



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I UPPSALA**

Enhet 2

**DOM**  
2015-11-03  
Meddelad i  
Uppsala

Mål nr  
3758-15 E

**SÖKANDE**

European Wenture Group AB, 556927-3401  
Norra Oskarsgatan 12  
582 73 Linköping

*Ombud:*

Jur.kand. Elisabeth Wedenberg  
Jur.kand. Jessica Kling  
Maminza AB  
Järnvägsgatan 10  
582 22 Linköping

**MOTPART**

Sveriges geologiska undersökning  
Box 17155  
104 62 Stockholm

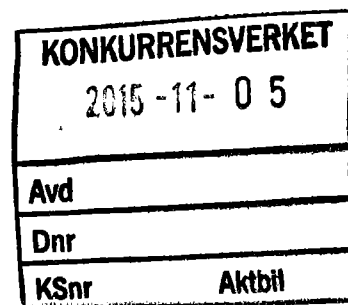
**SAKEN**

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

---

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.



### BAKGRUND

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har gjort en upphandling av omhändertagande av dioxinförorenade massor vid Fagersanna strandstad, Tibro kommun, dnr 34233-1370/2015. SGU har fattat tilldelningsbeslut och antagit anbudet från SAKAB AB.

### YRKANDEN M.M.

**European Wenture Group AB** (bolaget) ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten ska förordna att upphandlingen rättas på så sätt att bolagets anbud inte förkastas. Till stöd för sin talan anför bolaget i huvudsak följande.

Bolaget har lämnat anbud i upphandlingen. Bolagets anbud har den lägsta utvärderingssumman. SGU har förkastat bolagets anbud med motiveringen att bolaget inte uppfyller kvalificeringskrav på erforderliga tillstånd beträffande omhändertagande av avfall ur avfallsklass 4, 5 och 6. Bolaget har tillsänt SGU erforderliga tillstånd som visar att angiven mottagningsanläggning får omhänderta avfall ur avfallsklass 4, 5 och 6. SGU har således felaktigt förkastat bolagets anbud. Bolaget har lidit skada till följd av att SGU förkastat anbudet.

Bolaget har i sitt anbud angivit att mottagningsanläggningen ska vara Miljöbolaget i Svealand AB:s anläggning i Storfors. Bolaget anser att anläggningen har erforderliga tillstånd för omhändertagande av förorenade massor samt att denna kapacitetsmässigt rymmer angivna mängder avfall som ska omhändertas. Bolaget har vid komplettering av handlingar bifogat gällande tillstånd som anläggningen innehar. Tillstånd innehas i form av två domar från Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt (dom den 9 oktober 2013 i mål nr 1502-13 och dom den 30 september 2003 i mål nr 131-02).

Bolaget har angett att behandlingsmetod för de förorenade massorna i första hand är deponering. Anläggningen har tillåtelse att deponera förorenade massor enligt 2013 års tillstånd. Om deponering inte är möjligt enligt gällande tillstånd har bolaget angett att de förorenade massorna ska tas om hand för behandling. Anläggningen innehar genom 2003 års tillstånd en möjlighet att mellanlagra maximalt 25 000 ton förorenade massor, oaktat massornas föroreningsgrad, i avvaktan på förbränning. 2003 års tillstånd medger uppförandet av en termisk behandlingsanläggning för behandling av maximalt 40 000 ton förorenade massor per år under en tvåårsperiod. En termisk behandlingsanläggning kommer att uppföras när den totala mängden av förorenat avfall som handhas för mellanlagring uppgår till omkring 25 000 ton.

Beträffande förorenade massor ur avfallsklass 4 och 6 ska behandlingsmetod i första hand vara deponering. Mot bakgrund av att anläggningen inte innehar tillstånd att deponera massor med högre halter TOC än 6 % i enlighet med 2013 års tillstånd, kommer de förorenade massorna att tas emot i enlighet med 2003 års tillstånd för mellanlagring före behandling. Anläggningen har dock möjlighet att söka dispens i enlighet med Naturvårdsverkets föreskrift NFS 2004:10. Annars mellanlagras massorna till dess att de förbränns i enlighet med 2003 års tillstånd.

Vad beträffar förorenade massor ur avfallsklass 5, ska dessa massor i första hand tas emot för behandling. Förorenade massor med dioxinhalter överstigande 15 000 ng/kg får inte deponeras och dessa massor ska tas emot för mellanlagring i avvaktan på behandling i enlighet med 2003 års tillstånd.

