



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

**DOM**  
 2011-03-03  
 Meddelad i  
 Göteborg

Mål nr  
 21405-10 E  
 Enhet 2:1

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2011-03-07	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

**SÖKANDE**

Skanska Sverige AB, 556033-9086  
 Sjöallén 20  
 432 44 Varberg

Ombud: Bolagsjuristen Martin Ahlström  
 Skanska Sverige AB, Juridik  
 405 18 Göteborg

**MOTPART**

Laholms kommun  
 Teknik- och servicekontoret  
 Humlegången 6  
 312 80 Laholm

Ombud: Kommunjuristen Bo Erlandsson  
 Adress som ovan

**SAKEN**

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

---

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten bifaller ansökan på så sätt att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts i form av en ny utvärdering, varvid anbudet från Tage & Söner Byggnads AB inte ska beaktas.

---

## BAKGRUND

Laholms kommun genomför en upphandling av byggentreprenad för Veingeskolan F-9, Fas 2-3 med projektnummer 141. Byggentreprenaden ingår som en del av en samordnad generalentreprenad. Upphandlingen genomförs med ett förenklat förfarande.

I tilldelningsbeslut den 27 september 2010 meddelade Laholms kommun att man valt att teckna avtal med Skanska Sverige AB. Tage & Söner Byggnads AB ansökte om överprövning av upphandlingen. Förvaltningsrätten beslutade i dom den 25 november 2010 i mål nr 17702-10 att rättelse skulle vidtas av kommunen på så sätt att en ny utvärdering skulle göras, i vilken i anbudens redovisade kvalitets- och miljöledningssystem skulle prövas enbart utifrån de kvalifikationskrav som ställs i förfrågningsunderlagets administrativa föreskrifter punkterna AFB.514 och AFB.515, dvs. kvalitets- och miljöledningssystemen skulle inte prövas inom ramen för utvärderingen.

Laholms kommun genomförde därefter en ny anbudsutvärdering. Av tilldelningsbeslut den 20 december 2010 framgår att Laholms kommun valt att teckna avtal med Tage & Söner Byggnads AB.

## YRKANDEN M.M.

**Skanska Sverige AB** (bolaget) ansöker nu om överprövning och yrkar i första hand att förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts på så sätt att en ny anbudsutvärdering ska göras vid vilken Tage & Söner Byggnads AB:s (Tage & Söner) anbud ska förkastas och bolagets anbud ska antas. Bolaget yrkar i andra hand att upphandlingen ska göras om.

Till stöd för talan anför bolaget i huvudsak följande.

Laholms kommun har brutit mot LOU genom att pröva anbudet från Tage & Söner trots att anbudet inte uppfyller samtliga i förfrågningsunderlaget uppställda skalkrav. För den händelse förvaltningsrätten finner att kommunen inte brutit mot LOU på det sätt som nu görs gällande ska upphandlingen göras om eftersom kommunen i efterhand ändrat förutsättningarna för anbudsutvärderingen på ett sätt som strider mot principen om förutsebarhet/transparens.

Kommunen har genom sitt förfarande i upphandlingen brutit mot de grundläggande principerna för upphandling såsom principerna om likabehandling, förutsebarhet och transparens och därmed mot 1 kap. 9 § LOU. Som en följd därav har bolaget lidit, eller i vart fall riskerar att, lida skada genom att bland annat gå miste om den vinst som bolaget hade gjort om bolaget tilldelats entreprenaden.

Av förfrågningsunderlagets administrativa föreskrifter punkten AFB.31 (Anbuds form och innehåll) framgår bland annat att anbud ska vara uppställt enligt till administrativa föreskrifter bifogat anbudsformulär.

Av AFB.51 (Prövning av anbudsgivare) följer bland annat att prövning av anbudsgivare innebär kontroll att begärd dokumentation har lämnats in samt att anbud kommer att förkastas om de ej uppfyller samtliga i förfrågningsunderlaget ställda minimikrav. Vidare anges att anbudsgivare kommer att kontrolleras att dessa uppfyller krav enligt AFB.514-AFB.515.

I AFB.514 (Krav på kvalitetssystem) respektive AFB.515 (Krav på miljöledningssystem) föreskrivs att anbudsgivare ska ha kvalitets- och miljöledningssystem som minst uppfyller kraven enligt AFC.22.

Av AFB.52 (Värderingsgrunder...) framgår att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas med hänsyn till de angivna utvärderingskriterierna. Utvärderingskriterierna utgörs i huvudsak av pris, kvalitets- och

miljöledningssystem samt referenser (varvid de två senare utvärderingskriterierna föreskriver tillägg/avdrag på lämnade anbudspriser).

