



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I UPPSALA**

DOM
2016-06-22
Meddelad i
Uppsala

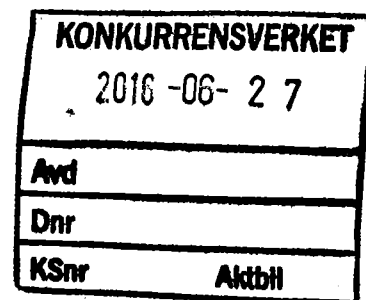
Mål nr
989-16 E

SÖKANDE
Calluna AB, 556575-0675
Linköpings slott
582 28 Linköping

MOTPARTER
1. Mälarens vattenvårdsförbund
c/o Länsstyrelsen i Västmanlands län
721 86 Västerås

2. Geoveta AB, 556243-8951
Sjöängsvägen 2 1 TR
192 72 Sollentuna

SAKEN
Ansökan om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller ansökan och beslutar att Mälarens vattenvårdsförbunds upphandling av miljöövervakning av Mälaren för år 2016 inte får avslutas förrän rättelse har gjorts genom ny anbudsutvärdering där anbud från Geoveta AB inte får beaktas.

Dok.Id 184248

Postadress
Box 1853
751 48 Uppsala

Besöksadress
Kungsgatan 49

Telefon
018-431 63 00
E-post: forvaltningsratteni uppsala@dom.se
www.forvaltningsratteni uppsala.domstol.se

Telefax
018-10 00 34

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:00

BAKGRUND

Mälarens vattenvårdsförbund (Vattenvårdsförbundet) genomför upphandling för miljöövervakning av Mälaren för år 2016. Vattenvårdsförbundet har i tilldelningsbeslut antagit anbud från Geoveta AB (Geoveta).

YRKANDEN M.M.

Calluna AB (bolaget) yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att Geovetas anbud förkastas och att bolaget tilldelas kontraktet. Till stöd för sin talan anför bolaget bland annat följande. Vattenvårdsförbundet har fattat ett felaktigt beslut i det att en anbudsgivare antagits som inte uppfyller ställda krav i upphandlingsunderlaget. I upphandlingsunderlaget ställs krav på att anbudsgivaren ska vara ackrediterad för samtliga förekommande analyser, att leverantören ska redovisa kvalitetssäkrande rutiner för utförandet, att leverantören ska redovisa provningsjämförelser för aktuella metoder, att leverantören ska inge handlingar som styrker certifiering eller motsvarande dokumentation av kunskap för provtagning samt att leverantören ska ha dokumenterad erfarenhet av liknande uppdrag. Det framgår av upphandlingsunderlaget att dessa skakrav ovillkorligen måste vara uppfyllda för att anbudet ska utvärderas vidare.

Upphandlingen gäller miljöövervakningar av Mälaren, d.v.s. en vattenkvalitetskontroll som omfattar både kemiska, biologiska och fysikaliska parametrar. Förfrågningsunderlagets punkt 1 är något av en portalparagraf för upphandlingen och ramar in bolagets invändningar. Vattenvårdsförbundet har åsidosatt hälften av de uppsatta skakraven. Rent allmänt uppvisar Geoveta stor brist på erfarenhet och kompetens av recipientkontroll i sjöar och vattendrag. Miljöövervakningen av Mälaren med den omfattande rapportering som sker tillhör en av de mer kvalificerade inom svensk miljöövervakning. Geoveta saknar ackreditering, erfarenhet av liknande uppdrag, bemanning

och kvalitetssäkrande rutiner. Det är uppenbart att Geoveta aldrig har hållit på med recipientkontroll men försöker få ett uppdrag genom att använda ackrediterade underkonsulter. Dessa underkonsulter kan kvalitetssäkra det som händer på laboratorium men för att få en kvalitetsmässigt väl utförd miljöövervakning måste hela kedjan fungera, från provtagning och analys till rapport. Börjar upphandlande myndigheter att frångå uppställda krav innebär detta att bolaget inte är konkurrensneutrala gentemot oackrediterade, ocertifierade och på annat sätt kvalitetsmässigt icke dokumenterade leverantörer. Det innebär också att LOU:s principer om likabehandling inte uppfylls.

