

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING****DOM**
2015-01-23
Meddelad i
LinköpingMål nr
8303-14**SÖKANDE**

Northern Offshore Service AB, 556442-1161

Ombud: Jur.kand. Henrik Almström och advokat Caroline Ygge
Advokatfirman Morris AB
Norra Hamngatan 18
411 06 Göteborg**MOTPART**Sjöfartsverket
601 78 Norrköping**SAKEN**

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

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Sjöfartsverkets yrkande om avvisning av den del av Northern Offshore Service AB:s ansökan om överprövning som avser BSG Båttjänst AB:s anbud.

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 194955

Postadress Box 406 581 04 Linköping	Besöksadress Brigadgatan 3	Telefon 013-25 11 00 E-post: forvaltningsrattenilinkoping@dom.se	Telefax 013-25 11 40	Expeditionstid måndag – fredag 08:00-16:00
--	--------------------------------------	---	--------------------------------	---

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Sjöfartsverket genomför en upphandling av ramavtal avseende ”Sjötransporter av lotsar i södra Vänern” (upphandlingen). Upphandlingen genomförs genom förenklat förfarande enligt LOU och som tilldelningsgrund tillämpas lägsta pris. Enligt tilldelningsbeslut den 21 november 2014 beslutade Sjöfartsverket att välja ett anbud som lämnats av Larssons Båttjänst HB (Larssons Båttjänst). Av utvärderingen framgår att BSG Båttjänst AB (BSG) placerades på en andra plats och att Northern Offshore Service AB (NOS) placerades på en tredje plats.

NOS ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har gjorts på så sätt att anbuden från Larssons Båttjänst respektive BSG utesluts och att en ny anbudsutvärdering genomförs, där anbuden från Larssons Båttjänst och BSG inte ingår. Till stöd för sin ansökan har NOS ingivit bl.a. Larssons Båttjänsts anbud och ett informationsblad gällande ISO 14001 samt hänvisat till bl.a. Kammarrätten i Stockholms dom den 10 juni 2014 i mål nr 7820-13.

Sjöfartsverket yrkar att NOS ansökan ska avvisas såvitt den avser BSG:s anbud. Sjöfartsverket bestrider bifall till övriga delar av ansökan.

NOS bestrider Sjöfartsverkets yrkande om avvisning.

VAD PARTERNA HAR ANFÖRT***NOS***

För det fall varken Larsson Båttjänst eller BSG uppfyller samtliga i upphandlingen uppställda skall-krav ska NOS tilldelas kontraktet. NOS måste

därför kunna angripa samtliga anbudsgivares anbud som har placerats på en högre plats i utvärderingen än vad bolaget har gjort. Förvaltningsrättens prövning måste därför omfatta båda dessa anbuds uppfyllelse av skallkraven.

Sjöfartsverket har brutit mot likabehandlings- och transparensprinciperna genom att utvärdera Larssons Båttjänsts och BSG:s anbud trots att inget av anbuden uppfyller samtliga skall-krav i upphandlingen. Eftersom NOS skulle ha tilldelats kontraktet i upphandlingen om anbuden från Larssons Båttjänst och BSG inte hade tillåtits delta i utvärderingen har NOS därmed lidit eller riskerar i vart fall att lida skada genom överträdelserna.

I bilaga 6 till förfrågningsunderlaget anges de krav som ställs på leverantören respektive tjänsten. Eftersom de flesta skall-krav är sådana att kravuppfyllelse krävs samt att anbudsgivaren avkrävs redogöra, beskriva eller redovisa är den upphandlande myndigheten skyldig att pröva den reella uppfyllelsen av skall-kravet med redogörelsen eller beskrivningen som grund.

Larssons Båttjänst har i sitt anbud endast mycket kortfattat gett en historisk beskrivning av bolaget. Av anbudet framgår endast vilken kompetens viss personal i bolaget innehar. Det framgår inte hur verksamheten såg ut vid tidpunkten för anbudets avlämnande och inte heller hur bolagets organisation eller kapacitet såg ut. Beskrivningen uppfyller således inte de krav som uppställs gällande teknisk och yrkesmässig kapacitet.

Den beskrivning som Larssons Båttjänst har lämnat angående kravet gällande olycksfall och incidenter är vag och kan inte liknas vid en rutin. Beskrivningen innefattar endast en uppgift om att bolaget rapporterar olyckor och incidenter antingen till Kanalcentralen eller till CTO eller till driftledaren. I vilka situationer rapportering sker till respektive enhet framgår inte. Inte heller av Larssons Båttjänsts inlämnade handling ”olycks- och sjuk-

domsfall ombord på tjänstebåt” framgår det vilka rutiner för rapportering bolaget har. Handlingen avser endast olycks- och sjukdomsfall och för incidenter finns det således inte någon som helst beskrivning över vilka rutiner som gäller. Sjöfartsverket tolkar in för mycket ytterligare information i beskrivningen. Skall-kravet innefattar ett krav på att det ska finnas rutiner samt att anbudsgivare ska beskriva rutinen.

