



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I UPPSALA**

**DOM**  
2010-09-03  
Meddelad i  
Västerås

Mål nr  
5745-10 E  
Enhet 2

**SÖKANDE**

Bygg & Miljöteknik Sweden AB, 556650-3511  
Box 141  
615 23 Valdemarsvik

Ombud: Jur. kand. Jesper Burman  
c/o Jesper Burman Juristbyrå  
Skogsvägen 52  
122 63 Enskede

**MOTPART**

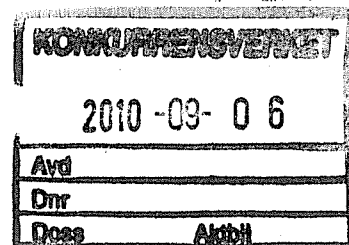
Landstinget Västmanland  
Upphandlingsservice  
721 89 Västerås

**SAKEN**

Överprövning av beslut att avbryta offentlig upphandling enligt lagen  
(2007:1091) om offentlig upphandling, LOU

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.



Dok.Id 12277

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1001 721 26 Västerås	Sigurdsgatan 22	018-16 73 00 E-post: <a href="mailto:forvaltningsratteni uppsala@dom.se">forvaltningsratteni uppsala@dom.se</a>	021-13 20 25	måndag – fredag 08:30-12:00 13:00-16:30

YRKANDEN M.M.

Västmanlands landsting (landstinget) bjöd den 30 mars 2010 in leverantörer att inlämna anbud i en offentlig upphandling, LVU 100061 avseende sanering av PCB vid Västerås Centrallasarett och Sala lasarett. Den 16 juni 2010 beslutade landstinget att avbryta upphandlingen.

**Bygg- och Miljöteknik Sweden AB (bolaget)** lämnade anbud i upphandlingen. Bolaget har begärt överprövning av beslutet att avbryta upphandlingen och yrkar att landstingets beslut att avbryta upphandlingen ogiltigförklaras och att upphandlingen ska utvärderas.

Som grund för sin talan anför bolaget i huvudsak följande. Landstinget inbjöd leverantörer att lämna anbud i en offentlig upphandling enligt förfrågningsunderlag (upphandling 1). Upphandlingen avbröts den 16 juni 2010 och samma datum utgick publicering av en ny upphandling gällande samma objekt och med i princip samma innehåll, förutom till vissa delar (upphandling 2). I upphandling 2 antogs Ocab i Stockholm AV (OCAB) som leverantör.

Landstinget valde att avbryta upphandling 1 då de ansåg att det saknades information om anbudsgivarna för att kunna säkerställa genomförandet av entreprenaden. Landstinget angav att det speciellt avsåg att de personer som ska utföra saneringen är anställda hos företaget. Man anger bl.a. att landstinget inte kan jämföra företagen såvida inte landstinget gör antaganden. Sedermera anger man svårigheter att jämföra kompetensen av PCB-sanerare, varför kravet om utbildning behövde omformuleras. Man har angett att väsentliga förändringar av förfrågningsunderlaget måste göras. Landstinget har även hänvisat till krav, vilka skulle strida mot likabehandlingsprincipen utan att hänvisa till vilka krav det skulle vara, men att det skulle tas bort.

