



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM
2013-01-22
Meddelad i
Göteborg

Mål nr
15246-12 E
Enhet 2:6

SÖKANDE

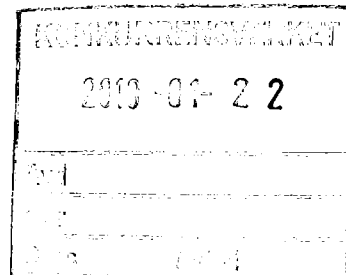
TK Byggråd AB, 556472-2360
Lars Kaggsgatan 15
415 03 Göteborg

MOTPART

Göteborgs Stads Upphandlings Aktiebolag, 556070-5054
Box 1111
405 23 Göteborg

SAKEN

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU



DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

BAKGRUND

Göteborgs Stads Upphandlings Aktiebolag (Upphandlingsbolaget) genomför en upphandling benämnd "Tekniska konsulttjänster – Projektledare, om- tillbyggnad" med diarienum 478/12. Upphandlingsbolaget fattade efter anbudsutvärdering den 20 december 2012 tilldelningsbeslut, varvid TK Byggråd AB (bolaget) inte erhöll tilldelning i upphandlingen i delar som benämns "produktion standard", "projektering BAS – P" och "projektering standard".

YRKANDEN M.M.

Bolaget begär överprövning av upphandlingen avseende delarna "produktion standard", "projektering BAS – P" och "projektering standard". Bolaget yrkar, såsom det slutligen bestämt sin talan, att upphandlingen i första hand ska göras om och att ett nytt förfrågningsunderlag ska utarbetas. I andra hand yrkar bolaget att upphandlingen ska rättas på så sätt att bolagets anbud ska antas.

Till stöd för att upphandlingen ska göras om anför bolaget i huvudsak följande. Upphandlingsbolaget har fattat nya tilldelningsbeslut den 15 januari 2013. Härigenom har 16 anbudsgivare erhållit tilldelning. En av dessa anbudsgivare är ett företag med cirka fem anställda. Övriga anbudsgivare som erhållit tilldelning är företag med mellan 11 anställda och 10 000 anställda. Upphandlingsbolaget ser ut att ställa sådana krav i sina upphandlingar att bl.a. enmansföretag inte kan uppfylla de angivna kriterierna. Upphandlingsbolaget motarbetar därmed små företag.

Till stöd för att upphandlingen ska rättas anför bolaget i huvudsak följande. Bolaget är ett enmansföretag som haft uppdrag som projektledare för

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2**DOM**

kommunala bolag och förvaltningar inom Göteborgs Stad sedan 1995. Uppdragen har haft en budget på 6 – 60 miljoner kronor. De upphandlande myndigheterna har aldrig haft några negativa synpunkter på bolagets sätt att utföra uppdragen. I fråga om skall-kravet "mätbara kvalitetsmål" har bolagets kvalitetsmål varit "nöjd kund" och uppdragsgivarna har uppenbarligen varit nöjda då bolaget har erhållit ytterligare uppdrag. När det gäller skall-kravet "rutiner för registrering av bl.a. myndighetskrav" ingår det i uppdragen att följa checklistor som är upprättade av t.ex. Lokalförvaltningen. Som enmansföretag önskar bolaget kunna komplettera sitt anbud om något saknats eller varit otydligt i anbudet. Bolaget har även viss ovana av att lämna elektroniska anbud.

Upphandlingsbolaget anser att ansökan ska avslås och anför i huvudsak följande. Upphandlingsbolaget har inte brutit mot LOU eller de upphandlingsrättsliga principerna. Det står den upphandlande myndigheten fritt att bestämma hur ett förfrågningsunderlag ska utformas och vad som ska kravställas utifrån myndighetens identifierade behov så länge det sker inom ramen för de upphandlingsrättsliga principerna. I den aktuella upphandlingen har angetts vissa obligatoriska kvalificeringskrav i förfrågningsunderlagets punkter "1.4.2.3. AUC.221 Kvalitetsledningssystem" och "1.4.2.5. AUC.222 Miljöledningssystem". I punkterna 10.1.3. respektive 10.1.4. anges vidare att anbudsgivaren ska ha kvalitets- och miljöledningssystem som minst uppfyller kraven enligt AUC.221 respektive AUC.222. Om anbudsgivaren inte är certifierad enligt särskilt angivna tredjepartscertifierade system ska anbudsgivaren redovisa att den uppfyller kraven och bifoga dokument till anbudet som styrker detta.