I AFC.22 (Kvalitets- och miljöarbete) anges bland annat följande

*“Minimum krav på kvalitets- respektive miljöledningssystem (som ej är certifierat enligt SS-EN ISO 9001: 2000/9001:2008 respektive ISO 14001:2004):*

*Ett kvalitets- respektive miljöledningssystem ska minst ha följande omfattning*

- Företagets kvalitets- respektive miljöpolicy*
- 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 avvikelser och förbättringsåtgärder/företagets system för ständiga förbättringar.*
- Kvalitets- respektive miljöutbildning inkluderande fuktsäkring för berörd personal.*
- Mätbara kvalitets- och 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 - protokoll ska kunna visas*

*Tage & Söners anbud uppfyller inte uppställda skallkrav*

Tage & Söner är rimligen inte certifierat enligt SS-EN ISO 9001:2000/9001:2008 respektive ISO 14001:2004. Detta innebär att Tage & Söners kvalitets- respektive miljöledningssystem minst måste uppfylla de i punkten AFC.22 uppställda minimikraven.

Av Tage & Söners kvalitetsledningssystem framgår bland annat inte uppgift eller beskrivning av kvalitetsutbildning inkluderande fuktsäkring för berörd personal. Vidare saknar kvalitetssystemet rutin för registrering av myndighetskrav, beslut och föreskrifter som rör verksamheten. Härutöver är Tage & Söners kvalitetsledningssystem så generellt utformat att det inte går att utläsa hur Tage & Söner avser att uppfylla flera övriga minimikrav. Detta gäller bland annat rutiner för hantering av avvikelser och förbättringsåtgärder/företagets system för ständiga förbättringar och rutiner för årliga interna och/eller externa revisioner.

Tage & Söners miljöledningssystem har i stort sett samma brister som dess kvalitetsledningssystem och det går bland annat inte att utläsa hur bolaget avser att uppfylla sina miljömål.

Som framgår ovan uppfyller Tage & Söners anbud inte i förfrågningsunderlaget uppställda skallkrav när det gäller minimikrav avseende kvalitets- och miljöledningssystem. Det är en upphandlingsrättslig grundprincip att anbudsgivare skall uppfylla i förfrågningsunderlaget ställda skallkrav. Om så inte sker strider det bland annat mot den grundläggande principen i LOU om likabehandling.

Tage & Söners anbud har inte avgetts i enlighet med förfrågningsunderlaget då det inte uppfyller däri ställda skallkrav. Tage & Söners anbud skulle därför rätteligen ha förkastats och bolagets anbud istället antagits.

*Ändrade förutsättningar för anbudsutvärdering och otydligt förfrågningsunderlag*

För den händelse att förvaltningsrätten skulle finna att Tage & Söners anbud uppfyller skallkraven vad avser kvalitets- och miljöledningssystem görs gällande att upphandlingen ska göras om då kommunen i efterhand gjort en väsentlig förändring av förfrågningsunderlaget och därigenom ändrat förutsättningarna för utvärderingen av lämnade anbud på ett sätt som strider mot principen om förutsebarhet och transparens.

Om det hade varit känt för bolaget att kvalitets- och miljöledningssystem - i strid med förfrågningsunderlaget - inte skulle komma att beaktas inom ramen för utvärderingen hade bolaget kanske kunnat lämna ett anbudspris som hade varit lägre. Ändringen har haft betydelse för bolaget vid avgivande av anbudet och den kan mycket väl ha påverkat upphandlingens konkurrensuppsökande skede. Det ska här noteras att den i administrativa föreskrifter föreskrivna utvärderingsmodellen gav bolaget ett avdrag på priset om ca 300 000 kr. Avdraget blev avgörande för att bolaget erhöll jobbet. När en så central förutsättning som ett utvärderingskriterium - som varit avgörande för tilldelningen - tas bort skulle kommunen ha gjort om upphandlingen istället för att genomföra en ny utvärdering utifrån andra förutsättningar. Endast en ny upphandling hade medfört en konkurrensneutral hantering.

Det går inte heller att utesluta att även andra potentiella entreprenörer skulle lämnat anbud utifrån de ändrade förutsättningarna. Detta gör sig även gällande om kommunens uppfattning kring innebörden av de krav som ställs i AFC.22 skulle vara riktig. Om kommunens tolkning av kraven i AFC.22 skulle vara riktig kan bolaget inte heller se att förfrågningsunderlaget i denna del uppfyller kravet på förutsebarhet/transparens, vilket på egen hand utgör grund för att upphandlingen skall göras om.

**Laholms kommun** (kommunen) bestrider bifall till ansökan.

För det fall förvaltningsrätten skulle finna att kommunen vid den aktuella upphandlingen brutit mot någon bestämmelse i LOU som påkallar åtgärd enligt sagda lag yrkar kommunen att förvaltningsrätten som tillräcklig åtgärd förordnar om rättelse i form av ny anbudsutvärdering.