Av den begränsade information som Larssons Båttjänst har lämnat i sitt anbud går det inte att utläsa att bolaget uppfyller kravet angående rutiner och kontrollmetoder. Det framgår inte vem inom bolaget som är ansvarig för att lagar och förordningar uppfylls, vem som ansvarar för att tillse att instruktioner från beställaren följs eller hur bolaget uppdaterar sin kunskap om nyheter inom området.

Larssons Båttjänst är inte certifierat enligt SS-EN ISO 14001 och har istället redovisat information om sitt miljöledningssystem. Eftersom kraven för att uppfylla SS-EN ISO 14001 är mycket omfattande är det uppenbart att Larssons Båttjänsts dokumentation inte stödjer påståendet att kravet gällande miljöledningssystem uppfylls. Det Larssons Båttjänst har redovisat är snarast en plan för hur man i framtiden kan skapa miljömål, det handlar inte om miljöledning. Miljöledning är ett ledningsarbete som tar sin utgångspunkt i fastställda och etablerade miljömål, vilka ska finnas tillgängliga i en miljöpolicy, vilket Larssons Båttjänst verkar sakna. Enligt Swedish Standards Institute, den svenska utgivaren av SS-EN ISO 14001, anges att införandet av ett miljöledningssystem tar 1,5 till 2 år.

Av BSG:s anbud framgår det inte hur verksamheten eller organisationen ser ut. Det framgår inte heller vilka resurser eller vilken kapacitet BSG har. Anbudet uppfyller därmed inte kraven angående teknisk och yrkesmässig kapacitet.

Av beskrivningen som BSG har lämnat framgår inte på något sätt vilka rutiner BSG har för rapportering av olycksfall eller incidenter. De uppgifter som har lämnats uppfyller inte ens de minimikrav som måste anses ställas på en rutin. BSG har därmed inte uppfyllt kravet gällande olycksfall och incidenter.

BSG har hänvisat till att det i bolagets miljödokumentation finns rutiner för detta. Någon kopia av miljödokumentationen finns dock inte bifogad och det framgår inte heller i övrigt på vilket sätt BSG utformar rutiner och kontrollmetoder i enlighet med det uppställda kravet gällande rutiner och kontrollmetoder. BSG har uppgett att bevakning av aktuella lagar och förordningar kommer att ske genom uppföljning på webben samt att information inhämtas på Sjöfartsverkets hemsida. Det framgår inte hur bolaget ska säkerställa att tillämpliga bestämmelser och instruktioner följs eller vem som är ansvarig för bevakningen.

BSG har hänvisat till att bolaget bygger och dokumenterar ett miljöledningssystem, vilket beräknas vara färdigt i september 2014. Kravet gällande miljöledningssystem är tydligt på så sätt att anbudsgivare ska ha fastställda rutiner. BSG har varken redovisat intyg om certifiering eller eget miljöledningssystem. Bolaget uppfyller därmed inte kravet.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket har tilldelat kontraktet till Larssons Båttjänst med BSG på en andraplats och NOS på en tredje plats. En rättelse av upphandlingen kan inte leda till att NOS tilldelas kontraktet. Påståendena om brister i BSG:s anbud bör inte prövas i förevarande mål. Förvaltningsrätten bör endast pröva de delar som avser nu aktuellt tilldelningsbeslut. I annat fall tvingas rätten ta ställning till ett i stort sett obegränsat antal frågor.

Larssons Båttjänst har inkommit med en verksamhetsbeskrivning och denna innehåller de delar som skall-kravet i punkt 4.1 anbudsförfrågan kräver. Verksamhetsbeskrivningen visar också på den tekniska och yrkesmässiga kapaciteten hos Larssons Båttjänst i sådan omfattning att det uppfyller skall-kravet.

Larssons Båttjänst har lämnat en beskrivning gällande kravet i 4.4.3 anbudsförfrågan och har efterfrågade rutiner. Larssons Båttjänst uppfyller därmed ställda skall-krav.