Det är flera skakrav som inte uppfylls av Geoveta. Gällande kraven i förfrågningsunderlagets punkterna 5, 6 och 7 saknas helt enkelt efterfrågade handlingar. För skakrav i punkterna 8 och 9 är det till en del en bedömningsfråga var gränsdragningar eventuellt ska göras men det kan konstateras att Geoveta inte använder sig av gängse sätt att visa att man har rätt kompetens och rätt erfarenheter. Kan man varken visa att man uppfyller ackrediteringskrav, krav på kvalitetssäkring, krav på provningsjämförelser, krav på kompetens, krav på beskrivning av sårbaret och krav på erfarenhet är det svårt att tro att man kan uppfylla skakravet på att genomföra uppdraget med önskad kvalitet.

Plan för hur uppdraget ska genomföras

I förfrågningsunderlagets punkt 1 finns ett skakrav om att leverantören ska ange en plan för hur uppdraget ska genomföras, inklusive tidsplan och beskrivning av hur sårbarheten i organisationen beaktas vid t.ex. sjukskrivning hos personalen samt vilka personer som ansvarar för uppdraget. Geoveta har i sitt anbud ett oklart resonemang kring att många anställda har erfarenhet och kunskap och att man arbetar för att så många som möjligt ska ha kunskap. I en ackrediterad eller motsvarande seriös verksamhet ser det inte ut så. Där är det tydligt vilka personer som kan utföra vad. Det är också tydligt

hur nödlägesberedskap ser ut och vilka personer som kan gå in istället för den som exempelvis blivit sjuk. Det är sällan så att alla kan allt. Det bådar snarare för sämre kvalitet i utförande och en illa genomtänkt verksamhet. Geoveta hänvisar till en nätverkspool och att man även har kontakt med Stockholms universitet och Göteborgs universitet och regelbundet tar in extrajobbare för att minska sårbarheten i organisationen. I bolagets fall är det alltid ordinarie och för metoden ackrediterad personal som utför arbetet. Bolaget får inte ta in okvalificerad och utbildad kompetens eftersom man då frångår sin ackreditering. Den resurs som anges är inte heller beskriven med kompetens, erfarenhet och profil och hänsyn ska därför inte tas till denna. Med ovanstående sagt kan bolaget svårligen se att kravet i punkt 1 kan anses vara uppfyllt. Geoveta har *en* person med relevant utbildning för att kunna skriva en årsrapport, dvs. med biologutbildning. En organisation som tar sårbarhet seriöst visar åtminstone på ytterligare en namngiven biologutbildad person, i sin egen organisation eller någon annan. Något sådant har inte gjorts utan i stället pekar Geoveta på ett nätverk med kontakter vid Stockholms universitet och Göteborgs universitet för att kunna ta in extra personal om det skulle behövas. Detta förefaller väldigt sårbart med tanke på att det inte är verifierat att dessa kontakter ställer sin kapacitet till förfogande eller har relevant erfarenhet/certifiering/ackreditering.

Ackreditering för fysikalisk-kemiska analyser

Skakravet i punkt 5 gäller krav på ackreditering för fysikalisk-kemiska analyser som ska bevisas genom bifogade handlingar. Två av de analyser som avses, temperatur och siktdjup, måste utföras i fält medan resterande parametrar kan analyseras antingen på laboratorium eller i fält. Geoveta saknar själv ackreditering för fysikalisk-kemiska analyser och använder sig därför av underleverantörer för att uppfylla kraven på ackreditering. Underleverantörens ackreditering täcker de analyser som kan utföras på laboratorium men inte de fysikalisk-kemiska analyser som utförs i fält. Det är uppenbart att anbudet från Geoveta saknar uppgifter om ackreditering för temperatur och

siktdjup och därmed uppfylls inte skakravet. Vattenvårdsförbundet har angett att de analyser som utförs i fält omöjligen analyseras på ett laboratorium och underförstått därför inte omfattas av detta skakrav. Ett förfrågningsunderlag ska dock inte innehålla underförstådda skakrav. Detta strider både mot likabehandlingsprincipen och öppenhetsprincipen. Bortsett från detta är Vattenvårdsförbundets tolkning av sakfrågan kring laboratorium felaktig. Det finns mängder av laboratorier som utför analyser både utomhus och inomhus och på olika platser. Termen laboratorium i ackrediteringssammanhang hänför sig inte till en särskild plats där analysen ska utföras utan är ett kvalitetserkännande av att en organisation kan utföra ackrediterade analyser. Inga av de analyser som är angivna i upphandlingsunderlaget är undantagna från kravet på att de ska utföras av ackrediterat laboratorium och därför kan inga undantag heller medges i samband med anbudsprövningen.