Bolaget anser att detta inte utgör sakliga skäl för att avbryta upphandlingen. Landstinget har ställt kompletterande frågor beträffande företagets kapacitet att genomföra entreprenaderna över tid. För bedömning av skälen att avbryta upphandlingen är det för jämförelsens skull intressant att landstinget vid genomförandet av upphandling 2 bedömt bolaget samt andra anbudsgivare som kvalificerade utan att de tekniska och ekonomiska förutsättningarna kan ha ändrats hos anbudsgivarna på den korta tid som gått mellan anbuderna. Landstinget har som skäl för avbrytandet angett att det har varit svårt att jämföra utbildningarna för personalen. Man har i förfrågningsunderlaget för upphandling 1 angett att personalen ska ha genomgått kurs för saneringsmetoder av PCB enligt Svenska Fogbranschens Riksförbunds (SFR:s) handledning. Denna utbildning är förvisso på inget sätt certifierande eller normgivande för utbildning av PCB-sanering. Landstinget har inte angett som krav att personalen ska ha genomgått just SFR:s utbildning utan endast att kursen ska överensstämma med dess handledning för kursen. Ekvivalensbedömning för olika kurser har inte ändrats till upphandling 2. Inte heller har utbildningskraven ändrats varför det saknas sakligt skäl att avbryta upphandlingen även på denna punkt. Det endas som av väsentlighet har ändrats är kravet om att leverantör inte ska ha uteslutits ur SFR, vilket förvisso är en korrekt ändring, men som även hade kunnat ändrats i upphandlingen utan att det skulle gå ut över anbudsgivarna med beaktande av likabehandlingsprincipen. För den delen var inte heller detta tillräckliga skäl att avbryta upphandlingen. Av beslutet framgår inte några andra giltiga skäl för att avbryta upphandlingen. Beslutet att avbryta upphandlingen har varit till stor skada för bolaget. Vid jämförelse med OCAB:s anbud i upphandling 2 och dess anbud i upphandling 1 kan konstateras att anbudet i upphandling 1 rätteligen skulle ha förkastats i den första upphandlingen då anbudet inte var undertecknat av behörig firmatecknare. För det andra måste det skäligen antas att anbud från den avbrutna upphandlingen kommit till OCAB:s kännedom, trots att landstinget i sitt beslut att avbryta upphandlingen angett att sekretess förelåg. OCAB har till

upphandling 2 justerat sitt offererade pris med 13,8 procent för det ena området, men endast med 1 procent för ett annat. Prisjusteringen har alltså inte varit en generell sänkning för alla områden utan endast tillräckligt nödvändig för att hamna under det pris som bolaget offererade i den avbrutna upphandlingen. OCAB måste därför med all sannolikhet ha haft anbuden från bolaget som underlag vid beräkning av anbuden för att kunna anpassa sina tidigare offererade priser i upphandling del 2. Det är därmed tydligt vilken skada som åsamkats bolaget på grund av landstingets agerande att avbryta upphandlingen utan sakliga skäl.

**Landstinget** anför i yttrande bl.a. följande. I upphandling LVU 100061 inkom sju anbud. Vid begäran av upplysningar vid offentlig upphandling från Skatteverket visade det sig att flera företag hade betalat låga eller mycket varierande summor avseende arbetsgivaravgifter. I samband med landstingets begäran kontaktade Skatteverket landstinget för att informera om att det fanns en del oklarheter runt vissa anbudsgivare samt att Skatteverket uppmärksammat att det finns problem generellt i branschen. Flera anbudsgivare hade i sina anbud referensuppdrag som var stora. Hos vissa fanns även en låg omsättning i jämförelse med referensobjekten. Landstinget har ett starkt intresse av att det är seriösa företag i alla led och under avtalstidens gång som får uppdrag. Konkurrensen ska ske på lika villkor. Landstinget ansåg att det inte är möjligt att ha kontroll över hur anbudsgivarna arbetat och organiserat sig i andra uppdrag men att landstinget behövde stärka kraven för att garantera att det blir korrekt i landstingets uppdrag.

Det är också av vikt för landstinget att samtliga lagkrav samt landstingets krav i upphandlingen gällande miljö och arbetsmiljö uppfylls i uppdraget. PCB är ett mycket skadligt ämne både för utföraren av sanering samt för omgivningen under sanering, i detta fall vårdmiljö. Det är också viktigt att transport och deponi av PCB sker på ett korrekt sätt. Mot bakgrund av det-

ta förstärktes kraven på anbudsgivarna och dess anställda för att kunna säkerställa uppdragen. Landstinget beslutade att avbryta upphandlingen och stärka kraven samt göra vissa ändringar. Ändringar av krav och villkor har gjorts under ett flertal punkter med syfte bl.a. att kunna säkerställa att landstingets uppdrag utförs på ett korrekt och seriöst sätt och att anbudsgivarna tävlar på samma villkor.

Ändringar och krav har gjorts bl.a. under punkterna.

#### AFB.51 Krav på teknisk förmåga och kapacitet

- Anbudsgivaren ska anges antalet medelanställda under åren 2007-2009
- kopia på intyg av genomgången kurs ska bifogas anbud
- Om annan utbildning än SFR:s åberopas ska kursen beskrivas
- Personnummer på de personer vars kursintyg bifogas ska anges i anbud

#### AFB.51 Referenser

- Om referensuppdrag är pågående måste någon del av uppdraget vara klar och besiktigad

#### AFB.521 Muntlig genomgång av anbuderna (hela punkten är ny)

#### AFD.343 Anställda

- All personal som arbetar i aktuellt uppdrag ska vid kontraktsteckandet och under uppdragets gång vara anställda i entreprenörens företag. Anställningsbevis på samtlig personal i uppdraget ska uppvisas för beställaren vid anmodan.