Gällande kravet i 4.4.4 anbudsförfrågan anger skall-kravet endast att anbudsgivaren ska utforma rutiner och kontrollmetoder samt tillämpliga instruktioner. Redogörelsen från Larssons Båttjänst är tillfyllest i förhållande till skall-kravets utformning. CTO och driftsledare refererar till tjänstemän vid Sjöfartsverket.

Larssons Båttjänst har inkommit med en redovisning av det egna miljöledningssystemet. Såsom framgår av anbudet har ett utdrag ur relevanta delar av bolagets miljöledningssystem bifogats och därmed redovisats enligt skall-kravet i 4.5 anbudsförfrågan.

UTREDNINGEN I MÅLET

Förfrågningsunderlaget, anbudsförfrågan

2.3 Syfte med uppdraget

Syftet med upphandlingen är att teckna ramavtal med en anbudsgivare. [— —]

3.4 Anbudets utformning

Observera att samtliga **skall**-krav, **skall** vara uppfyllda och redovisade i anbudet. Det underlättar vid utvärderingen om anbudet följer nr ordningen i förfrågningsunderlaget. Samtliga punkter i Svarsformulär/Checklista bilaga 6 **skall** besvaras genom kryss/kommentar och/eller bifogade intyg.

4.1 Teknisk och yrkesmässig kapacitet

Anbudsgivare **skall** ha den tekniska och yrkesmässiga kapacitet som krävs för att kunna fullfölja sina kontraktsförpliktelser. Med anbudet **skall** bifogas en beskrivning av företaget; dess verksamhet, resurser och kapacitet.

4.4.3 Olycksfall och incidenter

Anbudsgivaren **skall** ha rutiner för rapportering av olycksfall och incidenter som alltid **skall** rapporteras till Sjöfartsverket.

4.4.4 Rutiner och kontrollmetoder

Anbudsgivaren **skall** utforma rutiner och kontrollmetoder så att gällande lagar och förordningar samt tillämpliga instruktioner från beställaren följs.

4.5 Miljöledningssystem

Anbudsgivaren **skall** ha fastställda rutiner för sitt miljöarbete samt uppfylla de miljöförfattningar som gäller för verksamheten. Rutinerna bör följa kraven i SS-EN ISO 14001 eller motsvarande. Med anbudet **skall** bifogas antingen intyg om certifiering eller en redovisning av det egna miljöledningssystemet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET***Rättslig reglering***

Vid offentlig upphandling enligt 15 kap. LOU gäller enligt 15 kap. 2 § LOU bl.a. bestämmelserna i 1 kap. och 16 kap. LOU.

Av 16 kap. 6 § LOU framgår att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU 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.

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 mål om ingripande enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter han grundar sin talan och att domstolen är begränsad till de grunder som parten har åberopat (jfr RÅ 2009 ref. 69).

En upphandlande myndighet kan normalt sett inte ställa allt för långtgående krav för att en leverantör ska anses uppfylla ett skall-krav avseende en allmän redogörelse om företaget, verksamheten, arbetssättet eller dylikt (jfr Kammarrätten i Göteborgs dom den 15 december 2009 i mål nr 5932-09, Kammarrätten i Göteborgs dom den 9 juni 2010 i mål nr 1325-10 och 1326-10 samt Kammarrätten i Jönköpings dom den 24 april 2014 i mål nr 2755-13).

*Förvaltningsrättens bedömning**Sjöfartsverkets yrkande om avvisning*

En av huvudprinciperna i LOU är att anbud som brister i uppfyllandet av obligatoriska krav i förfrågningsunderlaget inte ska beaktas vid utvärderingen. Om BSG:s anbud brister i kravuppfyllelse på sätt som NOS anför har Sjöfartsverket, genom att utvärdera BSG:s anbud, agerat i strid med bestämmelserna i LOU. I mål angående överprövning av en upphandling enligt LOU ska domstolen pröva om den upphandlande myndigheten, på sätt som sökande anför, har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag. I förevarande mål ska förvaltningsrätten således pröva de invändningar som NOS har anfört gentemot Sjöfartsverkets agerande i upphandlingen. Mot denna bakgrund saknas det anledning att på Sjöfartsverkets angivna grunder avvisa den del av NOS ansökan som avser BSG:s anbud. Yrkandet härom ska därför avslås.

Angående förvaltningsrättens prövning

Ett ingripande enligt LOU förutsätter, utöver att upphandlande myndighet har brutit mot någon bestämmelse i LOU, att myndighetens agerande har medfört att sökande leverantör har lidit eller kan komma att lida skada. Eftersom NOS placerats på tredje plats i utvärderingen och ramavtal bara ska tecknas med en anbudsgivare, kan skada för NOS endast uppkomma om såväl Larssons Båttjänst som BSG borde ha uteslutits.

