certifierad enligt vissa standarder eller om certifikat/intyg inte finns ska anbudsgivaren bifoga en beskrivning av sitt ledningssystem för miljö, kvalitet och arbetsmiljö samt intyg som visar att anbudsgivaren arbetar efter ledningssystemet och att oberoende granskningar av systemet efterlevs. Det kan först konstateras att Företagsresor inte har någon ISO-certifiering eller motsvarande. Företagsresor har i sitt anbud angett en rubrik nämnd "Certifieringar" och i texten därunder bl.a. att "Företagsresor har uppnått status Travelife Engaged". Det kan från Travelifes hemsida utläsas att en koordinator har fått ett personligt certifikat och att företaget på inget sätt är certifierat ännu. Företagsresor har således en direkt missvisande rubrik som kan tolkas som att någon slags certifiering har erhållits. Dessutom har Företagsresor angett att "Travelife uppfyller ISO 14001 och EMAS III standarder och inkluderar samtliga riktlinjer för ISO 26000 och OECD Corporate Social Responsibility." Denna information överensstämmer inte med vad Travelife anger på sin hemsida, nämligen att deras certifiering "is based on" leading international sustainability and CSR standards and guidelines", vilket närmast tyder på att ett uppfyllande av certifieringskrav på sätt som Företagsresor anger inte förekommer.

I Checklista för dokumentation avseende efterlevnad av krav på ledningssystem anges att dokument som ska bifogas är

- Revisionsprogram gällande revisioner av ledningssystemet
- Resultat av utförda revisioner, t.ex. revisionsrapporter
- Exempel på protokoll från möten eller liknande där ledningssystemet behandlas (t.ex. ledningens genomgångar)

Det kan konstateras att Företagsresor inte bifogat några dokument som styrker att man arbetar efter ett eget ledningssystem för miljö, kvalitet och arbetsmiljö (jfr Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 3914-14). Det finns inte heller protokoll eller andra dokument som styrker att oberoende granskningar av systemet förekommer eller har förekommit.

Företagsresor har bifogat ett antal övergripande dokument som inte visar att revisioner faktiskt har skett eller att åtgärder vidtagits med anledning av gjorda revisioner.

Av utvärderingsprotokollet framgår att anbudet från Företagsresor fått en högre poäng än AR Resebyråer avseende Kompetens (punkten 2.0 i formuläret Utvärderingsmodell). Kompetensen hos de båda företagen bör värderas lika.

Vidare har anbudet från Företagsresor getts högre poäng än AR Resebyråer för redovisat arbete för hållbar utveckling. Kommunens kommentar om Företagsresor är direkt felaktig.

I Kommunens kommentar anges att AR Resebyråer "saknar utförlig beskrivning av socialt ansvar". I formuläret Utvärderingsmodell anges beträffande punkten 4.0 Hållbar utveckling bl.a. att en anbudsgivare ska beskriva hur företaget arbetar för en hållbar utveckling utifrån ett "socialt" perspektiv. Tyvärr har inte definierats vad som avses med "hållbar utveckling ur ett

socialt perspektiv”. Begreppet kan tolkas på många sätt. Någon allmän definition finns inte. Det kan ifrågasättas om det inte föreligger en så grundläggande brist i underlaget att upphandlingen bör göras om.

Om rätten inte finner att upphandlingen ska göras om bör beaktas att AR Resebyråer har redogjort för att det finns ett socialt ansvarstagande. Frånvaron av Företagsresors certifiering och att det saknas en begärd redovisning av ledningssystem gör att poängsättningen för AR Resebyråer bör vara högre än den för Företagsresor.

AR Resebyråer har lidit skada eller kommer att lida skada av att Kommunen brutit mot LOU. Genom Kommunens felaktiga hantering har AR Resebyråers möjlighet att få kontrakt minskat.

Kommunen anför bl.a. följande.

