



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I MALMÖ
 Avdelning 1

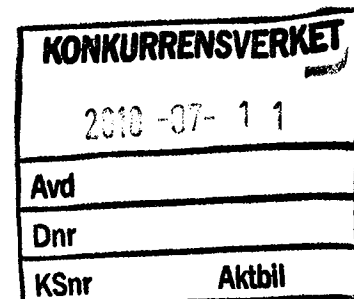
DOM
 2018-07-09
 Meddelad i Malmö

Mål nr
 801-18
 846-18
 847-18

SÖKANDE

Dekra Industrial AB, 556033-5977

Ombud: Sten Lövrup och André Pretell
 Jansson & Norin AB
 Kungsporsavenyn 18
 411 36 Göteborg



MOTPART

Sydskaånes Avfallsaktiebolag SYSAV, 556187-0410 (mål nr 801-18)
 Sysav Industri AB, 556474-8803 (mål nr 846-18)
 Sysav Utveckling AB, 556289-5978 (mål nr 847-18)

Ombud för samtliga motparter: advokaten Annika Andersson och
 jur. kand. Hanna Wackå
 Advokatfirman Lindahl KB
 Studentgatan 6
 211 38 Malmö

SAKEN

Överprövning enligt lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjnings-
 sektorerna (LUF)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Dekra Industrial AB:s ansökan om ingripande en-
 ligt LUF.

Dok.Id 437607

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 4522 203 20 Malmö	Kalendegatan 6	040-35 35 00 E-post: forvaltningsrattenimalmo@dom.se www.forvaltningsrattenimalmo.domstol.se	040-97 24 90	måndag-fredag 08:00-16:00

BAKGRUND

Sydsåkånes avfallsaktiebolag, Sysav, Sysav Industri AB och Sysav Utveckling AB (i fortsättningen benämnda Sysav) genomför upphandling avseende Tredjepartsbesiktning, dnr 382/17. Upphandlingen avser ramavtal och genomförs som ett förenklat förfarande. Den är uppdelad i två anbudsområden, *Tredjepartskontroll/besiktning Tryck och Lyft* och *Tredjepartsbesiktning Elanläggningar*. Anbud kan lämnas på en eller flera delar. Av tilldelningsbeslut fattat den 10 januari 2018 avseende delområde *Tryck och Lyft* framgår att Inspecta Sweden AB (Inspecta) tilldelas ramavtalet.

YRKANDEN OCH INSTÄLLNING

Dekra Industrial AB (Dekra) ansöker om överprövning avseende anbudsområde *Tredjepartskontroll/besiktning Tryck och Lyft*. Dekra yrkar i första hand att förvaltningsrätten ska förordna att upphandlingen ska avslutas först efter att rättelse har skett och i andra hand att upphandlingen ska avbrytas och göras om.

Sysav bestrider bifall till Dekra:s ansökan om överprövning och yrkar att ansökan ska avslås.

PARTERNAS TALAN

Dekra anför till stöd för sin talan i huvudsak följande.

Det finns brister i vinnande leverantörs anbud. Av förfrågningsunderlaget, punkt 1.2.5.5 *Arbetsmiljö* framgår att anbudsgivare ska inneha OHSAS-certifiering 18001 eller likvärdigt arbetsmiljöledningssystem. För att uppfylla kravet ska antingen certifieringsbevis bifogas eller en beskrivning av

likvärdigt system som innehåller kravställda punkter. Likvärdigt system ska innehålla minst följande delar:

- Arbetsmiljöpolicy
- Lista över betydande arbetsmiljörisiker (skaderisker etc.)
- Arbetsmiljömål inkl. handläggningsplan (strukturerat aktivt arbete för att minska arbetsmiljöpåverkan)
- Redovisning av utvärdering som visar vilka resultat arbetsmiljöarbetet ger

Av punkt 1.2.5.6 *Miljöledningssystem* i förfrågningsunderlaget framgår att anbudsgivare ska inneha certifiering enligt ISO 14001 eller likvärdigt miljöledningssystem. Likvärdigt miljöledningssystem ska innehålla minst följande delar:

- Miljöpolicy
- Lista över betydande miljöaspekter (miljöpåverkan)
- Miljömål inklusive handlingsplan (strukturerat aktivt arbete för att främja positiv miljöpåverkan)
- Redovisning av utvärdering som visar vilka resultat miljöarbetet ger

Av förfrågningsunderlaget framgår vidare i punkt 1.2.5.7 *Kvalitetsledningssystem* att anbudsgivare ska inneha bl.a. ISO 9001-certifiering eller likvärdigt eget kvalitetsledningssystem. Likvärdigt ledningssystem ska innehålla minst följande delar:

- Kvalitetspolicy
- Kvalitetsmål inklusive handlingsplan (strukturerat aktivt arbete för att öka kvaliteten)
- Rutin och uppföljning av leveranssäkerhet, kvalitetsmål och kundnöjdhet
- Rutin för kontroll av levererad tjänst (kontroll av att levererad tjänst uppfyller identifierade krav)
- Rutin för problemhantering vid leveransstörning
- Rutin för identifiering av risk för leveransstörning

Inspecta har inte bifogat dokumenterade ledningssystem till sitt anbud, utan istället ett antal kortfattade separata dokument. Vissa av dokumenten är up-

penbart utdaterade då de exempelvis avser tidigare års kvalitetsmål. Minimikravet på kvalitetsmål inklusive handlingsplan från tidigare år kan inte anses uppfylla ska-kravet i upphandlingen. Att kvalitets-, miljö- och arbetsmiljöledningssystemen *minst* ska innehålla de punkter som angivits i förfrågningsunderlaget kan inte förstås som att anbudsgivare enbart ska bemöta de punkter som angivits som miniminivå. Sådan dokumentation kan inte heller anses vara likvärdig med certifiering enligt ISO.

När det gäller *arbetsmiljö* är Inspecta inte ISO-certifierat och har inte heller uppvisat ett ledningssystem i enlighet med kraven i upphandlingen. En arbetsmiljöpolicy har bifogats anbudet, men resterande dokumentation saknas, som lista över arbetsmiljörisker, eller är bristfällig. Arbetsmiljömål finns men det saknas en handlingsplan. Bifogad medarbetarundersökning uppfyller inte kraven på utvärdering eftersom den inte innehåller jämförande element.

Inspecta är inte ISO-certifierat när det gäller *miljöledningssystem* och har inte i sitt anbud uppvisat ett ledningssystem som är likvärdigt, i enlighet med det krav som ställs i upphandlingen. Av de bifogade dokumenten framgår inte någon redovisning av utvärdering som visar vilka resultat miljöarbetet ger.

Avseende *kvalitetsledningssystem* har Inspecta lämnat in en utgången kvalitetspolicy, daterad år 2013 och godkänd av bolagets tidigare VD. Kvalitetsledningssystemet lever således inte upp till de högt ställda kraven i upphandlingen.

Vidare konstaterar Dekra att vid tiden för begäran om överprövning samt vid möjligt avtalstecknande finns inga giltiga anbud att beakta i upphandlingen. Av förfrågningsunderlaget punkt 1.2.3.3 *Anbudets giltighetstid* följer att anbud ska vara bindande till och med den 20 januari 2018. Avtalsspärren

löper ut den 22 januari 2018. Enligt praxis måste en upphandling göras om för det fall att det inte finns några giltiga anbud att beakta.

Inspecta har antagits som leverantör trots att anbudet inte uppfyller skakraven i upphandlingen. Inspectas anbud ska därför rätteligen förkastas. För det fall Inspectas anbud förkastas ska Dekra tilldelas ramavtalet som ensam leverantör. Dekra är således skadelidande. Då giltighetstiden för samtliga anbud gått ut kan det inte förutsättas att samtliga antagna anbudsgivare fortsatt vidhåller sina anbud. Mot denna bakgrund får Dekra i vart fall anses riskera att lida skada av Sysavs agerande. Om upphandlingen avbryts och genomförs på nytt har Dekra möjlighet att lämna anbud och vinna upphandlingen.

Sysav anför till stöd för bestridandet i huvudsak följande.