Den totala mängd förorenade massor som upphandlingen avser beträffande avfallsklass 4, 5 och 6 är 1 200 ton. Enligt 2003 års tillstånd har anläggningen möjlighet att ta emot förorenade massor i volym av 25 000 ton för mellanlagring och 40 000 ton årligen till förbränning när den termiska be-

handlingsanläggningen är satt i drift. Således finns erforderlig kapacitet att ta emot angivna mängder förorenade massor i avfallsklass 4, 5 och 6.

I enlighet med 2003 års tillstånd innehar angiven mottagningsanläggning tillstånd att omhänderta förorenade massor för termisk behandling. Att tillståndet medger att de förorenade massorna dessutom får mellanlagras i avvaktan på termisk behandling förtar inte att massorna omhändertas för behandling. Det har på intet sätt i bolagets anbud och/eller kompletteringar framhållits att mellanlagring är den metod som avsetts för omhändertagande, utan det framgår med önskvärd tydlighet att mellanlagring enbart sker i avvaktan på omhändertagande genom termisk behandling. Angiven metod för omhändertagande, dvs. behandling i enlighet med 2003 års tillstånd, ligger således inom ramen för vad SGU efterfrågat i förfrågningsunderlaget.

SGU har vid prövning och utvärdering av bolagets anbud tagit del av 2003 års tillstånd. Det åligger den upphandlande myndigheten att införskaffa sig nödvändig information och kunskap om erhållna tillstånd för att kunna företa en korrekt kontroll och bedömning av huruvida tillstånden tillåter omhändertagande av efterfrågade massor. Vid fall att en korrekt genomförd kontroll och bedömning hade genomförts av SGU skulle det ha framgått att 2003 års tillstånd medger omhändertagande av förorenade massor ur avfallsklass 4, 5 och 6 för termisk behandling.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 om långlivade organiska föroreningar (POPs-förordningen) är inte strikt på så sätt som SGU anser. Medlemsstat, eller myndighet som medlemsstaten utser, kan tillåta undantag från art. 7 p. 2. Mark- och miljödomstolens tillstånd 2003 är giltigt och mottagningsanläggningen får omhänderta förorenade massor i enlighet med tillståndet.

Det saknar relevans huruvida den termiska behandlingsanläggningen uppförts eller inte. 2003 års tillstånd medger, oaktat om den termiska anläggningen tagits i bruk eller inte, att farligt avfall får omhändertas i enlighet med tillståndet för mellanlagring i avvaktan på behandling. Vidare saknar bolagets prissättning, som anförts av SGU, relevans för frågan.

Eftersom anläggningen innehar erforderliga tillstånd och kapacitet att ta emot förorenade massor för avfallsklasserna 4, 5 och 6 skulle bolagets anbud rätteligen inte ha förkastats. Bolaget uppfyller samtliga kvalifikationskrav och har lämnat den lägsta utvärderingssumman. Bolaget skulle ha tilldelats kontraktet och har lidit skada till följd av att SGU felaktigt har förkastat bolagets anbud.

SGU bestrider bifall till ansökan och yrkar i första hand att den avslås och i andra hand att upphandlingen görs om. Till stöd för sin talan anför SGU i huvudsak följande.

Som angivits i utvärderingsprotokollet gäller POPs-förordningen samt Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2004:10) om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av avfall (mottagningskriterierna) vid anläggningar för deponering av avfall. Avfallets innehåll av dioxin och TOC har i kombination med de miljörättsliga grundförutsättningarna varit styrande för den indelning i avfallsklasser som gjorts av SGU. POPs-förordningen och mottagningskriterierna gäller överordnat enskilda tillstånd för mottagningsanläggningar.

De tillstånd bolaget innehar och har delgett SGU medger inte omhändertagande vid deponering. Deponering för avfallsklass 5 står i strid med bestämmelser i POPs-förordningen och för avfallsklass 4 och 6 i strid med bestämmelser i mottagningskriterierna. Bolaget har därmed inte uppfyllt kvalifikationskraven på teknisk förmåga och kapacitet.

Bolaget uppger i ansökan om överprövning att anläggningen saknar tillstånd att deponera avfallsklass 4 och 6 samt anger att massorna ska tas emot för mellanlagring före deponering alternativt behandling. För avfallsklass 6 skulle inte ens en erhållen dispens kunna räcka för att medge omhändertagande genom deponering. Enligt SGU:s bedömning är det även osannolikt att dispens skulle ges för avfallsklass 4.

