



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I UPPSALA**

**DOM**  
2019-10-08  
Meddelad i Uppsala

Mål nr  
1645-19 E

**SÖKANDE**

Peab Anläggning AB, 556568-6721

Ombud: Bolagsjurist Maria Forsgren  
c/o Peab AB  
Box 808  
169 28 Solna

KONKURRENSVERKET	
20191008	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**MOTPART**

Bostads AB Mimer i Västerås, 556019-3384

Ombud: Advokat Per-Ola Bergqvist och biträdande jurist Sara Öwall  
Foyen Advokatfirma KB  
Södergatan 22  
211 34 Malmö

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 274449

**Postadress**  
Box 1853  
751 48 Uppsala

**Besöksadress**  
Smedsgränd 22

**Telefon**  
018-431 63 00  
**E-post:** forvaltningsratteni uppsala@dom.se  
www.forvaltningsratteni uppsala.domstol.se

**Telefax**  
018-10 00 34

**Expeditionstid**  
måndag–fredag  
08:00–16:00

### BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Bostads AB Mimer i Västerås (Mimer) genomför upphandling avseende nybyggnation av gator och teknisk försörjning inom kvarteret Förseglet 1, referensnummer 201811. I tilldelningsbeslut den 8 mars 2019 har anbud från Peab Anläggning AB (bolaget) förkastats på grund av bristande kravuppfyllnad.

**Bolaget** yrkar i första hand att upphandlingen rättas på så sätt att bolagets anbud ska beaktas i utvärderingen. I andra hand yrkar bolaget att upphandlingen ska göras om. Till stöd för sin talan anför bolaget bland annat följande.

I ett tidigare tilldelningsbeslut tilldelades bolaget upphandlingen. Mimer drog dock tillbaka detta beslut och i stället tilldelades Bro & Väg Mälardalen AB (Bro & Väg) den aktuella entreprenaden. Grunden för detta skulle vara att den komplettering som bolaget gjort med certifikat avseende ISO-certifiering var otillåten enligt LOU.

Av de administrativa föreskrifterna framgår att anbudsgivare ska ha ett kvalitets- och ett miljöledningssystem samt att detta ska styrkas genom att bifoga bevis. I anbudsformuläret anges krav på att anbudsgivaren ska bekräfta att samtliga bilagor bifogats endast vad gäller uppfyllande av krav i entreprenadföreskrifterna, AFC. Motsvarande krav saknas vad avser uppfyllande av krav under AFA och upphandlingsföreskrifterna, AFB. Genom undertecknande av anbudsformuläret har bolaget intygat att de uppgifter som lämnats i anbudsformuläret är riktiga. Upphandlingsdokumenten innehåller således motstridiga uppgifter vad avser bevis om kvalitetsledningssystem. Beträffande miljöledningssystem innehåller inte ens de administrativa föreskrifterna krav på att bevis ska bifogas anbudet. Anbudsgivare har därmed med fog kunnat utgå från att sådana bevis inte

erfordras. Eftersom det av upphandlingsdokumenten inte tydligt har framgått att certifikaten avseende ISO-certifiering skulle bifogas anbudet har det inte stått klart för leverantörerna hur ett konkurrenskraftigt anbud ska utformas. För det fall förvaltningsrätten skulle komma fram till att upphandlingsdokumenten innebär att det varit ett obligatoriskt krav att bifoga dokumenten har det varit oproportionerligt att förkasta bolaget som rent faktiskt uppfyller ställda krav avseende certifiering. Bolaget har ett kvalitetsledningssystem som följer SS-EN ISO 9001 och ett miljöledningssystem som uppfyller SS-EN ISO 14001. Certifikat som utvisar detta kan erhållas kostnadsfritt hos statlig helägda RISE (Research Institutes of Sweden). Mimer har således haft möjlighet att få tillgång till dessa certifikat kostnadsfritt direkt med hjälp av elektroniska medel.

Av upphandlingsprotokollet framgår att fyra av sex inkomna anbud nu förkastats. Inte heller vinnande anbudsgivare uppfyller ställda ska-krav då man inte angivit uppgifter om underentreprenör i anbudsförslaget, vilket utgör ett krav enligt upphandlingsunderlagets punkt AFC.35. Enligt uppgift från Mimer framgår dessa uppgifter av andra (sekretessbelagda) handlingar som ingivits av Bro & Väg. Av AFC.35 framgår emellertid att dessa uppgifter ska anges i anbudsförslaget. Mimers hantering strider i detta avseende mot likabehandlingsprincipen då det ålegat Mimer att förkasta även detta anbud.

Bolagets anbud erbjöd det lägsta priset för entreprenaden. Genom Mimers agerande i strid med LOU lider eller i vart fall riskerar bolaget att lida skada.

