



**SÖKANDE**

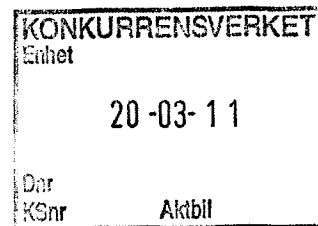
Tranås Anläggningsservice Aktiebolag, 556342-4331

**MOTPART**

Region Östergötland

**SAKEN**

Överprövning av upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

**BAKGRUND OCH YRKANDEN**

Region Östergötland (Regionen) genomför upphandlingen *Ramavtal markentreprenad*, dnr UC-2018-354 som öppet förfarande enligt LOU. Tilldelning i upphandlingen sker till två leverantörer med de ekonomiskt mest fördelaktiga anbuden utifrån grunden bästa förhållandet mellan pris och kvalitet. Regionen meddelade den 2 januari 2020 ett tilldelningsbeslut enligt vilket anbud från Tranås Anläggningsservice Aktiebolag (Bolaget) inte kvalificerades för vidare utvärdering med anledning av att anbudet inte bedömdes uppfylla krav på kvalitets- och miljöledningssystem. Detta tilldelningsbeslut återtogs sedermera och ett nytt tilldelningsbeslut meddelades den 28 januari 2020. Även enligt det nya tilldelningsbeslutet diskvalificerades Bolagets anbud med samma motivering som tidigare.

Bolaget ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att Bolaget inte ska diskvalificeras.

Regionen bestrider bifall till ansökan.

Dok.Id 416188

**Postadress**  
Box 406  
581 04 Linköping

**Besöksadress**  
Brigadgatan 3

**Telefon**  
013-25 11 00  
**E-post:** [forvaltningsratten@linkoping@dom.se](mailto:forvaltningsratten@linkoping.dom.se)  
[www.forvaltningsratten@linkoping.domstol.se](http://www.forvaltningsratten@linkoping.domstol.se)

**Telefax**

**Expeditionstid**  
måndag–fredag  
08:00–16:00

## VAD PARTERNA SAMMANFATTNINGSVIS HAR ANFÖRT

### **Bolaget**

Regionens beslut att diskvalificera Bolaget med motiveringen att det inte uppfyller krav på kvalitets- och miljöledningssystem är felaktigt. Bolaget har genom sina uppgifter i anbudet och till anbudet bifogade dokument lämnat en utförlig beskrivning av sitt dokumenterade kvalitets- respektive miljöarbete på det sätt som efterfrågats under rubrikerna *Kvalitetsledningssystem* respektive *Miljöledningssystem* i upphandlingsdokumentet.

Regionen påstår att Bolaget inte har styrkt att Bolaget som leverantör har ett dokumenterat och fastslaget sätt att arbeta med miljö och kvalitet inom företaget eftersom kvalitets- och miljömål som är angivna i dokumenten är för projekt och inte för företaget. Ett bygg- och anläggningsföretag utan projekt har emellertid ingen verksamhet och existerar inte. Företag utan verksamhet har inget kvalitets- och miljöarbete att referera till. Det är kundernas beställningar, krav och lagkrav som Bolaget arbetar efter.

Även Regionens påstående att Bolaget inte hanterar och identifierar betydande miljöaspekter saknar grund. Att identifiera och hantera betydande miljöaspekter genomförs självfallet när projekten är beställda och projekterade. På anbuds nivå har Bolaget redogjort i projektplan samt i bifogade exempel på miljöanalys, arbetsberedningsproduktion och avvikelserapporter hur Bolaget identifierar sådana aspekter när projektet är beställt.

Regionens påstående att de dokument som bifogats inte är att betrakta som företagsgenerella är felaktigt. För att kunna beskriva ett kvalitets- och miljösystem måste det beskrivas i projekt. Bolaget beskriver övergripande

information om sitt arbetssätt vad beträffar kvalitet och miljö såsom det har efterfrågats och har således uppfyllt ställda krav i upphandlingen.

Det negativa beslutet från Regionen kommer att ha negativ påverkan för Bolaget i kommande upphandlingar vad gäller Bolagets rykte som en kvalitets- och miljömedveten entreprenör. Bolaget har därmed lidit skada.

### **Regionen**

Kvalificering och utvärdering av inkomna anbud har skett i enlighet med vad som är angivet i upphandlingsdokumentet samt i enlighet med de grundläggande principerna i 4 kap 1 § LOU samt i enlighet med övriga tillämpliga bestämmelser i LOU. Bolaget har under inga omständigheter lidit eller riskerat att lida någon skada.

