



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I FALUN**  
 Enhet 2  
 Föredraganden  
 Karin Ström Nordlund

**DOM**  
 2014-11-21  
 Meddelad i  
 Falun

Mål nr  
 4962--4967-14

#### SÖKANDE

Aksab Kemi Sverige AB, 556731-6772  
 Tumbavägen 38, 147 43 Tumba

#### MOTPARTER

1. Ludvika kommun (mål nr 4962-14)
2. Borlänge kommun (mål nr 4963-14)
3. Falu kommun (mål nr 4964-14)
4. Gagnef kommun (mål nr 4965-14)
5. Säter kommun (mål nr 4966-14)
6. Västbergslagens utbildningscentrum, VBU (mål nr 4967-14)

Ombud för 1-6: Upphandlingschefen vid Gemensamma nämnden för Upphandlings-  
 lingssamverkan, Upphandlingscenter i Ludvika kommun, 771 82 Ludvika

#### SAKEN

Offentlig upphandling

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2014 -11- 24	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

#### FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse har gjorts på så sätt att en ny prövning av anbudet genomförs.

Dok.Id 124476

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
Box 45	Kullen 4	023-383 00 00	023-383 00 80	måndag – fredag
S-791 21 Falun		E-post: forvaltningsrattenifalun@dom.se		08:00-12:00 13:00-16:00

#### YRKANDEN M.M.

Gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan genomför, genom sitt upphandlingscenter i Ludvika, en upphandling (öppet förfarande) av maskindiskmedel m.m. (GNU 2014/80) för Ludvika, Borlänge, Falu, Gagnef och Sätters kommuner samt Västbergslagens utbildningscentrum (VBU). Genom tilldelningsbeslut den 2 oktober 2014 antogs Rekal Svenska AB:s (Rekal) anbud.

**Aksab Kemi Sverige AB** (Aksab) ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att Rekals anbud förkastas. Det anbudet påstås inte uppfylla samtliga ska-krav. Aksab hänvisar till att Rekal har underlåtit att ange vilka positioner leverantörsförsäkran för Oparfumerat avser och inte heller angett något förslag på verifikat för kvalitetssäkring. Aksab anser sig ha lidit skada eftersom de uppfyllt alla krav men trots detta inte har tilldelats kontraktet.

**Upphandlande myndigheter** anser att Aksabs ansökan ska avslås. De menar att Rekal har uppfyllt gällande ska-krav och att Aksab inte har visat att anbudsgivarna har behandlats olika. Aksab uppges rätteligen ha förlorat upphandlingen på grund av ett högre anbudspris.

#### FÖRFRÅGNINGSUNDERLAGET

I förfrågningsunderlaget sägs bl.a. följande.

##### Skallkrav Krav 1.4

Anbudsgivaren ska godkänna och säkerhetsställa att samtliga anbudsartiklar uppfyller ställda miljökrav i bilaga Miljökrav.pdf. Miljökraven ska kunna verifieras enligt förslag på verifikation i Miljökrav.pdf. Vid begäran ska verifikation skickas till UpphandlingsCenter inom 14 dagar. Bilagan ska bifogas efter ifyllande och undertecknande.

##### Miljökrav B.8. Oparfumerat

###### BASKRAV

Produkten ska ej innehålla parfymer, dvs. ämnen/ämnesblandningar som är tillsatta i syfte att förbättra produktens doftegenskaper.

Uppfyller  Ja

Förslag till verifikat:

- Produktens innehållsdeklaration med sammansättningsuppgifter i viktprocent (i koncentrationsintervall)
- Licens enligt Svanens kriterier för Maskindiskmedel för professionellt bruk version 2.1
- Leverantörsförsäkran
- Annan likvärdig dokumentation (ange vad):

### Miljökrav A.22. Kvalitetssäkring

#### BASKRAV

Leverantören av de offererade produkterna ska själv eller genom sin underleverantör ha dokumenterade rutiner och instruktioner för att säkerställa:

- att kraven kontrolleras och uppfylls under kontraktperioden,
- att dokumentation som styrker att kraven uppfylls finns tillgänglig
- att det finns en kontaktperson gentemot den upphandlande enheten.

För att säkerställa att ovanstående punkter efterlevs i den dagliga produktionen ska rutinerna/instruktionerna minst omfatta följande:

1. organisation, kvalitetsansvarig, kontaktperson och andra ansvariga personer samt deras ansvarsområden,
2. övervakningsrutiner och journalföring (t ex regelbunden kontroll av råvaru- och produktkvalitet),
3. interna rutiner för behandling och rapportering av oförutsedda avvikelser relaterade till de ställda kraven,
4. interna rutiner för dokumentation och rapportering av planerade produktionsförändringar av den offererade produkten,
5. kontaktpersonens rutiner för rapportering av punkterna 3 och 4 ovan till den upphandlande enheten (externa rutiner för rapportering till den upphandlande enheten),
6. rutiner för dokumentation, rapportering och hantering av reklamationer/klagomål på de offererade produkterna,
7. rutiner för spårbarhet uppströms i leverantörskedjan av de offererade produkterna i produktionen.