Kvalitetssäkringsrutiner

Skakravet i punkt 6 gäller att anbudsgivaren ska genomföra kontinuerliga kvalitetssäkringsrutiner t.ex. kalibrering av instrument, ha avvikelserapportering och rimlighetskontroll. Detta ska bevisas genom redovisning av kontinuerliga kvalitetssäkringsrutiner t.ex. kalibrering av instrument; hur avvikelserapportering och rimlighetskontroll sker. Innebörden av detta krav på kvalitetssäkringsrutiner är att kvalitetssäkra de metoder (utförandet) som är relevant för detta uppdrag. Det är uppenbart att man ska redovisa metodanknutna rutiner kring exempelvis hur kalibrering av instrument ser ut och hur rimlighetskontrollen av analyserade data sker, då detta uttrycks som en precisering av det ställda kravet. Det är således inte en fråga om att enbart ha ett allmänt ledningssystem för kvalitet, t.ex. ISO 9001, utan metodspecifika kvalitetssäkringsrutiner måste också specificeras eller ingå i ledningssystemet.

Det normala är att kvalitetssäkringsrutiner visas genom att leverantören omfattas av en ackreditering för de metoder som ska användas. Då Geoveta saknar ackreditering hänvisas istället till ett allmänt ledningssystem enligt ISO 9001:2008 med en bifogad kvalitets- och miljömanual samt certifikat på ISO 9001:2008. För att ett sådant ledningssystem ska fungera fullt ut för kvalitetssäkring av metoder måste det vara utökat med rutiner som går utöver vad ISO 9001 kräver. Ett kvalitetsledningssystem enligt 9001:2008 innehåller inga krav på kalibrering av instrument eller rimlighetskontroll utan det måste i så fall frivilligt läggas till. En ackreditering enligt ISO 17025 däremot innehåller krav på denna typ av kvalitetssäkrande rutiner. Varken i Geovetas anbud eller kvalitets- och miljömanual finns kvalitetssäkrande rutiner för metoder som ska användas i uppdraget. Ingenting nämns om hur rimlighetskontroll eller kalibrering av instrument sker. Sammantaget saknar Geoveta helt redovisning av kvalitetssäkringsrutiner för de metoder och det utförande som miljöövervakning av Mälaren gäller. Eftersom Geoveta helt saknar ackrediteringar för de metoder som ska användas är det enda sättet att visa att man uppfyller kravet om kvalitetssäkring att redogöra för hur detta ska ske i anbudet. Detta har inte gjorts och därför uppfylls inte skakravet.

Provningsjämförelser

Skakravet i punkt 7 anger att anbudsgivaren ska delta i provningsjämförelser och vidta nödvändiga åtgärder med anledning av resultaten, för de metoder och mätområden som avses i anbudet där sådana funnits tillgängliga. Detta ska visas genom att bifoga kopia på senaste provningsjämförelsen. Geoveta har inte bifogat provningsjämförelser för biologiska analyser utan endast fysikalisk-kemiska analyser (utifrån Eurofins ackreditering). Antagen leverantörs anbud är därmed inte komplett och skakravet inte uppfyllt och anbudet ska därför inte tas upp för ytterligare anbudsutvärdering. Det är inte bevis på ackreditering som har efterfrågats utan det som efterfrågats är senaste provningsjämförelsen. Provningsjämförelser ingår inte i ackrediterings-

beviset från SWEDAC utan är ett särskilt dokument som tas fram i samband med provningsjämförelser och kalibrering av ett oberoende organ. Även om Geoveta i teorin uppfyller skakravet har man inte vid anbudstillfället lämnat in handlingar som visar på provningsjämförelse för biologiska analyser. Det innebär att anbudet inte är komplett och inte ska tas upp till prövning. Att antagen leverantör ändå tillåtits delta i fortsatt anbudsprövning bryter mot likabehandlingsprincipen.

Certifiering

Av skakravet i punkt 8 framgår att anbudsgivaren ska ha provtagare som är certifierade eller på annat dokumenterat sätt har nödvändiga kunskaper för provtagningen. Detta ska bevisas genom handlingar som styrker certifiering eller motsvarande kunskap för provtagning. Uppdraget gäller fysikalisk, kemisk och biologisk provtagning i Mälaren. Detta innebär att man ska vara certifierad eller motsvarande för provtagning i naturliga vatten som sjöar och vattendrag. Det finns två enkla sätt att visa att man uppfyller skakravet. Det ena är genom att ackreditera provtagningsmetoderna. Då ingår det att provtagare måste vara utbildade i metoden, att de deltar i kalibreringsövningar och att detta också årligen kontrolleras av SWEDAC. Det andra är att uppvisa certifierade utbildningar av provtagare. Geoveta saknar ackreditering och då återstår att granska certifieringsutbildningar av provtagare. De certifierade kurser Geoveta visar avser andra och i detta sammanhang ej relevanta provtagningsmetoder såsom jordprover, grundvatten etc. Med tanke på att Geoveta med lätthet kunde ha visat att det ställda kravet uppfylls genom att antingen vara ackrediterad för provtagning eller ha genomgått certifierade kurser bör kravet på annat dokumenterat sätt inte frångås. Det räcker inte här visa att man tagit en examen inom ett naturvetenskapligt område eller att i sin CV visa att man tagit ospecificerade prover. Det är mycket som kan gå fel i provtagning om man inte är medveten om felkällorna och saknar utbildning och då spelar det ingen roll om laboratoriet som utför analyserna är ackrediterade. Av de handlingar som Geoveta bifogat