Vad gäller kvalitetsledning har bolaget bifogat en kvalitetspolicy samt exempel på projektplan för kvalitetsarbete. Kvalitetspolicyn är mycket allmänt hållen och motsvarar inte de krav som angetts under AUC.221. Bl.a. saknas uppgifter om mätbara kvalitetsmål och rutiner för revision av led-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM

ningssystemet. Vad gäller miljöledning har bolaget bifogat ett mycket kortfattat och generellt utformat miljöledningssystem. Dokumentet motsvarar inte på något sätt innehållet i de åtta punkter som angetts i AUC.222. Bolaget har t.ex. inte alls angett några rutiner för hantering av avvikelser och förbättringsåtgärder, ingen sammanställning av genomförda utbildningar, inga miljömål med handlingsplaner och inte heller några rutiner för registrering av bl.a. myndighetskrav eller rutiner för revision av miljöarbetet. Då bolaget inte uppfyllt obligatoriska kvalificeringskrav avseende kvalitets- och miljöledningssystem var det korrekt att inte utvärdera bolagets anbud.

Upphandlingsbolaget har inte begärt någon komplettering av bolagets anbud och har heller inte någon skyldighet att göra detta. Praxis kring kompletteringar är synnerligen restriktiv. Om Upphandlingsbolaget hade begärt ett förtydligande av bolaget hade detta med stor sannolikhet kunnat stå i strid med likabehandlingsprincipen.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

Upphandlande myndigheter ska enligt 1 kap. 9 § LOU 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.

Enligt 11 kap. 2 § första stycket LOU får en upphandlande myndighet ställa krav på en lägsta nivå för anbudssökandes och anbudsgivares ekonomiska samt tekniska och yrkesmässiga kapacitet. Kraven ska överensstämma bl.a. med vad som anges i 11 §. Den tekniska kapaciteten får styrkas bl.a. genom en beskrivning av varuleverantörens eller tjänsteleverantörens tekniska utrustning och av de metoder som leverantören använder för

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2**DOM**

att säkra kvaliteten samt av företagets undersöknings- och forskningsresurser (11 kap. 11 § andra stycket 4 LOU) och, när det är fråga om byggtreprenader eller tjänster, genom uppgifter om de miljöskyddsåtgärder leverantören kommer att tillämpa när kontraktet fullgörs, om det med hänsyn till vad kontraktet avser behövs sådana uppgifter (11 kap. 11 § andra stycket 7 LOU). Av 11 kap. 14 § andra stycket och 15 § andra stycket LOU framgår att den upphandlande myndigheten, om den i fråga om kvalitetssäkringsstandarder och standarder för miljöledning kräver intyg utfärdat av visst oberoende organ, även ska godta likvärdiga intyg från andra organ som är etablerade inom EES och andra bevis på likvärdiga kvalitetssäkrings- respektive miljöledningsåtgärder som lämnas av leverantörer.

Av 9 kap. 8 § andra stycket LOU framgår att en upphandlande myndighet får begära att en anbudsansökan eller ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning.

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 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 (16 kap. 6 § LOU).

Förfrågningsunderlaget

Av förfrågningsunderlagets punkt "1.2.3." framgår att de uppdrag upphandlingen avser omfattar konsultuppdrag av typen projekteringsledning och bygglledning i byggprocessens olika skeden. Uppdragen kan även avse projektledning eller uppdrag som sakkunnig. De typer av projekt som är

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM

Sida 6
15246-12 E

aktuella är om- och tillbyggnad av fastigheter såsom skolor, vårdbyggnader, flerbostadshus, lokaler etc.

Enligt punkterna "1.3.5.6." och "1.3.5.7." ska anbudsgivare ha kvalitetslednings- respektive miljöledningssystem som minst uppfyller kraven enligt "AUC.221" respektive "AUC.222".

I punkten "1.4.2.3." (AUC.221 Kvalitetsledningssystem) anges följande minimikrav på omfattning av ej certifierat kvalitetsledningssystem:

- Företagets kvalitetspolicy
- Verksamhetsbeskrivning – en översikt över hur företagets verksamhet är uppbyggd och fungerar
- Rutiner för planering och styrning av uppdrag och verksamhet inklusive inköp
- Rutiner för hantering av korrigerande och förebyggande åtgärder (företagets system för ständiga förbättringar)
- Kvalitets- respektive miljöutbildning
- Mätbara kvalitetsmål med handlingsplaner och ansvarsfördelning för hur och när målen ska uppfyllas
- Rutin för registrering av myndighetskrav, beslut och föreskrifter som rör verksamheten
- Rutin för årliga interna och/eller externa revisioner – protokoll ska kunna visas

I punkten "1.4.2.5." (AUC.222 Miljöledningssystem) anges följande minimikrav på omfattning av ej certifierat miljöledningssystem:

- Företagets miljöpolicy
- Verksamhetsbeskrivning – en översikt över hur företagets verksamhet är uppbyggd och fungerar
- Rutiner för planering och styrning av uppdrag och verksamhet inklusive inköp

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2**DOM**

- Rutiner för hantering av avvikelser och förbättringsåtgärder/företagets system för ständiga förbättringar
- Miljöutbildning för all personal
- Mätbara miljömål med handlingsplaner och ansvarsfördelning för hur och när målen ska uppfyllas
- Rutin för registrering av myndighetskrav, beslut och föreskrifter som rör verksamheten
- Rutin för årliga interna och/eller externa revisioner samt protokoll från denna

