



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I UPPSALA**

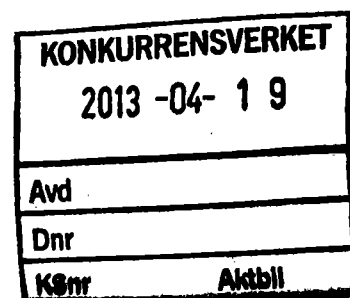
**DOM**  
2013-04-18  
Meddelad i  
Uppsala

Mål nr  
346-13  
Enhet 1

**SÖKANDE**

Företagsväxter AB, 556255-4401

Ombud: Advokat Daniel Svensson  
Advokatfirman Wijk & Nordström AB  
Box 1022  
751 40 Uppsala



**MOTPART**

Sveriges Lantbruksuniversitet  
Box 7086  
750 07 Uppsala

**SAKEN**

Upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten bifaller ansökan och förordnar att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse har skett på så sätt att en ny anbudsutvärdering genomförs i enlighet med domskälen.

### BAKGRUND

Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) har gjort en upphandling benämnd "Upphandling av fruktkorg 2012", SLU ua Fe.2012.2.3.2-3359. Den 31 januari 2013 har SLU fattat tilldelningsbeslut och antagit anbudet från Brödbilen i Sverige AB (Brödbilen) som leverantör för region Uppsala samt antagit anbudet från Företagsväxter AB (bolaget) som leverantör för region Alnarp, Skara och Umeå.

### YRKANDEN M.M.

Bolaget ansöker om överprövning av nämnda upphandling och yrkar att upphandlingen ska avslutas först efter att rättelse skett på så sätt att anbudet från Brödbilen förkastas och att bolaget efter en ny anbudsutvärdering tilldelas avtalet även avseende region Uppsala. Till stöd för sin talan anför bolaget i huvudsak följande. Brödbilens anbud borde ha förkastats eftersom det inte uppfyller samtliga skall-krav i förfrågningsunderlaget. Bristen hänför sig till punkten 2.1.2 i kravspecifikationen avseende att frukten i fruktkorg C ska uppfylla kriterierna enligt förordningen (EG) 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter (förordningen). Enligt artikel 28.1 i förordningen ska aktörer som framställer, bereder, förvarar eller importerar produkter i enlighet med artikel 2.1, eller som släpper ut sådana produkter på marknaden, innan de släpper ut produkter på marknaden som ekologiska produkter eller produkter under omställning till ekologisk produktion, anmäla denna verksamhet till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där verksamheten bedrivs och låta sitt företag omfattas av det kontrollsystem som avses i artikel 27 i förordningen. De kontrollmyndigheter och kontrollorgan som inrättas i medlemsstaterna ska lämna styrkande dokumentation till varje aktör som är underställd deras kontroll och som inom ramen för sin verksamhet uppfyller de krav som fastställs i denna förordning. Aktören ska vidare kontrollera sina leverantörers styrkande dokumentation (jfr artikel 29). Brödbilen har inte anmält sin verksamhet till behörigt kontrollorgan i Sverige, eller godkänts av ett så-

dant, och således inte heller haft något certifikat vid tillfället för upphandlingen. SLU har i punkt 2.1.2 i kravspecifikationen angivit att ”*anbudsgivaren ska med anbudet bifoga certifikat/beskrivning avseende EU-ekologisk frukt (gäller fruktkorg C)*”. Brödbilen har svarat genom att bifoga diverse certifikat från europeiska leverantörer, vilka inte har angivits som underleverantörer. Dessa certifikat har inte någon betydelse för frågan om frukten i den fruktkorg som ska levereras av Brödbilen inom ramen för upphandlingen uppfyller kraven i förordningen, vilket är vad som efterfrågats. För att kunna påstå att frukten uppfyller kriterierna enligt förordningen måste samtliga krav i förordningen naturligtvis vara uppfyllda av den aktuella anbudsgivaren. Det är inte tillräckligt att hänvisa till att andra företag uppfyller kraven i förordningen, då denna ställer krav på att alla led i produktion, beredning- och distribution uppnår uppställda krav. Enligt artikel 2 a i förordningen avses med ekologisk produktion användning av produktionsmetoder som överensstämmer med regler som fastställs i denna förordning i samtliga produktions- berednings- och distributionsled. SLU har inte efterfrågat frukt som inte är besprutad eller odlad på ett visst vis utan vad som har efterfrågats är ekologisk frukt och då måste definitions- mässigt samtliga krav i förordningen vara uppfyllda. Genom att inte utesluta Brödbilen har SLU agerat i strid med förfrågningsunderlaget, 1 kap. 9 § LOU och bakomliggande EU-rättsliga principer när Brödbilen har tilldelats avtalet avseende region Uppsala. Anbudsgivarna har inte behandlats på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Mot bakgrund av att SLU borde ha uteslutit Brödbilens anbud redan i kvalificeringsfasen har bolaget lidit skada eller i varje fall har det förelegat risk för skada. Bolagets anbud avseende region Uppsala var det näst lägsta i upphandlingen och skulle ha antagits om reglerna i LOU följts.