saknas vederhäftiga uppgifter som styrker nödvändiga kunskaper för provtagning i sjöar och vattendrag och därför kan inte skakravet anses vara uppfyllt.

Dokumenterad erfarenhet av liknande uppdrag

Skakravet i punkt 9 gäller att anbudsgivaren ska ha dokumenterad erfarenhet av liknande uppdrag. Detta ska visas genom att man inger en förteckning över liknande uppdrag som anbudsgivaren utfört. I upphandlingsunderlaget anges att 1–2 slutrapporter ska bifogas. Det enkla sättet att visa att man uppfyller detta skakrav hade varit att ange andra referenser inom miljöövervakning i sjöar och vattendrag. Bara i Sverige finns det långt över hundra uppdrag varje år inom miljöövervakning av sjöar och vattendrag men Geoveta anger inte ett enda liknande uppdrag. Geoveta saknar uppenbarligen erfarenheter av liknande uppdrag och har därför varit nödgade att använda sig av andra referenser som inte är relevanta.

Skada

Vattenvårdsförbundet har valt att tolka sina egna skakrav extremt vidlyftigt. Handlingar som krävs enligt skakrav i punkterna 5 och 7 har inte lämnats in av Geoveta. Det framgår tydligt av upphandlingsunderlagen att det är höga krav på utföraren som ställs och att det handlar om en avancerad konsulttjänst. Om man, som Geoveta, saknar tidigare erfarenhet och inte redovisar dokument som visar på god kompetens och kvalitet i utförandet på ett sätt som är god sed inom en bransch är det rimligt att leverantören redogör sakligt för hur man ändå uppfyller skakraven. Ackrediteringskrav, krav på kvalitetssäkring, krav på provningsjämförelse, krav på kompetens, krav på beskrivning av sårbarhet och krav på erfarenhet enligt skakraven uppfylls inte av Geoveta och företaget borde inte ha varit föremål för utvärdering. Upphandlingen strider på ovan angivna grunder mot grundläggande principer i LOU. Bolaget har avgivit det enda anbudet som uppfyller samtliga ställda krav. Därmed är bolagets anbud det enda som kan komma i fråga för

utvärdering och ska antas. Genom att Geovetas anbud antagits trots att det inte uppfyller skakraven har bolaget lidit skada genom att det har förlorat en affärsmöjlighet.

Vattenvårdsförbundet motsätter sig bolagets yrkanden och anför bland annat följande. Geoveta uppfyller samtliga krav i upphandlingen. De grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU har följts vid utvärderingen och Geoveta har lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet enligt de förutsättningar som har ställts upp i förfrågningsunderlaget.

Plan för hur uppdraget ska genomföras

Geoveta uppfyller skakravet i punkt 1. Geoveta har angett att uppdraget ska utföras enligt anbudsfrågan och skickat med en tydligt och väl strukturerad tidsplan för var och när respektive prov ska tas samt viktiga tidpunkter för dataleverans, respektive leverans av slutrapport. Geoveta har angett vem som är huvudansvarig för uppdraget och även angett i turordning vilka som kan ansvara för uppdraget vid exempelvis sjukskrivning. Av bifogade CV:n framgår att tilltänkta personer för uppdraget har tillräcklig kompetens inom området för att ansvara för uppdraget vid behov. Geoveta har även angivit att de har ett nätverk med kontakter vid Stockholms universitet och Göteborgs universitet för att kunna ta in extra personal om det skulle behövas. Personer som har universitetsutbildning och arbetar med för uppdraget relevanta frågor vid respektive universitet ska enligt Vattenvårdsförbundet betraktas som tillräckligt kompetenta. Det har inte ställts krav på att anbudsgivaren ska ange exakt vilka personer de kan ta in, bara hur de ska hantera sårbarheten vid t.ex. sjukdom. Det är dock tydligt i förfrågningsunderlaget att det inte har ställts som krav att detta ska redovisas i anbudet.

