



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I JÖNKÖPING**

**DOM**  
2015-05-29  
Meddelad i  
Jönköping

Mål nr  
1549-15

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2015-06-01	
<b>Avd</b>	
<b>Dnr</b>	
<b>KSnr</b>	<b>Aktbil</b>

**SÖKANDE**

Hushållningssällskapet Skåne, 262000-0105  
Box 9084  
291 09 Kristianstad

Ombud: Advokat Peter Olofsson  
Kristianstad Advokatbyrå AB  
Box 24  
291 21 Kristianstad

**MOTPART**

Jordbruksverket  
Växt- och miljöavdelningen  
551 82 Jönköping

**SAKEN**

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

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår Hushållningssällskapet Skånes ansökan om överprövning.

Förvaltningsrätten avslår Jordbruksverkets yrkande om att en tiodagarsfrist inte ska gälla i målet.

**BAKGRUND**

Jordbruksverket genomför en upphandling i form av diagnosanalys (6.4.11–11093/14). Upphandlingen sker genom ett öppet förfarande och är uppdelad i två delar. Del A avser potatiscystnematoder och del B avser tallvedsnematod. Det i målet aktuella uppdraget avser del A, potatiscystnematoder. Av kravspecifikationen framgår bl.a. att de tjänster som Jordbruksverket efterfrågar ska användas som underlag för Jordbruksver-

Dok.Id 163034

**Postadress**  
Box 2201  
550 02 Jönköping

**Besöksadress**  
Hamngatan 15

**Telefon**  
036-15 66 00

**E-post:**  
forvaltningsrattenijonkoping@dom.se  
www.forvaltningsrattenijonkoping.domstol.se

**Telefax**  
036-15 66 55

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

kets beslut om certifiering av utsädespotatis, om att villkor för vissa trädgårdsväxter är uppfyllda och som underlag för Jordbruksverkets beslut om olika skyddsåtgärder mot att potatiscystnematoder och tallvedsnematoder förs in till EU:s territorium och mot att de sprids inom EU. Jordbruksverket ska kunna fatta beslut om bekämpningsåtgärder baserat på ett resultat som verket får från leverantören. Det ställs krav på anbudsgivaren när det gäller kunskap om växtskadegörare, provtagningsmetodik, testmetoder samt kvalitetssäkring av den verksamhet som anbudet omfattar. Anbudsgivaren ska vidare vara certifierad enligt ISO 17025:2005 eller likvärdigt och anbudsgivaren ska bifoga gällande certifikat eller likvärdig dokumentation av kompetenskraven.

Genom tilldelningsbeslut den 24 mars 2015 har Jordbruksverket beslutat att tilldela Fødevarestyrelsen i Danmark uppdrag A avseende diagnos av potatiscystnematoder. I beslutet anges, avseende Hushållningssällskapet Skånes anbud, bl.a. följande. Hushållningssällskapet Skåne har inte uppfyllt ställda ska-krav avseende allmänna kompetenskrav. I anbudet från Hushållningssällskapet Skåne framgår att företaget övertar verksamheten den 1 april 2015 och därför i ingångskedet inte har någon egen certifiering. Jordbruksverket accepterar enligt förfrågningsunderlaget att anbudsgivaren ska vara certifierad enligt ISO 17025:2005 eller likvärdigt. I den bifogade kvalitetsmanualen beskrivs vad som ska uppnås men inte hur verksamheten säkerställer att det som manualen beskriver följs. I det fall en anbudsgivare anser sig ha likvärdig certifiering som ISO 17025:2005 ska anbudsgivaren bifoga likvärdig dokumentation av de kompetenskrav som styrker att dessa uppfylls. Jordbruksverket anser inte att Hushållningssällskapet Skåne har bifogat ett sådant underlag till förfrågningsunderlaget.

**YRKANDEN M.M.**

Hushållningssällskapet Skåne yrkar att upphandlingen får avslutas först efter att den rättats genom att en ny anbudsutvärdering genomförs, varvid Hushållningssällskapets anbud ska utvärderas och antas för uppdrag A.

Jordbruksverket avstyrker bifall till ansökan samt yrkar att förvaltningsrätten i samband med sin dom ska besluta att Jordbruksverket får ingå avtal utan avtalsspärr redan i och med förvaltningsrättens dom.

**VAD PARTERNA ANFÖR**Hushållningssällskapet Skåne:

Jordbruksverket har under de senaste fyra åren anlitat Sveriges lantbruksuniversitets nematodlaboratorium i Alnarp för det uppdrag som är i fråga. Denna verksamhet har förvärvats från SLU per den 1 april 2015. Anbudet gäller således samma enhet som Jordbruksverket tidigare har upphandlat och anlitat för uppdraget. Det springande upphandlingskravet avser att anbudsgivare ska vara certifierad enligt ISO 17025:2005 eller likvärdigt. I anbudet har man redovisat nematodlaboratoriets förhållande till kompetenskraven. Det framgår att laboratoriet inte är certifierat enligt ISO 17025:2005 men att laboratoriet under SLU:s ledning har påbörjat och nästan slutfört ett sådant certifieringsarbete. Till anbudet har fogats en bilaga som bl.a. omfattar en innehållsförteckning för laboratoriets kvalitetsmanual. Efter att anbud hade lämnats in efterfrågade Jordbruksverket en komplettering med hela laboratoriets kvalitetshandbok. Hushållningssällskapet gav då in den i sin helhet. Kvalitetsmanualen är uppbyggd efter kraven i ISO 17025:2005 och följer helt kapitelindelningen i standarddokumentet. Manualen är framtagen med syftet att laboratoriet ska certifieras. Laboratoriet har bedrivit sin verksamhet i enlighet med manualen sedan den fast-