Upphandlingen har genomförts i enlighet med reglerna i LUF och förfrågningsunderlaget. Förfrågningsunderlaget följer bestämmelserna i LUF och står inte i strid med de upphandlingsrättsliga principerna och de regler i LUF som gäller för upphandlingar under tillämpligt tröskelvärde. Upphandlingens värde har vid annonseringen beräknats till 1 200 000 kr. Bolaget har inte lidit eller riskerat att lida någon skada. En eventuell brist i upphandlingen är under alla förhållanden inte av sådan art och dignitet att åtgärd enligt 20 kap. LUF är motiverad.

LUF saknar bestämmelser om hur ett förfrågningsunderlag ska vara utformat och vilka krav eller kravnivåer som den upphandlande myndigheten ska ställa på leverantörer och upphandlingsföremålet. Det saknas även bestämmelser om hur en utvärderingsmodell ska vara utformad. De grundläggande upphandlingsrättsliga principerna måste dock följas.

Av punkterna 1.2.5.5-7 framgår endast att anbudsgivare ska arbeta systematiskt med arbetsmiljö, miljöarbete för att minska företagets negativa påverkan på miljön genom miljöledningssystem och kvalitet och att detta exempelvis kan uppfyllas genom certifiering enligt ISO. Det finns inte något krav på sådan certifiering. Det som däremot framgår är att om anbudsgivaren bifogar beskrivning av eget ledningssystem ska det uppfylla de krav som anges i respektive punkt. Inspecta har bifogat dokumentation rörande sina ledningssystem till anbudet. Sysav har prövat dessa i enlighet med den information som har efterfrågats i förfrågningsunderlaget och kommit fram till att anbudet uppfyller samtliga krav. Under alla omständigheter är den dokumentation som Inspecta har bifogat sitt anbud likvärdig med vad som fordras för certifiering enligt ISO.

När det gäller arbetsmiljö framgår av punkt 1.2.5.5 i förfrågningsunderlaget att ett likvärdigt ledningssystem ska innehålla en lista över betydande arbetsmiljörisker. Eftersom Inspecta bifogat en sådan lista till sitt anbud uppfyller bolaget det krav som ställs i denna del. Det framgår av Inspectas skyddshandbok vilka arbetsmiljörisker och skaderisker Inspecta identifierat. Av ingiven arbetsmiljörapport framgår områden där Inspecta har identifierat behov av förbättringar i sitt arbete med arbetsmiljön. Det finns även en handlingsplan för hur uppställda arbetsmiljömål ska uppfyllas. Resultatet av Inspectas arbetsmiljöarbete framgår både av genomförda arbetsmiljömål och rapport där medarbetare har angett de områden där Inspectas arbetsmiljöarbeten har gett positivt resultat. Ovanstående visar att anbudet uppfyller de krav som Sysav ställt på eget likvärdigt arbetsmiljösystem.

Kraven i punkt 1.2.5.6 när det gäller resultatet av anbudsgivarens miljöarbete uppfyller Inspecta genom förteckning över miljömål och handlingsplaner. Miljömål anges samt utgångsläget för år 2015 och därefter resultat för åren 2016 och 2017. Det framgår bl.a. att bolaget nått målet att minska kol-

dioxidutsläpp från företagets bilar. Därigenom är kravet på redovisning av utvärdering som visar vilka resultat miljöarbetet ger uppfyllt.

Sysav har ställt krav i punkt 1.2.5.7 på att anbudsgivaren ska bifoga kvalitetspolicy vilket Inspecta gjort. Något ytterligare krav avseende kvalitetspolicy finns inte. Anbudet har undertecknats av Inspectas VD, vilket innebär att han godkänt ingiven kvalitetspolicy liksom alla övriga ingivna handlingar.

Så länge bestämmelserna i LUF och de grundläggande upphandlingsprinciperna beaktas är den upphandlande myndigheten normalt oförhindrad att själv bestämma om och – i förekommande fall – hur anbudsgivaren ska visa att ska-krav är uppfyllt. Utredningen måste dock vara förutsägbar.