Akreditering för fysikalisk-kemiska analyser

Geoveta uppfyller skakravet i punkt 5. Skakravet gäller laboratoriet och därmed avses de analyser som utförs i laboratoriet. De analyser som utförs i

fält (siktdjup och temperatur) kan omöjligt analyseras på ett laboratorium och omfattas underförstått därför inte av detta skakrav. Att fältparametrarna mäts på rätt sätt tillgodoses genom att provtagarna enligt skakrav i punkt 8 ska vara certifierade eller ha nödvändiga kunskaper för provtagningen. Geoveta har bifogat ackrediteringsbevis samt angett metoder, mätområden och mätosäkerhet för samtliga fysikalisk-kemiska analyser som utförs i laboratorium. Därmed är kravet uppfyllt.

Kvalitetssäkringsrutiner

Geoveta uppfyller skakravet i punkt 6 genom att man har ett certifierat kvalitetsledningssystem som uppfyller kraven enligt ISO 9001:2008 samt ISO 14001:2004. Certifikatet gäller konsulterande tjänster inom miljö- och geovetenskap avseende inventering och omgivningspåverkan. Hantering av instrument, provtagning, avvikelserapportering och rimlighetskontroll innefattas i nämnda tjänster.

Provningsjämförelser

Geoveta uppfyller skakravet i punkt 7. Geoveta anlitar underleverantörerna Eurofins för fysikalisk-kemiska analyser och Pelagia för biologiska analyser. Både Eurofins och Pelagia är ackrediterade enligt SWEDAC och i denna ackreditering ingår deltagande i provningsjämförelser och vidtagande av eventuella åtgärder för de metoder och mätområden som avses i detta anbud där sådana finns tillgängliga. Geoveta har bifogat ackrediteringsbevis enligt SWEDAC för både Eurofins och Pelagia och därmed är skakravet uppfyllt.

Certifiering

Geoveta uppfyller skakravet i punkt 8. Vattenvårdsförbundet har inom ramen för 9 kap. 8 § LOU begärt och fått in förtydligande från Geoveta gällande detta skakrav. Av förtydligandet framgår att Geoveta har en certifierad provtagare vars certifikat för provtagning omfattar provtagningsplanering,

provtagningsteori, statistik, utformning av provtagningsplan, kunskap om föreningar och kvalitetssystem. Kursen är allmän och gäller för samtliga medium för certifierad provtagning, inklusive provtagning av ytvatten och sediment. Övrig personal som utför provtagning på Geoveta har universitets- respektive högskoleutbildning inom miljö, vattenekologi i olika former, vattenteknik m.m. I universitets- och högskoleutbildning inom limnologi (sötvattensbiologi), akvatisk ekologi m.fl. ingår fältarbeten och vattenprovtagning, där man lär sig hur vattenprovtagning ska utföras, vilket till hög grad motsvarar de krav på kunskaper för provtagning som är nödvändiga för detta uppdrag. Att en person med sådan utbildning besitter nödvändiga kunskaper för provtagning får därmed anses vara allmänt känt inom nu aktuell bransch och därmed anser Vattenvårdsförbundet att skakravet uppfylls av Geoveta.

Dokumenterad erfarenhet av liknande uppdrag

Geoveta uppfyller skakravet i punkt 9. Geoveta och dess personal har dokumenterad erfarenhet av liknande uppdrag samt har lämnat uppgifter om referenspersoner med kontaktuppgifter. Dokumentationen redovisar vattenprovtagning av fysikalisk-kemiska parametrar samt provtagning av biologiska parametrar, plankton och bottenfauna. I redovisningen ingår vattenprovtagning och fältmätningar i Mälaren på ett stort antal platser året runt sedan 2013. Miljöövervakningen i Mälaren handlar om att ta vattenprover på rätt sätt, på rätt plats för att följa det allmänna tillståndet i Mälaren. Vad som avses med liknande uppdrag bör alltså vara provtagning i vatten av fysikalisk-kemiska parametrar, biologiska parametrar (i det här fallet plankton och bottenfauna) samt sammanställning och redovisning av dessa, vilket Geoveta uppvisar. De redovisar dessutom erfarenhet av vattenprovtagning i Mälaren. Därmed uppfyller Geoveta skakravet.