Kommunen ställer krav på att anbudsgivaren ska ha ett ledningssystem för kvalitet, miljö och arbetsmiljö, antingen i form av en ISO-certifiering eller i form av ett eget dokumenterat ledningssystem. Certifiering är inget krav. Anbudsgivaren uppmanas att redovisa hur man arbetar med ledningssystemet för kvalitet, miljö och arbetsmiljö. Kommunen har arbetat fram ett dokument, Checklista för dokumentation avseende efterlevnad av krav på ledningssystem, för att ge de anbudsgivare som inte certifierat sig, men ändå arbetar med ledningssystem, en relevant möjlighet att lämna anbud. Dokumentet ska ge anbudsgivare vägledning vad denne ska uppfylla för att uppfylla Kommunens krav.

Av denna checklista framgår att om certifikat inte finns ska anbudsgivare gå vidare till ”steg 2” i checklistan, där anbudsgivaren uppmanas att bifoga en beskrivning av ledningssystemet för miljö, kvalitet och arbetsmiljö samt intyg som visar att anbudsgivaren arbetar efter ledningssystemet och att oberoende granskningar av systemet efterlevs.

Även interna revisioner av ledningssystemet godtas som oberoende granskning, där det i checklistan även ges exempel på olika dokument att bifoga.

Under skall-kravet ifråga hänvisar Företagsresor till tre bilagor avseende Kvalitetsledning, Miljöpolicy respektive CSR Ledningssystem Företagsresor. Bilagorna är utformade enligt standarder tillämpliga för de områden som efterfrågas. På ett flertal ställen i dessa bilagor påvisar Företagsresor tydligt att de årligen genomför granskningar, revideringar samt uppföljningar och utvärderingar och sätter nya mål för att utveckla sitt arbete. Bilagorna utgör fullt tillräcklig dokumentation för att leva upp till skall-kraven.

AR Resebyråer menar att Företagsresor använder sig av en missvisande rubrik angående certifieringar i bilagan CSR Ledningssystem Företagsresor. Oaktat rubriksättningen har Kommunen tagit fasta på den information som framförs i bilagan.

Vad gäller utvärdering av Kompetens framgår tydligt av förfrågningsunderlagets utvärderingsmodell att bedömningen grundar sig på personalens erfarenhet, utbildning och kompetens i resebranschen. Den kompetens som anbudsgivaren väljer att presentera och lyfta fram i personalbilaga resebyrå-tjänster är det som utvärderats och i det här fallet bedömdes Företagsresors redovisning av personalens kompetens ge ett stort mervärde.

Vad gäller utvärdering av arbete för hållbar utveckling har även AR Resebyråer tilldelats poäng då deras hållbarhetsarbete bedömdes ge ett mervärde. AR Resebyråer har inte påvisat ett socialt ansvarstagande i någon större mening då det endast finns en hänvisning till företagets hemsida där det går att hitta en beskrivning av hur Uniglobe stödjer Plan Sverige och kampanjen "Because I am a girl", vilket Kommunen tagit med i bedömningen.

Punkten 4.0 Hållbar utveckling i formuläret Utvärderingsmodell är tillräckligt beskriven för att anbudsgivare ska kunna beskriva sitt arbete för en hållbar utveckling utifrån ett socialt perspektiv. Kommunen anser inte att det är föremål för så skilda tolkningar att det inte skulle kunna gå att ge en beskrivning av sitt arbete. Utformningen av förfrågningsunderlaget har varit transparent och förutsägbar vilket inneburit att anbudsgivarna har kunnat förutse vilken information som ska ges.

TILLÄMPLIGA BESTÄMMELSER

Upphandlande myndigheter ska 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. (1 kap. 9 § LOU)

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller 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. (16 kap. 6 § LOU)

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

AR Resebyråer menar att förfrågningsunderlaget varit otydligt, att anbudet från den vinnande anbudsgivaren Företagsresor rätteligen inte skulle ha utvärderats då det inte uppfyller samtliga skall-krav samt att anbudsutvärderingen varit felaktig.

Vad gäller den första grunden menar AR Resebyråer att förfrågningsunderlaget varit otydligt då det inte definierats vad som avses med hållbar utveckling utifrån ett socialt perspektiv, vilket angetts under punkten 4.0 Hållbar utveckling i förfrågningsunderlagets Utvärderingsmodell. Förvaltningsrätten noterar härvid att även om anbudet från AR Resebyråer skulle

ha fått maximal poäng avseende kriteriet ifråga hade detta inte förändrat resultatet av anbudsvärderingen. Anbudet från AR Resebyråer skulle ändå ha fått högre jämförelsetal än anbudet från Företagsresor. Eftersom AR Resebyråer inte lidit eller kunnat komma att lida skada till följd av eventuella felaktigheter i denna del finns inte anledning att pröva denna grund.