Sysav har inte ställt krav på i vilket format eller hur risker, mål, handlingsplaner och resultat avseende arbetsmiljö-, miljö- och kvalitetsarbete ska redovisas. Vidare finns inte något krav på miniminivå av antal uppställda mål, på uppnådda resultat, på hur utvärdering av resultat ska vara utförd eller på vilken kvalitet den ingivna dokumentationen ska ha. Inspecta har till sitt anbud bifogat sådan bevisning som svarar mot de krav på likvärdigt arbetsmiljö-, miljö- och kvalitetsledningssystem som Sysav ställt i förfrågningsunderlaget. Anledningen till att anbudsgivarna ska ha ett arbetsmiljö-, miljö- och kvalitetsledningssystem är att visa att leverantören arbetar med dessa frågor. Vid en genomgång av Inspectas samtliga ingivna bevis framgår tydligt att Inspecta seriöst och systematiskt arbetar med arbetsmiljö, miljöarbete och kvalitet.

En upphandlande myndighet är inte skyldig att kontrollera att de uppgifter som lämnats i ett anbud är riktiga. I vart fall sträcker sig denna skyldighet inte längre än till att jämföra uppgifterna i anbudet med de obligatoriska krav som angetts i förfrågningsunderlaget. Sysav har kontrollerat Inspectas

anbud och anser att bolaget styrkt kravet på likvärdigt arbetsmiljö-, miljö- och kvalitetsledningssystem.

När det gäller anbudens giltighetstid framgår det av förfrågningsunderlaget punkt 1.2.3.3 Anbudets giltighetstid, utöver att anbud är bindande för leverantören till och med en 20 januari 2018, att vid rättslig prövning ska anbud fortsätta vara giltigt tills denna är över, dock längst ett år från att anbudet kom in. Därmed förlängs anbudens giltighetstid automatiskt. Samtliga anbudsgivare i upphandlingen, inklusive Dekra, har dessutom accepterat att anbudet fortsätter vara gällande till dess den rättsliga prövningen är över. Det saknas därför grund till bolagets inställning att det inte föreligger några giltiga anbud.

Dekra genmäler följande. Eftersom ISO-certifiering är en lång och kostsam process som kräver mycket tid och arbete bör samma krav ställas på de leverantörer som tillåts bifoga egna likvärdiga system. Sysav har genom att kvalificera Inspectas anbud accepterat dokumentation som inte motsvarar vad som skulle krävas för att certifieras enligt exempelvis ISO 900, trots att denna certifiering angivits som grund för vad som ska framgå av kvalitetsledningssystemet. Detta strider mot de i förfrågningsunderlaget fastställda kraven. Att göra bedömningar på lösa grunder avseende leverantörers bifogade dokumentation strider mot likabehandlingsprincipen och är alltså inte tillåtet. Om en upphandlande myndighet inte kräver att samtliga punkter som fordras för certifiering är uppfyllda, ska den ange vilka krav enligt certifieringen som ska vara uppfyllda. Leverantörer ska således kunna visa att deras interna åtgärder stämmer överens med de standarder som myndigheten har krävt.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 4 kap. 1 § LUF ska upphandlande enheter behandla alla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Av 20 kap. 4 och 6 §§ LUF följer att förvaltningsrätten kan pröva om en upphandlande enhet har brutit mot någon bestämmelse i lagen och, på talan av en leverantör som lidit eller kan komma att lida skada, besluta att en upphandling ska göras om eller får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Förvaltningsrättens bedömning

Inledningsvis konstaterar förvaltningsrätten att lydelsen i punkt 1.2.3.3 i förfrågningsunderlaget om anbudens giltighetstid i det aktuella fallet kommit att bli motsägelsefull, men att samtliga anbudsgivare accepterat förlängd anbudstid som löper enligt första stycket, dvs. till dess att den rättsliga prövningen är över eller längst ett år från att anbudet kom in.

Det är den upphandlande enheten som bestämmer vilka krav som ska ställas upp i förfrågningsunderlaget så länge kraven är förenliga med LUF och de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna. Ett anbud som inte uppfyller förfrågningsunderlagets obligatoriska krav, s.k. ska-krav, inte ska beaktas vid utvärderingen. Den upphandlande myndigheten får inte heller ändra eller frånfalla uppställda krav, eftersom förfarandet då skulle bryta mot likabehandlingsprincipen och principen om öppet förfarande.