### *Skada*

Det framgår av upphandlingsdokumentet att två leverantörer erhåller ramavtal och att de ekonomiskt mest fördelaktiga anbudena antas. De ekonomiskt mest fördelaktiga anbudena bedöms enligt grunden bästa förhållandet mellan pris och kvalitet där pris viktas till 90 procent och kvalitet (ett kvalitetskriterium) till 10 procent. Det framgår vidare att det anbud som erhåller lägst jämförelsepris kommer att antas som rangordnad nummer 1 och det anbud som erhåller näst lägst jämförelsepris kommer att antas som rangordnad nummer 2.

I upphandlingen har inget kvalitetsbristtillägg lagts på anbudspriset för något av de kvalificerade anbudena. Vad gäller de anbud som ej kvalificerats för vidare utvärdering kan konstateras att eftersom samtliga anbudsgivare för dessa anbud svarat ja på "kvalitetsfrågan" så skulle samtliga dessa anbud, för det fall de hade kvalificerats för vidare utvärdering, fått ett

jämförelsepris som skulle vara detsamma som anbudspriset. Av den bifogade resultatrapporten framgår att jämförelsepriset för det anbud som rangordnats som nummer 1 är 341 360 kr och jämförelsepriset för det anbud som rangordnats som nummer 2 är 349 920 kr. Bolagets anbudssumma är 371 540 kr och enligt resonemanget ovan skulle Bolagets anbuds jämförelsepris bli detsamma som anbudspriset. Detta visar att Bolaget inte skulle erhålla ramavtal om dess anbud kvalificeras.

Bolaget har anfört att det negativa beslutet från Regionen kommer att ha negativ påverkan för Bolaget i kommande upphandlingar. En upphandlande myndighets beslut i en upphandling har ingen prejudicerande effekt för framtida upphandlingar. I varje upphandling måste anbud kontrolleras och bedömas utifrån de specifika krav som gäller i just den upphandlingen. Det som Bolaget här anför visar således på intet sätt att Bolaget genom Regionens tilldelningsbeslut har lidit skada eller riskerat att lida skada i LOU:s mening. Bolagets ansökan ska därför avslås redan på denna grund.

#### *Bolagets kravuppfyllelse*

Under avsnittet om kvalitetsledningssystem i upphandlingsdokumentet framgår att anbudsgivare ska ha ett dokumenterat kvalitetsledningssystem som kan verifieras genom certifiering eller dokumenterat kvalitetsarbete. Om certifiering enligt SS-EN ISO 9001 eller likvärdigt saknas, och således inte kan skickas in med anbudet, ska anbudsgivare till sitt anbud bifoga dokumentation om sitt kvalitetsledningssystem. Av dokumentationen ska framgå kvalitetsmål och rutiner för löpande uppföljning av kvalitetsmål, ständig förbättring och avvikelsehantering.

Under avsnittet om miljöledningssystem framgår att anbudsgivare ska ha ett miljöledningssystem som kan verifieras genom certifiering eller dokumenterat miljöarbete. Om certifiering enligt SS-EN ISO 14001, EMAS

eller likvärdigt saknas, och således inte kan skickas in med anbudet, ska anbudsgivare till sitt anbud bifoga dokumentation om sitt miljöledningssystem. Av dokumentationen ska framgå miljömål och rutiner för löpande uppföljning av miljömål, hantering av betydande miljöpåverkan och miljörisker, egenkontroll och uppföljning av miljöarbetet, hantering av avvikelser (korrigerande och förebyggande åtgärder), arbete med ständig förbättring och beredskap och agerande vid nödlägen.

Bolaget redogör i sin ansökan om överprövning för delar i anbudet som Bolaget menar innehåller efterfrågade uppgifter. Anledningen till att Bolagets anbud inte har kvalificerats för vidare utvärdering är att Bolaget har hänvisat till dokument som inte är att betrakta som företagsgenerella utan istället hänför sig till specifika projekt.

Beträffande kvalitetsmål hänvisar Bolaget till projektplanen. Vid genomläsning av projektplanen framgår att den är speciellt framtagen för framtida projekt som ramavtalet avser. Det bör här framhållas att det som Regionen har ställt krav på är att anbudsgivande företag ska ha ett dokumenterat kvalitetsledningssystem. Det är alltså inte specifika projektplaner och däri angivna kvalitetsmål som har kravställts och efterfrågats. Krav på kvalitets- och miljöledningssystem återfinns i upphandlingsföreskrifterna under avsnittet "Uppgifter för kvalificering och prövning av anbudsgivare". Det är således krav hänförliga till anbudsgivares tekniska och yrkesmässiga kapacitet. Dokumentation hänförlig till en specifik projektplan kan inte sägas beskriva ett företags tekniska och yrkesmässiga kapacitet.