**Mimer** bestrider bifall till ansökan och anför bland annat följande. I tidigare tilldelningsbeslut tilldelade Mimer kontraktet till bolaget efter att ha begärt en komplettering från bolaget avseende bevisning för krav gällande bland annat kvalitets- och miljöarbete. Mimer bedömde att det var tillåtet enligt

upphandlingslagstiftningen att dessa kompletteringar gjordes. Efter tilldelningsbeslutet påtalades att den av bolaget gjorda kompletteringen var otillåten enligt LOU och att bolagets anbud rätteligen skulle ha förkastats på grund av brister i ska-krav varpå Mimer återkallade tilldelningsbeslutet. Vid ny anbudsprövning kvalificerade sig inte bolagets anbud då det inte uppfyllt samtliga ställda krav.

Av upphandlingsunderlaget framgår att det är anbudsgivarens skyldighet att se till att anbudet är komplett och innehåller samtliga efterfrågade uppgifter. Ska-kravet om kvalitetsledningssystem återfinns i Upphandlingsföreskrifterna, AFB.525. Det framgår tydligt att anbudsgivare ska ha ett kvalitetsledningssystem som följer SS-EN ISO 9001 och att detta ska styrkas genom att bevis fogas till anbudet. Ett likadant ska-krav om miljöledningssystem återfinns i Upphandlingsföreskrifterna AFB.526 där det krävs bevis på att systemet följer SS-EN ISO 14001.

Anbudsformuläret i upphandlingsunderlaget är visserligen formulerat på så sätt som bolaget påpekat att det där endast uppställs krav på att anbudsgivaren ska bekräfta att samtliga bilagor bifogats avseende uppställda krav i AFC-delen (Entreprenadföreskrifterna). Denna formulering kan dock inte tolkas som att de ska-krav som angetts under AFB i Upphandlingsföreskrifterna därmed inte gäller och att bevis inte behöver bifogas. Det anges ingenstans i anbudsformuläret att detta exklusivt anger vilka bevis eller intyg som ska fogas till anbudet för att detta ska anses vara komplett. Det framgår vidare av AFB.3 att det är anbudsgivarens skyldighet att se till att anbudet är komplett och innehåller samtliga efterfrågade uppgifter. Det är därför inte möjligt för en anbudsgivare att endast efterkomma kraven på anbudets form och innehåll genom att följa instruktionerna i anbudsformuläret utan kravet gäller såväl AF-delen som anbudsformuläret.

Bolaget har också anfört att certifikat som påvisar att det har kvalitetsledningssystem och miljöledningssystem som uppfyller kraven i AFB.525 och AFB.526 kan erhållas kostnadsfritt från RISE. Det är dock inte den upphandlande myndigheten som ska inhämta krävda handlingar.

Bolaget har vidare anfört att upphandlingsdokumenten varit otydliga och att det därför inte stått klart för leverantörerna hur ett konkurrenskraftigt anbud ska utformas. Mimer ställer sig frågande till på vilket sätt bolaget skulle ha utformat sitt anbud annorlunda med tanke på att de aktuella certifikaten inte på något sätt kan antas ha en koppling till det pris som bolaget lämnat. Bolaget har även lämnat det lägsta totalpriset och har därför bevisligen kunnat utforma ett konkurrenskraftigt anbud. Kraven på certifikat är kvalificeringskrav och Mimer kan inte, utifrån vad bolaget anför, förstå hur detta påverkar konkurrenskraften i ett anbud.

Vad gäller anbudet från Bro & Väg så har detta företag angivit uppgifter om underentreprenörer i en bilaga för vilken det begärt sekretess. Av anbudsförmuläret framgår det under avsnittet "Sekretess" att anbudsgivaren kan avge om och i så fall för vilken del som sekretess begärs samt att motivering ska anges därför. Det finns ingen formulering i anbudsförmuläret med innebörden att en begäran om sekretess av del av anbudet ska medföra att anbudet ska förkastas.

#### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

Om en upphandlande myndighet har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten enligt 20 kap. 6 § LOU besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

Upphandlande myndigheter ska enligt 4 kap. 1 § LOU behandla 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.

En upphandlande myndighet har stor frihet att utforma underlaget till upphandlingen. Även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade kan godtas under förutsättning att dessa är affärsmässiga och att de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten inte överträds (se RÅ 2002 ref. 50).

En grundläggande princip är att upphandlande myndighet inte får anta ett anbud som inte uppfyller kraven som ställts i upphandlingsunderlaget då ett sådant förfarande kan anses strida mot likabehandlingsprincipen och transparensprincipen. Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet HFD 2016 ref. 37 I och II uttalat att det i princip inte är möjligt att godta ett anbud som inte uppfyller ställda obligatoriska krav i en upphandling.

I de för målet relevanta delarna av upphandlingsföreskrifterna (AFB) anges följande.

#### **AFB.3 ANBUDSGIVNING**

Det är E:s [Entreprenören] skyldighet att se till att anbudet är komplett och innehåller samtliga efterfrågade uppgifter. B [Beställaren] har inga skyldigheter att begära att ett ofullständigt anbud kompletteras eller förtydligas och har heller ingen laglig rätt att begära förtydligande eller kompletteringar annat än i undantagsfall. Reservationer eller liknande som innebär att anbudet avviker från ställda krav godtas inte och innebär, där inget annat anges, att anbudet måste förkastas.