Till stöd för talan anför kommunen bland annat följande.

*Frågan om Tage & Söners anbud uppfyllt kvalificeringskraven*

Frågan i målet gäller i första hand om de i Tage & Söners anbud redovisade kvalitets- och miljöledningssystemen ska anses uppfylla de kvalifikationskrav som ställts upp i förfrågningsunderlagets administrativa föreskrifter punkterna AFB.514 och AFB.515.

I AFB.514 och AFB.515 föreskrivs att anbudsgivare ska ha kvalitets- och miljöledningssystem som minst uppfyller de krav på kvalitets- och miljöarbete som anges i förfrågningsunderlagets punkt AFC.22 och som närmare anges i åtta strecksatser.

Tage & Söner har i sitt anbud lämnat information om bolagets kvalitets- och miljöledningssystem. I anbudet redovisas bolagets kvalitets- respektive miljöpolicy, organisationsöversikt med bland annat stabsfunktion för kvalitets- och miljöledningssystemuppbyggnad för bolagets kvalitets- och miljöledningssystem av vilken framgår hur bolaget bedriver praktiskt kvalitets- och miljöarbete vid utförande av uppdrag och som närmare beskrivs under rubrikerna KMA-plan, Kontrollprogram, Projektgenomgång, Projekteringsstyrning, Inköp- och materialstyrning, Processtyrning, Avvikelsehantering, Kommunikation och Erfarenhetsåterföring.

Sammanfattningsvis anser kommunen att Tage & Söners i sitt anbud redovisade kvalitets- och miljöarbete uppfyller de minimikrav som ställts upp i förfrågningsunderlagets punkt AFC.22. Någon grund för att inte utvärdera

Tage & Söners anbud har därför inte förelegat. Skäl för att bifalla Skanskas yrkande om åtgärd på denna grund finns därför inte.

*Ändrade förutsättningar för anbudsutvärdering*

Kommunen bestrider bolagets yrkande att upphandlingen ska göras om på den grunden att den prövning av anbudsgivarnas i anbuden redovisade kvalitets- och miljöledningssystemen som gjorts med bortseende av den i förfrågningsunderlagets administrativa föreskrifter punkt AFB.52 angivna utvärderingsmodellen inte har påverkat upphandlingens konkurrensuppsökande skede. Härvid åberopas förvaltningsrättens dom den 25 november 2010 i mål nr 17702-10. Inte heller på denna grund finns det därför skäl för att besluta om ingripande enligt LOU.

Sammanfattningsvis är det kommunens inställning att upphandlingen inte genomförts i strid med de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i den lagen.

**Bolaget** har i yttrande sammanfattningsvis anfört följande. Tage & Söners redovisade kvalitets- och miljöledningssystem innehåller en rad övergripande/generella formuleringar men det saknas genomgående beskrivningar av hur företaget arbetar för att förverkliga dem i verksamheten. Inte heller har några närmare beskrivningar av hur rutiner/processer ska uppfyllas lämnats.

**DOMSKÄL**

*Tillämpliga bestämmelser m.m.*

Av 16 kap. 5 § LOU framgår att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i LOU och detta 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.

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 beaktas.

Regeringsrätten har uttalat att de skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten (numer unionsrätten) inte träds för när (se RÅ 2002 ref. 50).

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

En förutsättning för att förvaltningsrätten ska besluta om åtgärder enligt LOU är att den upphandlande myndigheten har brutit mot någon bestämmelse i lagen eller mot någon av de principer som bär upp lagstiftningen. För att en upphandling enligt LOU ska uppfylla unionsrättens krav på lika-behandling ska leverantörer och de produkter som erbjuds behandlas lika. De förfaranden som används av en upphandlande myndighet ska tillämpas på samma sätt mot alla leverantörer som deltar i en upphandling.

#### *Uppfyllande av skallkrav avseenden Kvalitets- och miljöledningssystem*

En av huvudprinciperna enligt LOU är att anbud som inte uppfyller förfrågningsunderlagets s.k. skallkrav inte ska beaktas vid utvärderingen. Krav som anges i förfrågningsunderlaget måste således vara uppfyllda för att den upphandlande myndigheten ska kunna pröva anbudet.

Bolaget gör gällande att Tage & Söners anbud avseende redovisat kvalitets- och miljöarbete inte uppfyller de minimikrav som ställts upp i förfrågningsunderlagets punkt AFC.22. Dessa har utförligt angetts och kommenterats i parternas argumentering i målet.