Det aktuella förfrågningsunderlagets föreskrifter när det gäller arbetsmiljö, miljöledningssystem och kvalitetsledningssystem, punkterna 1.2.5.5-7, är utformade på samma sätt. De innehåller inledningsvis ett uttalande om att anbudsgivaren ska arbeta systematiskt med arbetsmiljö, med miljöarbete för att minska företagets negativa påverkan på miljö genom miljöledningssystem och med kvalitet. Vidare anges att kraven kan uppfyllas exempelvis genom att anbudsgivaren innehar en särskilt angiven standard eller certifiering eller genom ett eget likvärdigt ledningssystem. Vidare anges vilka delar ett likvärdigt ledningssystem minst ska innehålla. Slutligen anges under respektive punkt *Bifoga kopia på certifiering alternativt beskrivning av eget arbetsmiljöledningssystem/miljöledningssystem/kvalitetsledningssystem enligt ovan angivna punkter.*

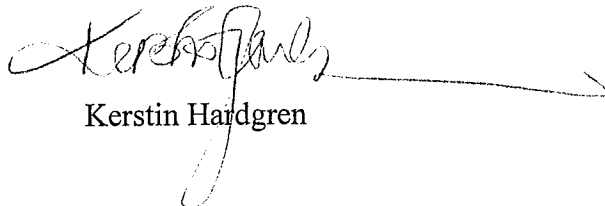
Utifrån formuleringen i förfrågningsunderlaget konstaterar förvaltningsrätten att det obligatoriska krav (ska-krav) som upphandlande enhet ställer upp är att anbudsgivaren ska bedriva ett systematiskt arbete på de angivna områdena. Certifiering och egna ledningssystem är angivna som exempel på hur anbudsgivaren kan uppfylla dessa krav. För att visa på vilket sätt ska-kravet är uppfyllt kan bl.a. godtas en beskrivning av det egna ledningssystemet. Punkterna är således utformade på ett sätt som ger upphandlande enhet stort utrymme för bedömning vid utvärderingen av lämnade anbud.

Av det sagda följer också att det inte finns något obligatoriskt krav på certifiering eller på att specifika dokument ska lämnas in som motsvarar de delar som ett likvärdigt ledningssystem enligt förfrågningsunderlaget ska innehålla, t.ex. arbetsmiljöpolicy. Det framgår inte heller närmare vilka krav som ställs på de delar som ska ingå i ett eget ledningssystem.

Dekra gör gällande att Inspectas anbud inte uppfyller de uppställda kraven i upphandlingen.

Sysav har redogjort för på vilket sätt Inspecta har uppfyllt ska-kraven att arbeta systematiskt med arbetsmiljö, miljöledning och kvalitet. Enligt förvaltningsrättens bedömning har Dekra inte visat att Inspecta inte uppfyllt kraven i förfrågningsunderlaget eller att Sysav har tagit ovidkommande hänsyn, avvikit från förfrågningsunderlaget, brutit mot likabehandlingsprincipen eller på annat sätt agerat i strid med LUF. Mot bakgrund härav kan vad Dekra anför inte läggas till grund för bedömningen att Inspectas anbud rätteligen skulle ha förkastats. Ansökan om ingripande ska därför avslås.

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



Kerstin Hardgren

Astrid Lindeskog har föredragit målet.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.** Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av avgörandet. Om avgörandet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när det kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag som avgörandet meddelades. För offentlig part räknas tiden för överklagande alltid från den dag avgörandet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

Prövningstillstånd i kammarrätten

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 avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person- eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Även adress och telefonnummer till arbetsplatsen ska anges, samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-post-adress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. uppgift om det avgörande som överklagas – förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för avgörandet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens avgörande som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Forts. nästa sida

Avtal före laga kraft i vissa mål

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens avgörande 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,
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner,
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

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 fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

Ytterligare information

Behöver ni fler upplysningar om hur man överklagar kan ni vända er till förvaltningsrätten.