Sammanfattning

I enlighet med proportionalitetsprincipen är det av stort vikt att inte tolka

kraven hårdare än vad de verkligen ger uttryck för i underlaget. Bolaget är sammantaget mer meriterade än Geoveta och Vattenvårdsförbundet har varit mycket nöjda med bolaget som leverantör. Det är också uppenbart att bolaget enkelt hade kunnat vinna upphandlingen om de hade begärt ett något lägre pris eftersom de fick högre poäng än Geoveta i utvärderingen.

Eftersom bolaget dock valde att höja priset med 40 procent jämfört med föregående år borde de ha räknat med att förlora upphandlingen eftersom offentlig upphandling även innebär prismässig konkurrens. Bolaget tolkar skakraven efter hur väl de själva lever upp till dessa och inte efter vad som egentligen har krävts i upphandlingen.

Geoveta motsätter sig bolagets yrkande och anför bland annat följande. Geoveta har uppfyllt samtliga skakrav.

Plan för hur uppdraget ska genomföras

Huvudansvarig för uppdraget har arbetat med vattenprovtagningar sedan examensarbete 2000. Övrig personal beskrivs i anbudet och samtliga inblandade har relevant utbildning och kompetens både genom uppdragsledning av stora uppdrag, expertkompetens samt erfarenhet av sammanställning och utvärdering av stora datamängder. Geovetas nätverk inom universiteten medför en regelbunden dialog med disputerad personal i geovetenskap och miljövetenskap. Företaget välkomnar även studenter på masternivå inom bland annat miljövetenskap, geovetenskap eller biologi och samarbetar med universitetslektorer på expertnivå som stöder företaget i sakkunnigutlåtanden. Kontakten med universiteten innebär en förbättring och förstärkning av företagets ordinarie verksamhet och fungerar som ett komplement och ett sätt att hålla sig uppdaterade om den senaste forskningen och modern provtagningsmetodik. Av de parametrar som ska analyseras så är majoriteten inte biologiska vilket ger Geoveta en god möjlighet att tillföra ett mervärde genom att man förutom den biologiska sakkunskapen även tillför en tolkning av samtliga parametrar och ger en förståelse till dess variationer då

man har disputerad expertis med erfarenhet även av det. Inom geovetenskap och miljövetenskap ingår exogen geokemi som bland annat handlar om vilka kemiska processer som påverkar ytvatten inklusive kemiska, fysikaliska och biologiska parametrar så som exempelvis växt- och djurplankton.

Akreditering för fysikalisk-kemiska analyser

Skakravet i punkt 5 uppfylls genom att Geoveta anlitar Eurofins Environment som är ett ackrediterat laboratorium.

Kvalitetssäkringsrutiner

Skakravet i punkt 6 uppfylls genom att kvalitetsmanual bifogades där Geovetas rutiner framgår. Geoveta förtydligar även genom att bifoga dokument över kontinuerliga kvalitetssäkringsrutiner samt logg för avvikelserapportering samt två dokument som styr att rimlighetskontroll sker.

Provningsjämförelser

Eurofins och Pelagia är ackrediterade. Geoveta bifogar provningsjämförelser.

Certifiering

Geovetas personal har dokumenterad utbildning inom de relevanta ämnena miljövetenskap och marinbiologi med godkänd examina som innefattar minst fyra år och innehåller specifikation av kurser som exogen geokemi, akvatisk ekologi, miljögeokemi, hydrologi, hydrogeologi, mark och vatten, marin ekologi, fisk- och fiskeribiologi, geokemiska fältmetoder, fältkurser och laborationer, miljömätteknik samt examensuppsatser om hydrologi och vattenkemi. Flera i personalen har varit de som planerat och undervisat på universitetet i den praktiska provtagningsmodellen. Att Geoveta har erfarenhet av att ta de prover som avses är bevisat i de referensrapporter som bifogats anbudet. Där finns proverna tydligt specificerade. Geoveta förtydligar genom att bifoga ett mer detaljerat CV.

Dokumenterad erfarenhet av liknande uppdrag

Skakravet i punkt 9 uppfylls enligt de uppdrag som bifogades. Rapporterna som bifogades anbudet redovisade resultat av vattenprovtagningar i Mälaren och är därmed relevanta samt en rapport efter miljöövervakning i fem sjöar som därmed också är relevant. Geoveta bifogar ytterligare en rapport med analys och resultat från provtagning i en annan sjö. Geoveta bifogar även en vetenskaplig artikel som visar att Geovetas disputerade kvartärsgeolog har gedigen erfarenhet av plankton, sammanställning av data inklusive utvärdering.