SLU bestrider bifall till ansökan och anför i huvudsak följande. Vare sig LOU eller förfrågningsunderlaget ställer krav på ekologiskt certifikat i enlighet med bolagets uppfattning. Vad som efterfrågas är frukt som inte är

besprutad eller odlad med andra metoder än ekologiska. Detta behov uppfyller Brödbilen. Förordningens bestämmelser om märkning etc. är marknadsrättslig. Exempelvis ska ett företag som säljer besprutad frukt inte kunna marknadsföra den med etiketten ekologisk. Sådan märkning är dock inte relevant för SLU:s behov. Det är inte heller relevant för fruktens kvalitet som ekologisk att leverantören har registrerat sig vid en nationell myndighet. Det är inte en fråga för upphandlingsrätten att genomdriva efterlevnad av alla regler rent allmänt i samhället. Bolaget anför att det inte är tillräckligt att hänvisa till att andra företag uppfyller kraven i förordningen. Det gör inte heller Brödbilen. Det är Brödbilen, eller rättare sagt dess frukt, som ska vara ekologisk vilket styrks av certifikaten. Förfrågningsunderlagets formulering att frukten ska uppfylla kraven enligt förordningen bör tolkas så att det ligger i SLU:s intresse att frukten ifråga är ekologiskt odlad och exempelvis inte besprutad. Det ligger inte i universitetets intresse att uppställa andra marknadsrättsliga krav utan det är en pressad tolkning av förfrågningsunderlaget. Även om förfrågningsunderlagets utvärderingsmodeller inte skulle vara optimalt utformade finns i enlighet med RÅ 2002 ref. 50 ett utrymme inom vilket förfrågningsunderlaget måste anses vara godtagbart, vilket i så fall skulle vara för handen här.

Bolaget gemälar bl.a. följande. Vad som är relevant för SLU:s behov kan inte bestämmas i efterhand utan måste bestämmas utifrån vad som kommit till uttryck i kravspecifikationen. Det ställs stora krav på en upphandlande myndighet vid utformningen av förfrågningsunderlaget. Ett förfrågningsunderlag måste bl.a. vara transparent och affärsmässigt för att anbudsgivare i förväg ska kunna förstå vilka krav som ställs i den aktuella upphandlingen, vilka krav upphandlaren anser är viktiga och på vilket sätt de ska uppfyllas. Det aktuella skall-kravet avseende ekologisk frukt lämnar inte utrymme för någon annan tolkning än att de krav som uppställs i förordningen ska vara uppfyllda för att frukten ska vara upphandlingsbar.

### DOMSKÄL

Förvaltningsrätten har i målet att ta ställning till om det finns skäl att enligt LOU ingripa mot SLU:s upphandling i anledning av de grunder bolaget har anfört.

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. Om den upphandlade myndigheten har brutit mot dessa grundläggande principer eller någon annan bestämmelse i LOU och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten enligt 16 kap. 6 § LOU besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

Vid genomförande av ett upphandlingsförfarande gäller att den upphandlande myndigheten i förfrågningsunderlaget ska redovisa de krav som ställs på anbudsgivarna och redogöra för hur utvärderingen av anbuden ska gå till. För varje krav som ställs i förfrågningsunderlaget ska den upphandlande myndigheten redogöra för hur anbudsgivarna ska visa att de uppfyller kraven.