AFD.343 Personalförteckning och legitimationsplikt

- Entreprenören är skyldig att upprätthålla och vidmakthålla en förteckning över egen och underentreprenörers personal som har rätt att uppehålla sig på arbetsplatsen och utföra arbete.

AFD.8 Hävning

- Med tillägg av ABT 06 8 § 1 föreskrivs:  
Beställaren har även rätt att häva avtal om entreprenören upprepade gånger (fler än två) har brutit förtroendet beträffande användande av obehörig personal och/eller av beställaren ställda krav att utföra arbetet enligt kraven/reglerna i ”Sanera PCB-haltiga fogar” eller motsvarande krav och inte utan dröjsmål vidtar rättelse efter beställarens påtalande.

Vidare har det under den första upphandlingens gång framkommit att ett av områdena (Sala A) inte enligt lagkrav måste vara färdigsanerat senast 2011-06-30 utan först 2013-06-30. Sluttiden var ett skall-krav där förutsättningarna ändrades under pågående upphandling. Vid genomgång av inkomna anbud var det även svårt att bedöma likvärdigheten gällande utbildning i PCB-hantering. Landstinget hade information gällande SFR:s kurs, men hade svårt att få en bra uppfattning om kurser i andra regi. Det enda som hade begärts in i upphandlingen var namnet på kursen samt deltagaren. Vissa kursintyg var väldigt gamla och från företag som inte kunde nås. Detta var ett tydligt krav som behövde klargöras för att få till en likvärdig värdering av anbuderna. Därför lades kravet till att en beskrivning av kursen samt kursintyg skulle bifogas anbud. Kravet gällande att anbudsgivaren inte får ha blivit utesluten ur SFR på grund av vägran att följa SFR:s anvisningar, fusk eller upprepat slarv var olyckligt formulerat då det kan finnas företag som inte ens fått gå med i SFR på grund av ovan. Kravet togs därför bort då det stred mot likabehandlingsprincipen. Påståendet att landstinget skulle ha delgett sekretessbelagda uppgifter till anbudsgivare

saknar helt grund. Anbudet har hela tiden förvarats under sekretess och när upphandlingen avbröts lades de i en sluten förpackning i ett kassaskåp som märktes med ”sekretess”.

**Bolaget** anför i yttrande bl.a. följande. Det landstinget anmärkt på i den första upphandlingen hade man kunnat åtgärda dels genom att begära in kompletteringar för den del man ansett att det behövdes, dels genom att tillämpa tolkning av anbudet för att beakta likabehandlingsprincipen. Till den del av upphandlingen där slutdatumet förändrades (delområde Sala A) hade man kunnat göra om upphandlingen endast i den delen. Varje område var separat angivet som delområde och det fanns inget krav på att anbudsgivaren måste lämna anbud på samtliga områden.

De marginella förändringar man genomförde i förfrågningsunderlaget kan inte, vid en objektiv bedömning, ha ändrat landstingets möjlighet att fullfölja den första upphandlingen och utvärdera de bolag man ansett uppnå kvalificeringsfasen. Vid genomförande av upphandling 2 har man varit synnerligen skyndsam i att kvalificera anbudsgivare vilka man tidigare hade sådana svårigheter med. Endast en anbudsgivare ansågs vid upphandling 2 inte vara kvalificerad på grund av avsaknad av referens samt att beskrivning av kompetens saknades. Ändringarna i förfrågningsunderlaget kan inte ha gjort det nämnvärt lättare att bedöma anbudsgivarnas ekonomiska eller tekniska förmåga. Informationen från Skatteverket måste exempelvis ha varit densamma som några veckor innan.

Vad gäller krav på angivande av medeltalet anställda säger denna uppgift ingenting om hur många PCB-sanerare företaget har, varför uppgiften är missvisande och gynnar större bolag med många verksamhetsområden.

Krav på att intyg av genomgången kurs ska bifogas anbudet fanns med även i upphandling 1, fast först vid avtalstecknandet.