SKÄL FÖR AVGÖRANDET

Förvaltningsrätten ska ta ställning till om det finns skäl att ingripa enligt LOU mot Vattenvårdsförbundet med anledning av de grunder som bolaget har anfört. Fråga i målet är således om Geovetas anbud har antagits i strid mot likabehandlingsprincipen.

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter 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 om ickediskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande 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.

Huvudregeln enligt det upphandlingsrättsliga regelverket är att endast de anbud som uppfyller skakrav i förfrågningsunderlaget får utvärderas. Anbud som inte uppfyller dessa krav ska förkastas. Ett anbud ska dock inte förkas-

tas om detta skulle vara oproportionerligt eller strida mot likabehandlingsprincipen. Av förarbetena till LOU (prop. 2009/10:180 s. 91) framgår att proportionalitetsprincipen förutsätter att kraven på upphandlingsförfarandet står i rimlig proportion till de mål som eftersträvas. Vidare anges (prop. 2006/07:128 s. 132) att uppställda krav ska ha ett naturligt samband med och stå i proportion till det behov som ska täckas. Det följer av proportionalitetsprincipen att en uppgift som diskvalificerar en leverantör måste vara relevant för den aktuella upphandlingen och rimligen inte vara av oväsentlig betydelse (jfr Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 2391-12 och Kammarrätten i Jönköpings dom i mål nr 897-14). Tribunalen har vid flera tillfällen anfört att den som genomför en upphandling har ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om vad som ska beaktas vid ett beslut att tilldela ett kontrakt efter anbudsinfordran och att domstolens prövning endast ska avse en kontroll av att det inte har förekommit allvarliga och uppenbara fel (se bland annat mål T- 139/99, Alsace International Car Service, punkt 39). Uttalandet från domstolen ger stöd för att det kan anses vara oproportionerligt att förkasta ett anbud till följd av oväsentliga och irrelevanta avvikelser från obligatoriska krav.

I vare sig LOU, dess förarbeten eller rättspraxis finns det stöd för att den upphandlande myndigheten ska vara skyldig att kontrollera att lämnade uppgifter i sig är riktiga när omständigheterna i det enskilda fallet inte ger anledning att ifrågasätta riktigheten. Normalt får denna kontrollskyldighet därför inte anses sträcka sig längre än att en jämförelse ska göras mellan uppgifterna i anbudet och de krav som angetts i förfrågningsunderlaget. En skyldighet att också kontrollera att lämnade uppgifter i sig är riktiga får därför anses finnas endast om det finns anledning att ifrågasätta att uppgifterna är riktiga. I enlighet med likabehandlingsprincipen får dock den upphandlande myndigheten inte efterge eller bortse från sådana obligatoriska krav som uppställs i förfrågningsunderlaget.

Förvaltningsrättens bedömning

Bolaget har gjort gällande att Geovetas anbud inte uppfyller kraven enligt förfrågningsunderlaget rörande ackreditering, redovisning av kvalitetssäkrande rutiner och provningsjämförelser, styrkande av certifiering samt erfarenhet.

I Vattenvårdsförbundets förfrågningsunderlag anges bl.a. följande ska-krav.

Krav på leverantören

Punkt 1

Anbudsgivaren ska ha förmåga att genomföra uppdraget med önskad kvalitet inom avsatt tidsram.

Punkt 5

Laboratoriet som utför analyserna ska vara ackrediterat för fysikalisk-kemiska analyser.

Punkt 6

Anbudsgivaren ska genomföra kontinuerliga kvalitetssäkringsrutiner t.ex. kalibrering av instrument, ha avvikelserapportering och rimlighetskontroll.

Punkt 7

Anbudsgivaren ska delta i provningsjämförelse och vidta nödvändiga åtgärder med anledning av resultaten, för de metoder och mätområden som avses i detta anbud, där sådana funnits tillgängliga.

Punkt 8

Provtagarna ska vara certifierade eller på annat dokumenterat sätt ha nödvändiga kunskaper för provtagningen.

Punkt 9

Dokumenterad erfarenhet av liknande uppdrag ska finnas.

Handlingar som ska bifogas anbudet

Punkt 1

Ange kortfattat en plan för hur uppdraget ska genomföras, inkl. en tidsplan och beskrivning av hur sårbarheten i organisationen beaktas vid t.ex. sjukskrivning hos personalen samt vilka personer som ansvarar för uppdraget.

Punkt 5

Handlingar som styrker ackreditering för fysikalisk-kemiska analyser. Metoder, mätområden och mätosäkerhet skall anges för samtliga analyser.