Det är NOS som ska visa att det finns förutsättningar för ingripande enligt LOU. Förvaltningsrätten kommer i det följande att ta ställning till NOS invändningar mot Larssons Båttjänsts anbud. Om dessa inte har fog för sig, finns det ingen anledning att pröva NOS invändningar mot BSG:s anbud.

Teknisk och yrkesmässig kapacitet

Av förfrågningsunderlaget framgår att en anbudsgivare ska ha den tekniska och yrkesmässiga kapacitet som krävs för att kunna fullfölja kontraktsförpliktelse samt att det med anbudet ska bifogas en beskrivning av företaget; dess verksamhet, resurser och kapacitet. Förvaltningsrätten konstaterar att kraven är obligatoriska. NOS har gjort gällande att den av Larssons Båttjänst lämnade beskrivningen inte uppfyller kraven. Sjöfartsverket anser dock att Larssons Båttjänst uppfyller kraven.

Larssons Båttjänst har lämnat en beskrivning av företagets verksamhet och redogjort för tidigare uppdrag och arbetsuppgifter samt lämnat en redovisning över besättningsmedlemmarnas erfarenheter. Eftersom det normalt sett inte kan ställas allt för långtgående krav för att en leverantör ska anses uppfylla ett skall-krav avseende en allmän redogörelse om företaget, verksamheten, arbetssättet eller dylikt anser förvaltningsrätten att Larssons Båttjänsts anbud uppfyller det aktuella kravet.

Olycksfall och incidenter

Larssons Båttjänst har lämnat en beskrivning i anbudet där det anges att olycksfall och incidenter rapporteras till antingen Kanalcentralen, CTO eller driftsledaren. I förfrågningsunderlaget har det uppställts ett krav på att anbudsgivaren ska ha rutiner för rapportering av olycksfall och incidenter som alltid ska rapporteras till Sjöfartsverket. Det uppställs dock inget krav på exempelvis innehållet i rutinen. Mot denna bakgrund finner förvaltningsrätten att vad NOS har anfört gällande detta krav inte är tillräckligt för slutsatsen att Larssons Båttjänst brister i kravuppfyllelse.

Rutiner och kontrollmetoder

NOS har gjort gällande att Larssons Båttjänst inte uppfyller kraven på rutiner och kontrollmetoder då det bl.a. inte framgår vem som ansvarar för vad. Förvaltningsrätten konstaterar att det i förfrågningsunderlaget inte har uppställts något krav på att rutiner ska finnas. Det obligatoriska kravet anger endast att det krävs att anbudsgivaren ska utforma rutiner och kontrollmetoder så att gällande lagar och förordningar samt tillämpliga instruktioner från beställaren följs. Vad NOS har anfört visar därför inte att Larssons Båttjänst brister i kravuppfyllelse gällande det nu aktuella kravet.

Miljöledningssystem

De krav gällande miljöledningssystem som uppställs i förfrågningsunderlaget, och som enligt förvaltningsrätten är obligatoriska, är att anbudsgivaren ska ha fastställda rutiner för sitt miljöarbete och uppfylla de miljöförfattningar som gäller för verksamheten samt att det till anbudet ska fogas antingen intyg om certifiering eller en redovisning av det egna miljöledningssystemet. Eftersom det i förfrågningsunderlaget anges att rutinerna *bör* följa kraven i SS-EN ISO 14001 eller motsvarande anser inte förvaltningsrätten att detta är ett sådant obligatoriskt krav som, om det inte uppfylls, föranleder att det lämnade anbudet ska förkastas.

Larssons Båttjänst har i bilaga till anbudet angett att det tillämpar ett miljöledningssystem i enlighet med SS EN ISO 14001 men att det inte är certifierat samt bifogat utdrag ur relevanta delar av systemet.

Förvaltningsrätten anser, med beaktande av vad Sjöfartsverket invänt, att vad NOS har lagt fram gällande Larssons Båttjänsts miljöledningssystem inte är tillräckligt för slutsatsen att dess anbud brustit i uppfyllande av skall-kravet gällande miljöledningssystem.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att NOS inte har visat att Larssons Båttjänsts anbud brister i uppfyllande av skall-kraven i förfrågningsunderlaget. Det saknas därför anledning för förvaltningsrätten att ta ställning till de av NOS anförda bristerna gällande BSG:s anbud. Det finns därmed inte skäl för ingripande enligt LOU. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

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

Magnus Wickström

Föredragande har varit Christine Lindström.



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Jönköping.

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. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas 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

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. 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. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer

till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

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.