#### **AFB.525 Kvalitetsledningssystem**

E ska ha ett kvalitetsledningssystem som följer SS-EN ISO 9001.

E ska styrka detta genom att till anbud bifoga bevis (ISO-certifiering).

**AFB.526 Miljöledningssystem**

E ska ha ett miljöledningssystem som följer SS-EN ISO 14001.

E ska kunna styrka detta genom att till anbud bifoga bevis (ISO-certifiering).

**AFB.55 Sekretess för anbudshandlingar**

[...] Leverantörer som vill att sekretess ska råda även efter det att anbudssekretessen upphört ska skriftligen inkomma med begäran om sekretess, innehållande precisering av vilka uppgifter som avses samt vilken skada som skulle drabba leverantören om uppgifterna röjs. Alla uppgifter som leverantören vill sekretessbelägga lämnas i form av separata bilagor som enkelt kan avskiljas från övriga uppgifter i anbudet.

Detta ska anges i handling 13.2 Anbudsformulär.

I upphandlingsunderlagets Entreprenadföreskrifter ställs i punkterna AFC.221 och AFC.222 ytterligare krav på att anbudsgivare ska ha kvalitets- och miljöledningssystem som följer SS-EN ISO 9 001 respektive SS-EN ISO 14 000.

I upphandlingsunderlagets Bilaga 13.2, Anbudsformulär, har anbudsgivare att i kryssruta bekräfta om man uppfyller samtliga ställda krav under AFB, Upphandlingsföreskrifter, och AFC, Entreprenadföreskrifter. Vad gäller Entreprenadföreskrifterna ska här vidare bekräftas att samtliga bilagor bifogats.

Förvaltningsrätten prövar först om utformningen av upphandlingsunderlaget strider mot kraven på öppenhet och transparens.

Transparensprincipen innebär bland annat att samtliga villkor och bestämmelser i upphandlingsdokumenten ska vara formulerade på ett klart, precist och entydigt sätt för att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare ska kunna förstå innebörden av dem och tolka dessa på samma sätt (se t.ex. EU-domstolens dom i mål C-27/15).

Förvaltningsrätten konstaterar att det av punkterna AFB.525 och AFB.526 i upphandlingsföreskrifterna framgår att en anbudsgivare tillsammans med anbudet måste lämna in ISO-certifieringar gällande kvalitetsledning och miljöledning. Det får anses att detta krav på certifiering är ett sådant obligatoriskt krav i upphandlingen som en normalt informerad och omsorgsfull anbudsgivare har kunnat förstå och räkna med. Det bolaget har anfört om att det i anbudsformuläret saknas en specifik hänvisning till vilka bilagor som ska ges in föranleder ingen annan bedömning. Även om anbudsformuläret i detta avseende inte är optimalt formulerat kan det mot bakgrund av utformningen av punkterna AFB.525 och AFB.526 inte anses innebära att de krav om uppgifter och bevisning Mimer ställt där inte ska gälla om de inte omnämns i anbudsformuläret. Förvaltningsrätten bedömer således att det bolaget anfört i denna del inte innebär att upphandlingsdokumenten strider mot principen om transparens.

Frågan är då om det förelegat skäl att förkasta bolagets anbud. Det är ostridigt i målet att bolagets anbud inte innehöll efterfrågad bevisning om kvalitets- och miljöledningssystem. Detta har utgjort ett tillräckligt skäl för att förkasta anbudet. Det kan härvid noteras att bolaget inte har kunnat ge in ytterligare uppgifter – även innan tilldelningsbeslut meddelades – som en tillåten rättelse eller komplettering då det inte heller kan anses ha förelegat någon uppenbar felskrivning eller något annat uppenbart fel i bolagets anbud. Förvaltningsrätten konstaterar vidare att om inte upphandlingsunderlaget anger något annat så ankommer det på anbudsgivaren att visa att man uppfyller de krav som ställs i en upphandling. Det har därmed inte ålegat Mimer att efterforska vilka certifieringar bolaget innehar.

Bolaget har också gjort gällande att vinnande anbud från Bro & Väg inte uppfyller upphandlingens alla obligatoriska krav genom att inte ange underleverantörer. Förvaltningsrätten konstaterar att Mimer har redogjort för



hur anbudsgivarna har kunnat åberopa sekretess för delar av anbuden och att detta även är tydligt reglerat i upphandlingsunderlaget. Bolaget har inte invänt mot Mimers förklaring. Förvaltningsrätten finner utifrån vad som framkommit i målet det inte visat att anbudet från Bro & Väg skulle brista i kravuppfyllnad.

Eftersom bolaget inte har visat att det finns skäl för ingripande enligt LOU ska ansökan om överprövning således avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (FR-05)

Alexandra Braf  
förvaltningsrättsfiskal

Målet har beretts av föredragande juristen Nicklas Rydgren.



## Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

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

### Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

### Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

### Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

### Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.