Det hade varit möjligt att begära in de beskrivningar av kurser som behöves utan att särbehandling hade skett. Det finns hemsidor från andra utbildningsföretag där man snabbt kunnat få mer information, Landstinget kunde själva ha tolkat innehållet i de olika kurserna utan risk för att åsidosätta likabehandlingsprincipen eller särbehandla vissa anbudsgivare.

Ändringar som gäller referenser är snarare att se som en sänkning av kravet för referenser då det innebär att pågående uppdrag godkänns istället för genomförda.

Punkten AFD.343 innebär ingen förändring då detta redan är klargjort under punkten AFD.28 i förfrågningsunderlaget.

Landstinget har genom sitt förfarande orsakat skada för samtliga anbudsgivare, förutom OCAB, genom att avbryta upphandlingen.

### DOMSKÄL

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.

I 16 kap. 2 § LOU (i dess lydelse före den 15 juli 2010) stadgas att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.



Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

EG-domstolen har slagit fast att en upphandlande enhets befogenhet att avstå från att fullfölja en upphandling inte är förbehållet undantagsfall eller då det finns tungt vägande skäl. En överprövning av ett beslut att avbryta en upphandling får dock inte begränsas till att endast omfatta frågan om beslutet är av godtycklig art (se mål C-27/98). Beslutet måste vila på sakligt godtagbara skäl (jfr. RÅ 2008 ref. 35).

Landstinget har som skäl för att avbryta upphandlingen LVU 100061 i huvudsak anfört att vissa ytterligare krav behövde ställas på anbudsgivarna i syfte att det skulle kunna säkerställas att endast seriösa företag kom i fråga för upphandling och att anbudsgivarna därigenom konkurrerade på lika villkor. Som ytterligare skäl har anförts att kraven på anbudsgivarna och dess anställda behövde förstärkas i syfte att landstingets krav i upphandlingen gällande miljö och arbetsmiljö skulle uppfyllas, att förutsättningarna för skall-kravet gällande uppdragets sluttid ändrats, att förtydliganden behövdes för bedöma likvärdigheten gällande utbildning i PCB-hantering samt att kravet innebärande att anbudsgivaren inte fick ha uteslutits ur SFR stred mot likabehandlingsprincipen.

Landstinget har genomfört en ny upphandling avseende samma tjänst. Beslutet att avbryta den tidigare upphandlingen har av landstinget motiverats med att vissa ändringar i förfrågningsunderlaget behövde göras. Förvaltningsrätten anser därför att frågan om landstinget haft sakliga skäl för avbrytandet ska göras utifrån betydelsen av dessa ändringar.

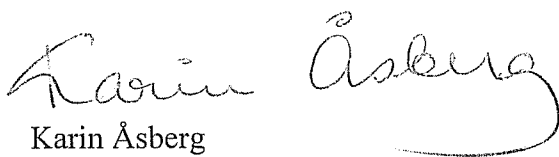
Förvaltningsrätten finner att de syften som landstinget anger vara orsaken till ändringarna i förfrågningsunderlaget kan utgöra godtagbara skäl för att avbryta en upphandling. För att sakliga skäl att avbryta en upphandling ska anses föreligga krävs dock enligt förvaltningsrättens mening även att de

förändringar i förfrågningsunderlaget som görs kan antas ha den verkan att dessa syften uppnås. Sakliga skäl för att avbryta upphandlingen kan inte anses föreligga om de önskade förändringarna hade kunnat uppnås genom begäran om förtydliganden eller kompletteringar av inkomna anbud. Sakliga skäl för avbrytande föreligger inte heller om förändringarna endast får marginell verkan.

Vissa av de justeringar som gjorts i förfrågningsunderlaget är inte av sådan karaktär att de kan anses motivera ett avbrytande av upphandlingen. Förvaltningsrätten finner dock att framförallt kravet på att den utbildning i PCB-hantering som åberopas ska kunna beskrivas av anbudsgivaren samt att intyg över genomgången kurs ska bifogas anbudet är av sådan betydelse att behovet av dessa ändringar medför att landstinget haft sakliga skäl för att avbryta upphandlingen. Förvaltningsrätten finner inte heller att landstinget i övrigt har brutit mot de grundläggande principerna för offentlig upphandling genom avbrytandet. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

---

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (3109/1a)



Karin Åsberg  
rådman

Målet är handlagt av Helena Persson



## 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 om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. 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.