Beträffande miljöledningssystem hänvisar Bolaget även där till dokumentation hänförlig till specifikt projekt. Således uppfyller Bolagets anbud inte heller krav under avsnitt Miljöledningssystem.

När det gäller specifikt framtagna kvalitets- och miljöplaner finns krav om sådana under punkterna AFD.224 respektive AFC.224 i upphandlingsdokumentet. Där framgår exempelvis att särskild kvalitetsplan ska upprättas vid ramavtalsstart samt att leverantören innan produktionen påbörjas ska upprätta och under entreprenadtiden ajourhålla en projektplan eller dylikt som ansluter till leverantörens ledningssystem. Således har det redan framgått av upphandlingsdokumentet att det är skillnad på kvalitets- och miljöledningssystem på företagsnivå och specifika kvalitets- och miljöplaner i projekt.

Regionen bestrider inte det faktum att leverantörer har att arbeta efter beställarens krav och förutsättningar. Ett krav avseende ISO-certifiering alternativt eget dokumenterat system gällande kvalitet och miljö syftar dock till att anbudsgivare ska visa på att man har system gällande kvalitet och miljö som säkerställer att man som företag klarar av att arbeta efter en beställares krav och förutsättningar. Sådana ISO-certifieringar som efterfrågats i upphandlingen utfärdas inte på projektnivå utan på företagsnivå. Det alternativa sättet att uppfylla krav gällande kvalitets- och miljöledningssystem i upphandlingen måste rimligtvis ses i ljuset av detta. Mot bakgrund härav har Regionen agerat i enlighet med LOU genom att inte kvalificera Bolagets anbud för vidare utvärdering.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### **Rättsliga utgångspunkter**

För att rätten ska besluta om att en upphandling ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts krävs enligt 20 kap. 6 § LOU dels att den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § eller någon annan bestämmelse i lagen, dels att detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada. Det är

som huvudregel den som ansökt om överprövning som har bevisbördan och som således ska visa – göra sannolikt – att upphandlingen skett i strid med LOU och att den lidit eller riskerat lida skada på grund härav.

Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet HFD 2013 ref. 53 uttalat att det inte är tillräckligt att sökanden anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada för att grund för ingripande ska föreligga, utan att sökanden måste visa att denne har eller kan komma att lida skada av den eller de brister som påtalats.

Kammarrätten i Göteborg har i mål 6749-11 klargjort att en förvaltningsdomstol kan pröva skaderekvisitet först. Det innebär att domstolen först prövar om sökanden kan visa någon form av skada innan domstolen tar ställning till påståendet om fel i upphandlingen.

#### **Förvaltningsrättens bedömning**

Bolaget gör gällande att det inte borde ha diskvalificerats eftersom Bolaget har uppfyllt kraven om kvalitets- och miljöledningssystem i upphandlingen.

Förvaltningsrätten har först att pröva om det Bolaget anfört rörande sin diskvalificering har medfört någon skada för Bolaget.

Bolaget har i målet inte framfört några synpunkter på kvalificeringen av de anbudsgivare som tilldelats kontrakt i upphandlingen och inte heller ifrågasatt det Regionen framfört beträffande beräkningen av Bolagets och dessa anbudsgivares jämförelsepriser. Båda dessa anbudsgivare har offererat priser som är lägre än det av Bolaget offererade priset. Bolaget kan mot denna bakgrund inte förväntas ha lämnat ett av de två ekonomiskt mest fördelaktiga anbuden i upphandlingen även för det fall det inte hade

diskvalificerats. Bolaget har inte heller på annat sätt visat att det av annan anledning, trots nyssnämnt förhållande, skulle kunna tilldelas kontrakt i upphandlingen. Mot bakgrund av det anförda finner förvaltningsrätten att Bolaget inte har förmått visa att det lidit eller riskerar att lida skada även för det fall påstått fel i upphandlingen skulle föreligga. Ansökan ska därför redan av nämnd anledning lämnas utan bifall. Mot bakgrund härav saknas anledning att pröva huruvida Bolaget uppfyller i målet relevanta obligatoriska krav.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).

Magnus Wickström  
Rådman

Målet har föredragits av föredragande juristen Stefka Bokmark.





## Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

### Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

### Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

### Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.