Punkt 6

Redovisning av kontinuerliga kvalitetssäkringsrutiner t.ex. kalibrering av instrument, hur avvikelserapportering och rimlighetskontroll sker.

Punkt 7

Kopia av senaste provningsjämförelsen. Ange eventuella vidtagna åtgärder med anledning av resultaten. Observera att detta skall anges för de metoder och mätområden som avses i detta anbud.

Punkt 8

Handlingar som styrker certifiering eller motsvarande kunskap för provtagning.

Punkt 9

Förteckning över liknande uppdrag som anbudsgivare har utfört. 1-2 slutrapporter av sådana eventuella uppdrag bifogas.

Förvaltningsrätten finner anledning att inledningsvis pröva om Geoveta uppfyllt skakraven i förfrågningsunderlagets punkter 5 och 7. Dessa båda krav avser dokumentation som enligt förfrågningsunderlaget skulle bifogas anbudet.

I praxis har ansetts att om inte något särskilt anges i förfrågningsunderlaget, ska skakrav som huvudregel vara uppfyllda vid tiden för anbudsingivandet, såvida det inte kan anses oproportionerligt att kräva kravuppfyllelse vid denna tidpunkt. Som ovan angetts får endast anbud som uppfyller skakraven i förfrågningsunderlaget utvärderas. Anbud som inte uppfyller dessa krav ska förkastas.

I det aktuella förfrågningsunderlaget (punkt 5) anges att det till anbudet ska bifogas handlingar som styrker ackreditering för samtliga fysikalisk-kemiska analyser som ska utföras i uppdraget. Bland de parametrar som ska mätas ingår siktdjup och temperatur. Det är ostridigt i målet att Geovetas anbud saknar uppgifter om underleverantörens ackreditering för dessa parametrar. Enligt förvaltningsrättens mening är kravet som det har formulerats i förfrågningsunderlaget absolut och det lämnar inte utrymme för något undantag för analyser där ackreditering inte behöver styrkas. Vad Vattenförbundet därvid anfört om att analyser som utförs i fält omöjligt kan analyseras på ett laboratorium och därför underförstått inte omfattas av skakravet ändrar inte denna bedömning. Eftersom anbudet från Geoveta

saknar de efterfrågade uppgifterna om ackreditering för temperatur och siktdjup uppfylls således inte skakravet i denna del av upphandlingen.

Enligt förfrågningsunderlaget ska vidare en kopia av senaste provningsjämförelse bifogas anbudet (punkt 7). Det har inte framkommit annat än att det i Geovetas ursprungliga anbud saknades en sådan provningsjämförelse. Vattenvårdsförbundet har härvid gjort gällande att Geovetas underleverantörer är ackrediterade enligt SWEDAC och att provningsjämförelser ingår i denna ackreditering. Förvaltningsrätten konstaterar dock att även detta krav får uppfattas som absolut och att det är att anse som ett separat krav som inte i sig är relaterat till kravet på ackreditering. Eftersom Geoveta inte har kommit in med efterfrågad provningsjämförelse i anbudet uppfylls således inte heller detta skakrav. Den omständigheten att Geoveta i efterhand till förvaltningsrätten har kommit in med en provningsjämförelse ändrar inte denna bedömning.

Det är enligt förvaltningsrättens mening således klarlagt att Geovetas anbud inte uppfyller alla skakrav i upphandlingen och att Vattenvårdsförbundet, genom att godta Geovetas anbud, har brutit mot likabehandlingsprincipen enligt LOU. Bristerna i Geovetas anbud är inte heller av sådan art att det hade varit oproportionerligt att förkasta anbudet. Vid denna bedömning finner förvaltningsrätten inte skäl att pröva de övriga invändningar avseende Geovetas kravuppfyllnad som bolaget framställt i sin begäran om överprövning.

Eftersom Geovetas anbud godtagits och bolagets anbud varit rangordnat på andra plats har bolaget lidit, eller riskerat att lida, skada. Det finns därmed skäl för ingripande enligt 16 kap. 6 § LOU. Eftersom Vattenvårdsförbundets handlande inte har påverkat upphandlingens konkurrensuppsökande skede är rättelse en möjlig och tillräcklig åtgärd. Bolagets ansökan om överprövning ska därmed bifallas på så sätt att upphandlingen inte får avslutas innan

rättelse har gjorts i form av en ny utvärdering, där anbud från Geoveta inte ska beaktas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV3109/1A LOU)



Lena Björner

rådman

Målet har handlagts av föredraganden Nicklas Rydgren.