Av anbudsinvändningen framgår att anbudet ska innehålla antingen dokument som visar att anbudsgivaren är certifierad enligt viss angiven standard eller dokument som uppfyller särskilt angivna krav enligt AFC.22. Tage & Söner Byggnads AB har inte lämnat in dokument om certifiering. Det framgår inte av Tage & Söner Byggnads AB angivna dokument, som är knapphändiga, att Tage & Söner Byggnads AB:s kvalitets- och miljöledningssystem omfattar kvalitets- respektive miljöutbildning inkluderande fuktsäkring för berörd personal och inte heller att systemen har någon rutin för registrering av myndighetskrav, beslut och föreskrifter som rör verksamheten. Dokumenten uppfyller redan med hänsyn härtill inte de krav som anges i förfrågningsunderlaget punkten AFC.22. Således har kommunen i detta hänseende inte följt kraven i förfrågningsunderlaget när den bedömt att Tage & Söners anbud uppfyller kraven om kvalitets- och miljöledningssystem. Skäl att utesluta Tage & Söners anbud från anbudsutvärderingen föreligger därför. Bolaget kom tvåa vid anbudsutvärderingen. Det sagda innebär att skäl för ingripande enligt LOU finns på denna grund.

#### *Ändring av anbudsutvärderingen och otydligt förfrågningsunderlag*

I LOU saknas såväl detaljerade regler för hur ett förfrågningsunderlag ska vara utformat som bestämmelser om ändring, förtydligande och komplettering av förfrågningsunderlag. En åtgärd som innebär att förfrågningsunderlaget ändras under pågående upphandling får därför bedömas enligt de allmänna principer som LOU bygger på och som kommer till uttryck i 1 kap. 9 § LOU. En förändring som innebär väsentliga förändringar i förhållande till det ursprungliga förfrågningsunderlaget kan inte anses vara tillåten. Vid

en sådan bedömning får en samlad bedömning göras av hur åtgärden påverkar upphandlingen.

Bolaget gör gällande att väsentliga förändringar gjorts i förfrågningsunderlaget när det gäller anbudsutvärderingen. Enligt bolaget skulle kommunen därför ha beslutat att avbryta upphandlingen och göra om den. Vidare anges att i det fall kommunens uppfattning av innebörden av kraven i AFC.22 skulle vara riktig så är förfrågningsunderlaget så otydligt att det inte uppfyller kravet på transparens/förutsebarhet varför upphandlingen även på den grunden ska göras om.

Förvaltningsrätten har tidigare i dom i mål nr 17702-10 uttalat bland annat följande: Den modell som redovisats i förfrågningsunderlaget för utvärdering av anbudsgivarnas kvalitets- och miljöledningssystem genom fiktiv prisjustering av anbudspriser innebär enbart en mycket liten maximal prisjustering och kan inte antas ha avhållit presumtiva anbudsgivare som ansett sig uppfylla de i förfrågningsunderlaget ställda minimikraven på sådana system från att lämna anbud eller påverkat deras möjlighet att lämna konkurrenskraftiga anbud.

Förvaltningsrätten finner inte skäl att nu göra någon annan bedömning i detta mål. Nu aktuell förändring av förfrågningsunderlaget är sålunda inte av sådan art och omfattning att den är att betrakta som väsentlig i förhållande till det ursprungliga förfrågningsunderlaget. Ändringen har inte heller påverkat upphandlingens konkurrensuppsökande skede. Skäl för att med stöd av denna grund besluta om ingripande enligt LOU saknas därför.

Fråga är därefter om kraven i förfrågningsunderlaget punkten AFC.22 är tillräckligt klart utformat för att en anbudsgivare ska kunna lägga ett konkurrenskraftigt anbud i upphandlingen. Kraven som ställs upp i punkten AFC.22 är klart och tydligt formulerade. Däremot anges inte närmare hur

redogörelsen för kravens uppfyllande ska utformas. Inte heller kan man normalt sett ställa allt för långtgående krav för att en leverantör ska anses ha uppfyllt ett skallkrav avseende en allmän redogörelse om sina arbetsätt eller dylikt. Emellertid har förvaltningsrätten tidigare i domen funnit att kommunen inte har följt kraven i förfrågningsunderlaget när den bedömt att Tage & Söners anbud uppfyller kraven om kvalitets- och miljöledningssystem. De av Tage & Söner ingivna dokumenten saknar nämligen, som rätten konstaterat tidigare i domen, vissa delar som klart ska finnas med. Kommunens bedömning att anse att Tage & Söners anbud uppfyller kraven i AFC.22 innebär därmed inte att förfrågningsunderlaget är att betrakta som så otydligt att de unionsrättsliga principerna har trätts för när, jfr RÅ 2002 ref. 50. Skäl för ingripande enligt LOU saknas därför på denna grund.

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



Urban Karlsson

Rådman

Föredragande i målet har varit Michaël Koch.



# 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 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
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