Uppfyller  Ja

Förslag till verifikat

- Produktionsenhetens certifikat enligt ISO 9001
- Eget dokumenterat system som omfattar punkt 1-7 i kravet

### SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart och tydligt sätt anger vilka omständigheter den grundar sin talan på.

Förvaltningsrätten har således att pröva om det på grundval av vad Aksab anfört är visat att de upphandlande myndigheterna har brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU och att detta medfört att Aksab lidit eller kan komma att lida skada (16 kap. 6 § LOU). De grundläggande principerna innebär att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principer om ömsesidigt erkännande och proportionalitet (1 kap. 9 § LOU).

*Positionsnummer vid verifikation*

Aksab gör gällande att Rekal inte uppfyller de obligatoriska Miljökraven eftersom de inte angett positionsnummer efter verifikationsförslaget för produkten Oparfymerat. För övriga produktkrav har Rekal angett denna uppgift. Enligt två av de svar på frågor som Upphandlingscenter lämnat före anbudstidens utgång ska det tydligt framgå vilka eller vilket positionsnummer som gäller för de olika verifikationsförslagen och att det ska tydligt framgå att alla positioner är verifierade. Detta svar och utformningen av ska-kravet (1.4) innebär att det efter varje förslag på verifikat ska anges positionsnummer för den position som gäller för verifikatförslaget. Upphandlingscenter kan inte utgå ifrån att alla positionsnummer gäller för förslaget om inget anges, utan den uppgiften måste framgå. Därmed kan inte Rekals anbud godkännas eftersom Upphandlingscenter i så fall bryter mot likabehandlingsprincipen genom att godkänna anbud som inte uppfyller ställda krav.

**Upphandlande myndigheter** gör gällande att det är ostridigt att det inom ramen för frågor och svar i upphandlingen finns ett antal förtydliganden om hur Miljökraven ska fyllas i. Gemensamt för dessa skriftväxlingar är att de ger förslag på vad som kan skrivas om anbudsgivare önskar verifiera flera olika förslag. Bolagets tolkning att det vid endast angivande av ett förslag, som Rekal ostridigt har gjort, måste klargöras att alla positioner avses i anslutning till detta verifikat är felaktigt och inte i enlighet med Upphandlingscenters intentioner. Skulle Rekal istället kryssat i flera förslag på verifikat avseende Oparfymerat men inte angett vilket förslag som kopplas till vilken position hade detta föranlett diskvalificering, men så är inte fallet. Upphandlingscenter har vid utvärderingen ansett, och står fast vid, att leverantörsförsäkran gäller i aktuellt fall och finns inte flera förslag ikryssade tolkas detta som att leverantörsförsäkran avses för alla positioner. Aksab har inte visat att anbudsgivarna behandlats olika och har rätteligen förlorat upphandlingen på grund av ett högre anbudspris.

**Förvaltningsrätten** gör följande bedömning. En av huvudprinciperna enligt LOU är att anbud som inte uppfyller samtliga av förfrågningsunderlagets obligatoriska krav, s.k. ska-krav, ska inte beaktas vid utvärderingen. Krav som anges i förfrågningsunderlaget måste således vara uppfyllda för att den upphandlande myndigheten ska kunna pröva anbuden. Förvaltningsrätten har i denna del att ta ställning till om det ska anses utgöra ett obligatoriskt krav att ange positionsnumren när ett verifikationsförslag lämnats. Aksab menar att oavsett om ett eller flera verifikationsförslag har lämnats, ska anbudsgivare ange vilka positionsnummer som gäller för ikryssat förslag. De upphandlande myndigheterna gör gällande att när enbart ett verifikationsförslag angetts tolkas det som att det gäller för samtliga positioner och det saknas i denna situation krav på att ange samtliga positioner. Förvaltningsrätten finner att det inte av formuleringen i ska-kraven (1.4) framgår att angivande av positionsnummer utgör ett sådant obligatoriskt krav som Aksab gör gällande. Förvaltningsrätten konstaterar vidare att det under anbudstiden ställts två frågor till Upphandlingscenter gällande hur positionsnummer ska anges. Upphandlingscenter har som svar angett att det efter respektive förslag anges vilken position som avses samt att det är godkänt att skriva ”gäller samtliga 15 positioner” efter ikryssat förslag bara det tydligt framgår att alla positioner är verifierade. Syftet med att ange positioner efter förslag på verifikation måste anses vara att förtydliga om olika verifikat gäller för vissa positioner. Mot denna bakgrund har det enligt förvaltningsrättens bedömning funnits anledning att godta att positionsnummer inte specificerats vid lämnande av enbart ett förslag på verifikat. De svar som lämnats av Upphandlingscenter har heller inte medfört att det kan anses utgöra ett ska-krav att uttryckligen ange samtliga positioner när enbart ett förslag till verifikation lämnats. Förvaltningsrätten finner att Aksab inte visat att Upphandlingscenter brutit mot någon av de grundläggande principerna i LOU när de bedömt att Rekals anbud uppfyllt gällande krav för Oparfymerat. Det saknas därmed skäl för ingripande i denna del.