Bolaget har i ansökan nu reviderat tidigare förslag att deponera avfallsklass 5 till att istället avse mellanlagring i avvaktan på behandling. SGU gjorde sin bedömning utifrån de uppgifter och tillstånd som erhållits från bolaget vid tillfället för anbudsprövningen. Det kan vidare konstateras att mellanlagring inte är en metod för slutligt omhändertagande, såsom behandling, deponering och förbränning, enligt gällande avfallsbestämmelser. Enligt miljörettsliga regler får dessutom endast mellanlagring före slutligt omhändertagande ske under upp till ett år och mellanlagring före omhändertagande genom behandling under upp till tre år. Enligt POPs-förordningens bestämmelser om avfallshantering ska dioxinförorenade massor bortskaffas eller återvinnas utan oskäligt dröjsmål på ett sätt som garanterar att långlivade organiska föroreningar förstörs eller omvandlas på ett irreversibelt sätt. Att bolaget innehar tillstånd att uppföra en termisk förbränningsanläggning för det fall att deponering inte skulle medges är inte detsamma som att man har för avsikt att omhänderta avfallet med denna metod. Att det skulle uppföras någon förbränningsanläggning har inte anmälts till tillsynsmyndigheten. Det har gått 12 år sedan tillståndet erhöles. Utifrån de snäva tidsrymderna som gäller kan ifrågasättas huruvida bolagets föreslagna mellanlagring uppfyller grundläggande bestämmelser om avfallshantering i miljöbalken och POPs-förordningen också i detta avseende.

Övriga tre anbudsgivare har erforderliga tillstånd. Med den tolkning av gällande rätt som bolaget gör skulle dessa sannolikt också kunnat offerera ett

pris i nivå med bolagets. Det skulle ha stridit mot likabehandlingsprincipen att inte diskvalificera bolaget.

Skulle förvaltningsrätten mot förmodan finna att bolaget uppfyller kvalifikationskraven i upphandlingen bör den göras om, eftersom det är en grundläggande förutsättning för SGU att anlita leverantör innehar gällande tillstånd och att omhändertagande sker genom behandling, deponering och/eller förbränning, dvs. på ett miljömässigt acceptabelt sätt och i enlighet med de rättsliga förutsättningar som finns.

Bolaget har under upphandlingen fått möjlighet att inge information vid tre tillfällen, inklusive det initiala anbudet. Bolaget har kompletterat och ändrat föreslagen metod för omhändertagande av de aktuella avfallsklasserna 4, 5 och 6 vid två tillfällen, efter att anbudsutvärderingen slutförts och tilldelningsbeslut meddelats. Bolaget ändrade sina uppgifter i ansökan om överprövning och därefter ytterligare i samband med yttrandet. I komplettering till anbudet har bolaget för avfallsklasserna angett omhändertagande genom deponering som metod och i ansökan omhändertagande genom mellanlagring före deponering alternativt behandling (avfallsklass 4 och 6) och omhändertagande genom mellanlagring i avvaktan på behandling (avfallsklass 5) samt i yttrande omhändertagande i enlighet med 2003 års tillstånd (termisk behandling för avfallsklass 4, 5 och 6). Bolagets senare inkomna uppgifter i ansökan och yttrande varken kan eller ska SGU utvärdera. De miljötillstånd som bolaget ingivit tillsammans med anbud och kompletteringar kan inte anses medge deponering.

Bevisbördan vad gäller att bolaget uppfyller ställda kvalifikationskrav i upphandlingen åvilar bolaget.

Enligt SGU:s bedömning ger 2003 års tillstånd inte en rätt att ta hand om delar av de förorenade massor som upphandlingen avser. För detta krävs

utredning och beslut om inskaffande av en förbränningsanläggning, anmälan med redovisning härom till tillsynsmyndigheten, en redovisning med jämförelse mellan anmäld anläggning och alternativa anläggningar som kan anses utgöra bästa möjliga teknik samt en prövning av myndigheten med eventuella villkor om anläggningens utformning, vilka jordar och föroreningslag som får behandlas.

2003 års tillstånd reglerar inte tidsrymden för mellanlagringen. Begreppet måste därför tolkas i ljuset av gällande avfallslagstiftning samt bestämmelserna om tillståndsplikt.

Sammantaget står det klart att bolaget inte uppfyller kvalificeringskraven i upphandlingen.