AR Resebyråer menar vidare att anbudet från Företagsresor inte uppfyllt samtliga skall-krav och därför ska förkastas. Av likabehandlingsprincipen följer att en upphandlande myndighet inte kan efterge eller bortse från obligatoriska krav som uppställts i förfrågningsunderlaget. I nu aktuell upphandling har i förfrågningsunderlaget uppställts krav på att, i fall certifiering av ledningssystem för kvalitet, miljö och arbetsmiljö saknas, bifoga dokument som visar att eget ledningssystem används samt att revisioner/granskningar av ledningssystemet genomförs. Vidare anges att vissa dokument ska bifogas, såsom bl.a. revisionsprogram gällande revisioner av ledningssystemet och resultat av utförda revisioner. Det måste i målet anses klarlagt, och för övrigt också ostridigt mellan parterna, att Företagsresor saknar certifiering. Som angetts ovan krävs då bl.a. att det bifogas dokument som visar att revisioner/granskningar genomförs. De krav som ställs i den till förfrågningsunderlaget hörande checklistan är relativt långtgående. Vad som anges i de aktuella bilagorna i Företagsresors anbud är enligt förvaltningsrättens mening dock tämligen vagt och allmänt hållet, exempelvis avseende revisioner och revisionsprogram. Något revisionsprogram har t.ex. inte bifogats. Redan med anledning härav finner förvaltningsrätten att anbudet från Företagsresor inte kan anses uppfylla samtliga obligatoriska krav i upphandlingen. Med hänsyn härtill och då det måste anses vara fråga om tillräckligt tydligt utformade krav som är relevanta för upphandlingen ska de också upprätthållas.

På grund av det anförda finner förvaltningsrätten att anbudet från Företagsresor rätteligen inte borde ha utvärderats eftersom det inte uppfyller samtliga


obligatoriska krav i upphandlingen. Genom att ändå utvärdera anbudet från Företagsresor har Kommunen handlat i strid med de gemenskapsrättsliga principerna om likabehandling och förutsebarhet och därmed även mot bestämmelserna i 1 kap. 9 § LOU.

Eftersom anbudet från AR Resebyråer kom på andra plats vid anbudsutvärderingen, efter Företagsresors anbud som sålunda rätteligen inte borde ha utvärderats, har AR Resebyråer lidit eller kunnat komma att lida skada till följd av den konstaterade felaktigheten.

Grund för åtgärder enligt 16 kap. 6 § LOU föreligger därför. Förvaltningsrätten kan enligt nämnda bestämmelse besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts. Det ankommer på domstolen att besluta om vilken åtgärd som är lämplig i det enskilda fallet. Med hänsyn till att den i målet konstaterade felaktigheten hänför sig till prövningen av anbuden finner förvaltningsrätten det tillräckligt med rättelse på så sätt att anbudsprövningen görs om.

Med hänsyn till denna utgång finns inte någon anledning att pröva det som förts fram av AR Resebyråer avseende felaktigheter vid utvärderingen av anbuden.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 3109/1C LOU)


Björn Johansson
Lagman

Målet har föredragits av Christina Röckner.

UMEÅ KOMMUN	Checklista dokumentation avseende efterlevnad av krav på ledningssystem	Godkänd av	Datum 2014-09-30
		Dokumentansvarig	Reviderad Senast reviderad text med rött

Checklista för dokumentation avseende efterlevnad av krav på ledningssystem

Inkom	
2015 -06- 26	
Ämnr	Aktid

Allmänt

Syftet med checklistan är att ge anbudslämnare en vägledning i att uppfylla de krav som ställs avseende ledningssystem för miljö, kvalitet och arbetsmiljö.