I punkten 2.1.2 i förfrågningsunderlaget under underrubriken ”*Fruktkorg C*” anges bl.a. följande. ”*Innehållet i fruktkorgen ska vara densamma som för fruktkorg A men frukten ska uppfylla kriterierna enligt förordningen (EG) 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter. Uppfylls kravet ovan avseende fruktkorgarnas innehåll (Ja/Nej svar)*”. På denna fråga har Brödbilen svarat ja. Under samma punkt anges vidare ”*Anbudsgivaren ska med anbudet bifoga certifikat/beskrivning avseende EU-ekologisk frukt (gäller fruktkorg C) (Ja/Nej svar)*”. På denna fråga har Brödbilen svarat ja, se bifogat dokument bilaga 5. Brödbilen har

sedan till anbudet bifogat certifikat, utfärdade i enlighet med förordningen, som avser andra företag.

Bolaget har gjort gällande att frukten måste uppfylla samtliga krav i nämnda förordning för att aktuellt skall-krav i punkten 2.1.2 ska vara uppfyllt. För att ett företag ska kunna påstå att frukten uppfyller kriterierna enligt förordningen, menar bolaget att samtliga krav i förordningen måste vara uppfyllda av den aktuella anbudsgivaren. SLU har anfört att de har upphandlat ekologiskt frukt som inte är besprutad och odlad med andra metoder än ekologiska samt att förfrågningsunderlaget inte ställer krav på ekologiskt certifikat i enlighet med bolagets uppfattning.

Enligt förvaltningsrättens mening kan formuleringen i förfrågningsunderlaget i punkt 2.1.2 under underrubriken "*Fruktkorg C*" inte uppfattas på annat sätt än att frukten måste uppfylla samtliga krav i nämnda förordning för att aktuellt skall-krav i punkten 2.1.2 ska vara uppfyllt. Denna uppfattning stöds av att det längre ned i samma punkt anges att anbudsgivaren ska med anbudet bifoga certifikat/beskrivning avseende *EU-ekologisk* frukt.

Omständigheten att den ekologiska frukten i fruktkorg C som levereras till SLU ska uppfylla kraven i förordningen innebär enligt artikel 28.1 att aktörer som bereder och förvarar eller från tredje land importerar ekologiska produkter ska låta sitt företag omfattas av ett kontrollsystem som anges i artikel 27. Enligt artikel 29 ska kontrollmyndigheter lämna styrkande dokumentation till varje aktör som är underställd deras kontroll och som inom ramen för sin verksamhet uppfyller de krav som fastställs i förordningen. Kravet enligt förfrågningsunderlaget att frukten i fruktkorg C ska uppfylla kriterierna i förordningen innebär således att den aktör som pakerar frukten ska stå under kontroll av ett godkänt kontrollorgan. Frågan som förvaltningsrätten härfter har att ta ställning till är huruvida Brödbilens uppfyller detta skall-krav. Bolaget har i denna del anfört att Brödbilens


anbud inte uppfyller detta skall-krav eftersom företaget hänvisar till att andra företag, dvs. underleverantörer, uppfyller kraven i förordningen. Förvaltningsrätten konstaterar härvid att det är ostridigt i målet att Brödbilen inte har något eget certifikat som visar att de omfattas av ett kontrollsystem i enlighet med förordningen. Mot bakgrund av vad som anförts har Brödbilen således inte uppfyllt aktuellt skall-krav.

Bolaget yrkar att upphandlingen ska avslutas först efter att rättelse skett på så sätt att anbudet från Brödbilen förkastas och att bolaget efter en ny anbudsutvärdering tilldelas avtalet även avseende region Uppsala. Förvaltningsrättens prövning utgör en kontroll av om det på grundval av det som sökanden har anført finns grund för att ingripa mot upphandlingen enligt 16 kap. 6 § LOU. Det ankommer inte på förvaltningsrätten att göra någon egen utvärdering av anbudet.

Som bolaget har angett uppfyller inte Brödbilens anbud samtliga skall-krav i förfrågningsunderlaget. Detta innebär att bolaget har lidit eller kan komma att lida skada. Det finns därför grund för att ingripa mot upphandlingen enligt 16 kap. 6 § LOU.

Anbudsgivare måste kunna utgå från att det som anges i förfrågningsunderlaget kommer att ligga till grund för den kommande utvärderingen. Bolagets ansökan om överprövning ska således bifallas genom att upphandlingen ska rättas på så sätt att den får avslutas först sedan SLU genomfört en ny anbudsutvärdering.

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

  
Ann-Britt Bäck  
förvaltningsrättsfiskal

Målet har handlagts av Carl Martin Gölstam.



# 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. 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 uppge 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 3109/1A LOU