*Verifikation för kvalitetssäkring*

Aksab gör gällande att Rekal inte har kryssat i och förtydligat vilket förslag som gäller för verifiering av sin kvalitetssäkring. Rekal har kryssat i att kraven uppfylls men inte hur kravet ska verifieras. I ska-kravet 1.4 går att utläsa att det ska kunna verifieras. Upphandlingscenter kan inte själva söka upp vilket förslag de vill godta utan det måste framgå av Rekals anbud och kan inte anges efter anbudstidens utgång. För att föra en rak linje utan särbehandling ska alla ställda krav uppfyllas innan slutdatum för anbudsinslämning och alla inblandade ska kunna utläsa detta av anbudet. Vidare ska verifikation anges för att alla produktenheter innehar ISO 9001 eller likvärdigt system. Rekal tillverkar inte Rationaltabletter och Granuler (position 8, 9 och 10) själva och Upphandlingscenter kan därför inte få fram samtliga efterfrågade uppgifter genom att gå in på Rekals hemsida. Genom att Upphandlingscenter har godtagit brister i Rekals anbud har de brutit mot lika-behandlingsprincipen.

**Upphandlande myndigheter** menar att så länge bestämmelserna i LOU och de bakomliggande principerna inte överträds kan en upphandlande myndighet i förfrågningsunderlaget själv bestämma hur det ska visas att krav i en upphandling är uppfyllda samt reglera vilka kontroller som kan komma att utföras. Det saknas stöd för att upphandlande myndigheter skulle vara skyldig att kontrollera att de uppgifter som lämnats i ett anbud är riktiga. I vart fall sträcker sig en sådan skyldighet inte längre än att jämföra uppgifterna i anbudet med de obligatoriska krav som anges i förfrågningsunderlaget. De upphandlande myndigheterna motsätter sig bolagets argumentation eftersom verifikat för ISO-certifiering inte krävts i samband med anbudsinslämnandet. Rekal har klart angett att kravet uppfylls och uppgiften är av sådan art att den lätt går att verifiera via företagets hemsida. Enbart det faktum att Rekal inte har kryssat i rutan ”Förslag till verifikat” innebär inte att de inte uppfyller ställda krav. Vidare framgår av förfrågningsunderlaget att vid begäran ska verifikation skickas till Upphandlingscenter inom 14 dagar. Med anledning av den lättillgängliga informationen

via hemsidan samt leverantörsförsäkran om att kravet för Kvalitetssäkring uppfylls hade Upphandlingscenter inte rimligen någon anledning att tvivla på dessa uppgifter i anbudsutvärderingen.

**Förvaltningsrätten** gör följande bedömning. Domstolen har att ta ställning till om det är ett obligatoriskt krav i upphandlingen att ange förslag till verifikat vid anbudslämnandet. Aksab menar att det framgår av skakraven (1.4) att detta ska anges och att den omständigheten att Upphandlingscenter i efterhand fått tillgång till uppgift om verifikat på Rekals hemsida har skett i strid med likabehandlingsprincipen. De upphandlande myndigheterna gör gällande att det inte krävts att verifikat på ISO-certifiering lämnas vid anbudsinlämnande och att Rekal har uppfyllt de krav som ställts avseende kvalitetssäkring. Förvaltningsrätten konstaterar att det i förfrågningsunderlaget (1.4) anges att miljökraven ska kunna verifieras enligt förslag på verifikation. Det saknas anledning, med hänsyn till principerna om transparens och likabehandling, att ge kravet en annan innebörd än den som följer av ordalydelsen, nämligen att det utgör ett sådant obligatoriskt krav som ska beaktas. Det är ostridigt att Rekal i sitt anbud inte har angett något förslag på verifikat avseende kvalitetssäkring. Därmed har inte framgått att bolaget hade något verifikat på bekräftade rutiner. På grund av det anförda kommer förvaltningsrätten fram till att Rekals anbud inte uppfyller samtliga obligatoriska krav. Aksab får anses ha lidit skada av förfarandet och det finns således grund för ingripande. Med hänsyn till att bristen hänför sig till prövningen av anbuden och inte till upphandlingens konkurrensuppsökande skede anser förvaltningsrätten att det är tillräckligt att upphandlingen rättas på så sätt att anbudsprövningen görs om, med beaktande av det obligatoriska kravet att ange förslag på verifikat.

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

  
Lennart Andersson

rådman