Steg 1

Om certifikat/intyg finns (i enlighet med kraven i anbudsförfrågan) ska efterlevnaden av kraven styrkas genom att bifoga aktuellt dokument som tydligt visar:

- Typ av certifikat/intyg (t.ex. ISO 9001/14001/OHSAS 18001 eller motsvarande)
 - o Att certifikat/intyg omfattar anbudslämnarens verksamhet
 - o Vem som är utfärdare av intyget/certifikatet
 - o Giltighetstid

Om certifikat/intyg inte finns gå vidare till steg 2. OBS, finns certifikat för något område (miljö/kvalitet/arbetsmiljö) behöver bara steg 2 beakta de områden där certifikat inte finns.

Steg 2

Steg 2 behöver inte gå igenom om certifikat/intyg finns enligt steg 1. Om certifikat/intyg inte finns att tillgå ska anbudslämnaren bifoga en beskrivning av ledningssystemet för miljö, kvalitet och arbetsmiljö samt intyg som visar att anbudslämnaren arbetar efter ledningssystemet, samt att oberoende granskningar av systemet efterlevs. Nedanstående checklista kan användas. Dokument som styrker efterlevnaden av kraven i anbudsförfrågan ska bifogas anbudet.

Steg 2-1

<p>Säkerställ att det finns en beskrivning av ert ledningssystem som motsvarar kraven enligt ISO 9001:2008/ISO 14001:2004/OHSAS 18001:2009 eller motsvarande.</p>	<p>Bifoga dokument som beskriver ert ledningssystem och hur det motsvarar kraven enligt anbudsförfrågan. Följande delar bör vara beskrivna:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ledningssystemets omfattning gällande miljö, kvalitet och arbetsmiljö • Organisationens förutsättningar gällande miljö, kvalitet och arbetsmiljö (t.ex. risker, miljöaspekter, processer, lagar och andra krav, etc.) • Policy för miljö, kvalitet och arbetsmiljö • Ledningens åtagande gällande ledningssystem för miljö, kvalitet och arbetsmiljö • Ansvar och befogenheter gällande miljö, kvalitet och arbetsmiljö • Hantering av risker och möjligheter gällande miljö, kvalitet och arbetsmiljö
--	---

	<ul style="list-style-type: none"> • Mål och handlingsplaner gällande miljö, kvalitet och arbetsmiljö • Hantering av resurser gällande miljö, kvalitet och arbetsmiljö (t.ex. personal, verksamhet, etc.) • Kommunikation avseende miljö, kvalitet och arbetsmiljö • Medvetenhet och kompetens gällande miljö, kvalitet och arbetsmiljö • Hantering av dokument gällande miljö, kvalitet och arbetsmiljö • Styrning av verksamheten gällande miljö, kvalitet och arbetsmiljö • Mätning och utvärdering av miljö-, kvalitets- och arbetsmiljöprestanda • Interna revisioner gällande miljö, kvalitet och arbetsmiljö • Hantering av avvikelser och förbättringar gällande miljö, kvalitet och arbetsmiljö • Ledningens genomgångar gällande miljö, kvalitet och arbetsmiljö
--	--

Steg 2-2

<p>Säkerställ att det finns dokument som bevisar att ledningssystemet används samt att oberoende revisioner/granskningar av ledningssystemet genomförs.</p> <p>Bifogade dokument ska inte vara äldre än 2 år.</p> <p>Interna revisioner av ledningssystemet godtas som oberoende granskning.</p>	<p>Bifoga dokument som visar att ert ledningssystem används och samt att oberoende revisioner/granskningar av ledningssystemet genomförs.</p> <p>Dokument som ska bifogas är:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisionsprogram gällande revisioner av ledningssystemet • Resultat av utförda revisioner (t.ex. revisionsrapporter) • Exempel på protokoll från möten eller liknande där ledningssystemet behandlas (t.ex. ledningens genomgångar) <p>Exempel på dokument kan bifogas är:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utredning och värdering av miljöpåverkan (t.ex. miljöaspekter) • Genomförda riskutvärderingar • Utvärdering av lagefterlevnad • Uppföljning av mål gällande miljö, kvalitet och arbetsmiljö • Genomförd kompetensutveckling • Mätresultat avseende miljö, kvalitet och arbetsmiljö • Sammanställning av avvikelser och förbättringar gällande miljö, kvalitet och arbetsmiljö
--	--



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.