Förvaltningsrättens bedömning

Bolaget har i första hand yrkat att upphandlingen ska göras om och därvid gjort gällande att Upphandlingsbolaget har uppställt obligatoriska kvalificeringskrav, s.k. skall-krav, som små företag inte kan uppfylla. Bolaget har inte närmare preciserat vilka skall-krav i förfrågningsunderlaget som är oproportionella men får antas mena att i vart fall kraven avseende kvalitetslednings- och miljöledningssystem, vilka bolaget inte ansetts uppfylla, är av denna karaktär.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens praxis har en upphandlande myndighet stor frihet att själv utforma sin upphandling inom de ramar som ges av de allmänna principerna för offentlig upphandling i 1 kap. 9 § LOU. Grundläggande är att leverantörer behandlas likvärdigt och icke-diskriminerande och att upphandlingen genomförs på ett öppet sätt (jfr bl.a. Högsta förvaltningsdomstolens dom den 14 september 2012 i mål nr 6737-11).

Omfattningen av de uppdrag som den aktuella upphandlingen avser uppgår enligt förfrågningsunderlaget till cirka 25 miljoner kronor per år för kategorierna förstudie/program, projektering och produktion. De tjänster som

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2**DOM**

- Rutiner för hantering av avvikelser och förbättringsåtgärder/företagets system för ständiga förbättringar
- Miljöutbildning för all personal
- Mätbara miljömål med handlingsplaner och ansvarsfördelning för hur och när målen ska uppfyllas
- Rutin för registrering av myndighetskrav, beslut och föreskrifter som rör verksamheten
- Rutin för årliga interna och/eller externa revisioner samt protokoll från denna

Förvaltningsrättens bedömning

Bolaget har i första hand yrkat att upphandlingen ska göras om och därvid gjort gällande att Upphandlingsbolaget har uppställt obligatoriska kvalificeringskrav, s.k. skall-krav, som små företag inte kan uppfylla. Bolaget har inte närmare preciserat vilka skall-krav i förfrågningsunderlaget som är oproportionella men får antas mena att i vart fall kraven avseende kvalitetslednings- och miljöledningssystem, vilka bolaget inte ansetts uppfylla, är av denna karaktär.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens praxis har en upphandlande myndighet stor frihet att själv utforma sin upphandling inom de ramar som ges av de allmänna principerna för offentlig upphandling i 1 kap. 9 § LOU. Grundläggande är att leverantörer behandlas likvärdigt och icke-diskriminerande och att upphandlingen genomförs på ett öppet sätt (jfr bl.a. Högsta förvaltningsdomstolens dom den 14 september 2012 i mål nr 6737-11).

Omfattningen av de uppdrag som den aktuella upphandlingen avser uppgår enligt förfrågningsunderlaget till cirka 25 miljoner kronor per år för kategorierna förstudie/program, projektering och produktion. De tjänster som

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2**DOM**

ska upphandlas är tekniska konsulttjänster, dvs. intellektuella tjänster. Med hänsyn till att uppdragen kan vara omfattande och då de avser tjänster som kan ge en betydande indirekt miljöpåverkan är det enligt förvaltningsrättens mening inte oproportionellt att uppställa krav på att anbudsgivarna ska ha fastställda kvalitetslednings- respektive miljöledningssystem. De minimikrav på sådana system som angetts i förfrågningsunderlaget framstår inte heller de som oproportionella. Förvaltningsrätten anser inte heller att det i övrigt har framkommit omständigheter som visar att förfrågningsunderlaget står i strid med proportionalitetsprincipen eller övriga upphandlingsrättsliga principer. Det saknas därför skäl att besluta att upphandlingen ska göras om.

Bolaget har i andra hand yrkat att upphandlingen ska rättas på så sätt att bolaget ska erhålla tilldelning i upphandlingen. Av handlingarna i målet framgår emellertid att bolagets anbud inte har uppfyllt kvalificeringskraven i punkterna "1.4.2.3." och "1.4.2.5." i fråga om kvalitetslednings- och miljöledningssystem då flera av de där angivna uppgifterna saknas. Då det varit fråga om obligatoriska kvalificeringskrav var det korrekt att inte utvärdera bolagets anbud. Den omständigheten att bolaget inte erbjudits möjlighet att komplettera sitt anbud eller vad bolaget i övrigt har anfört inverkar inte på denna bedömning.

Det som bolaget har anfört och visat innebär sammanfattningsvis inte att Upphandlingsbolaget har brutit mot någon bestämmelse i LOU, varför ansökan ska avslås.

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



Monika Knutsson

Förvaltningsrättsfiskal



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningstäten 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 vatill 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
3. om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
4. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
5. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
6. 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 uppgive sitt namn, adress och telefonnummer.

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. 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 angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.

DV 3109/1B LOU