#### **DOMSKÄL**

Förvaltningsrätten ska ta ställning till om det finns skäl att enligt LOU ingripa mot SGU:s upphandling med anledning av vad bolaget anfört.

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska en upphandlande myndighet behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. I 16 kap. 6 § LOU anges att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag 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.

I förfrågningsunderlaget 3.1, teknisk förmåga och kapacitet, anges följande krav:



Anbudsgivaren ska inneha kvalitets- och miljöledningssystem baserat på ISO, eller annat system som har motsvarande innehåll.

Föreslagen mottagningsanläggning ska ha gällande miljötillstånd enligt tillämplig lagstiftning i det land mottagningsanläggningen är belägen. Tillståndet ska omfatta angivna avfallsklasser och under avtalets löptid tom 2016-12-31, kapacitetsmässigt rymma minst de mängder som angivits för utvärdering (enligt tabell 1, avsnitt 5.1 detta FFU). Om slutligt omhändertagande inte sker vid föreslagen mottagningsanläggning, ska det av anbudet framgå var slutligt omhändertagande planeras ske. Samma krav på miljötillstånd och mottagningskapacitet gäller för anläggning för slutligt omhändertagande som angivits för mottagningsanläggning. Om mottagningsanläggning föreslås som ligger i annat land än Sverige, förutsätter omhändertagande av FA (avfallsklass 5) att SGU kan erhålla exporttillstånd för ett sådant förfarande. Förväntad mottagningskapacitet per dag om avfallsklass 1-3 tas emot vid samma anläggning bedöms hamna i intervallet 500–1000 ton/dag.

SGU har invänt att bolaget i sin ansökan om överprövning ändrat anbudet. SGU har anfört att bolaget i komplettering till anbudet har för avfallsklasserna angett omhändertagande genom deponering som metod och i ansökan omhändertagande genom mellanlagring före deponering alternativt behandling och omhändertagande genom mellanlagring i avvaktan på behandling (avfallsklass 5) samt i yttrande omhändertagande i enlighet med 2003 års tillstånd (termisk behandling för avfallsklass 4, 5 och 6). Förvaltningsrätten konstaterar dock att bolaget redan i sin komplettering av anbudet i upphandlingen angett möjlighet till termisk behandling som alternativ. Förvaltningsrätten anser inte att vad bolaget angett i ansökan skulle innebära en förändring av det anbud som lämnats, efter komplettering, i upphandlingen.

Frågan är om SGU haft fog för att förkasta bolagets anbud på den grund att bolaget inte visat uppfyllelse av krav på teknisk kapacitet enligt förfrågningsunderlaget. I bolagets anbud anges att bolaget förväntas få dispens för deponering av avfall och att det som alternativ finns möjlighet för termisk

behandling. Det kan konstateras att det föreligger en osäkerhet om möjligheten till deponering och att det av bolagets anbud och komplettering således framgår att bolaget inte visat kravuppfyllnad när det gäller deponering. För termisk behandling föreligger i nuläget inte någon kapacitet hos bolaget utan endast ett 12 år gammalt tillstånd, som förvärvats genom företagsköp, att uppföra sådan anläggning. Inga åtgärder har vidtagits ens i form av anmälan till tillsynsmyndighet om uppförande av anläggning för termisk behandling. Det framgår inte av bolagets anbud eller ansökan om överprövning hur mellanlagring skulle ske i väntan på förbränning med iakttagande av det miljörättsliga regelverket, t.ex. när det gäller maximalt tillåten mellanlagringstid (se 5 § andra stycket avfallsförordningen [2011:927]). Tillståndet från Mark- och miljödomstolen att uppföra förbränningsanläggning kan inte utan vidare anses innebära en obegränsad rätt att genomföra förbränning utan att ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att hantera mottagna massor och genomföra förbränningen under iakttagande av det miljörättsliga regelverket. Mark- och miljödomstolens avgöranden kan heller inte anses utgöra ett sådant undantag som avses i art. 7.4 POPs-förordningen. Eftersom inga åtgärder över huvud taget ens vidtagits för att uppföra den föreslagna anläggningen för termisk behandling och tillstånd för deponering inte förelåg, saknade SGU mot denna bakgrund skäl att utvärdera bolagets anbud. Vad bolaget i övrigt anfört ändrar inte bedömningen. Ansökan om överprövning ska därmed avslås.

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



Lina Törnqvist

rådman

Målet har handlagts av föredraganden Carl Martin Gölstam.