ställdes år 2010. Av manualen framgår hur laboratoriet tillämpar samtliga de dokument som krävs i standarden. Jordbruksverket har i tilldelningsbeslutet inte accepterat denna dokumentation som bevis för att laboratoriets verksamhet bedrivs på ett sätt som är likvärdigt med en certifierad verksamhet enligt ISO 17025:2005. Skälen för detta är vagt beskrivna i beslutet. Jordbruksverket konstaterar dels att dokumentationen inte beskriver hur verksamheten säkerställer att det som manualen beskriver följs, dels att dokumentet inte styrker att laboratoriets verksamhet följs upp av erforderlig kontroll. Hushållningssällskapet menar att dessa moment av uppföljning och kontroll såväl föreligger i dokumenten som tillämpas i praktiken. Redan vid en översiktlig genomgång av kvalitetsmanualen framgår att verksamheten innehåller och förutsätter återkommande kontroll och uppföljning. Genom avsnitten 4.1, 4.2.1, 4.2.2, 4.3.1, 4.3.3, 4.7.2, 4.10, 4.11, 4.12.2, 1.14 och 5.9 i kvalitetsmanualen har Hushållningssällskapet styrkt att laboratoriets verksamhet bedrivs på ett sätt som är likvärdigt med ISO 17025:2005. Varken i anbudsunderlaget eller i de kompletteringsfrågor som verket har ställt till Hushållningssällskapet har verket ställt upp krav på dokumentation av anbudsgivarens tillämpning av kompetenskraven. Inte heller har verket krävt att anbudsgivare ska redovisa att eller hur revision, uppföljning och kontroll av kvalitetssystem äger rum. De huvudsakliga kraven i ISO 17025:2015 har bäring på just hur verksamheten vid laboratoriet är uppbyggd, inte på att verksamheten ska kontrolleras genom extern oberoende granskning. Förfrågningsunderlaget stipulerar inte att anbudsgivare ska ge in bevis om att verksamheten bedrivs i enlighet med en certifiering eller i enlighet med en likvärdig dokumentation av kompetenskraven. Jordbruksverket synes inte i sig ifrågasätta att nematodlaboratoriets kvalitetsmanual uppfyller den standard som är efterfrågad. Verket nämner i sitt yttrande att det föreligger osäkerhet i vilken utsträckning kvalitetsmanualens innehåll verkligen tillämpas i det dagliga arbetet. Denna osäkerhet kvalificerar Jordbruksverket sedan till en slutsats att nematodlaboratoriets kvalitetsledningssystem inte kan anses likvärdigt med en certi-

fiering enligt ISO 17025:2015. Utvärderingen strider mot de grundläggande bestämmelserna för offentlig upphandling. Principerna om öppenhet och transparens förutsätter bl.a. att förfrågningsunderlaget ska vara tydligt och innehålla samtliga krav på upphandlingsföremålet och att den upphandlande myndigheten endast tillämnar vad som framgår i förfrågningsunderlaget. Jordbruksverket ska i den förevarande upphandlingen i sin utvärdering ta ställning till huruvida den dokumentation om kvalitetssystemet som Hushållningssällskapet har gett in beskriver en laborativ verksamhet som är likvärdig med de krav på verksamheten som framgår av standarden ISO 17025:15. Jordbruksverket har dock utan faktiskt grund satt i fråga huruvida verksamheten bedrivs enligt manualen och av detta skäl uteslutit anbudet från upphandlingen. Detta innebär en tillämpning som står i strid med lagen. Jordbruksverket har därför uteslutit Hushållningssällskapets anbud på en felaktig grund. Hushållningssällskapet har lidit skada eftersom en korrekt utförd utvärdering skulle ha resulterat i att bolaget tilldelats kontraktet för uppdrag A. Jordbruksverket har en skyldighet att liksom alla upphandlande myndigheter företa upphandling i så god tid att myndigheten kan tillgodose sina behov av varor eller tjänster när behovet uppstår. I det förevarande fallet har Jordbruksverket gjort en så sen upphandling att avtalstiden för tidigare uppdrag har löpt ut. Detta är inget skäl för att domstolen ska ta bort huvudregeln om en tiodagarsfrist efter avgörandet. Det är en grundläggande rättighet, som endast får begränsas i undantagsfall, att den som begär en överprövning har en möjlighet att överklaga. Det förevarande fallet är inte ett sådant undantagsfall. Jordbruksverkets påstående att Hushållningssällskapets talan är ogrundad är uppenbart ogrundad. – Hushållningssällskapet Skåne har till stöd för sin ansökan inkommit med en anbudsansökan, det överklagade beslutet, innehållsförteckningen till ISO 17025:2005 och deras kvalitetsmanual.

Jordbruksverket

Av de allmänna kompetenskraven i Jordbruksverkets förfrågningsunderlag framgår att anbudsgivaren ska vara certifierad enligt ISO 17025:2005 eller likvärdigt. Vidare anges att anbudsgivaren ska bifoga gällande certifikat eller likvärdig dokumentation av kompetenskraven. Hushållningssällskapet Skåne är inte certifierat enligt ISO 17025:2005. I anbudet från Hushållningssällskapet framgår att de övertar verksamheten från Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) från och med den 1 april 2015 och att de inte har någon egen certifiering. De har angett att de övertar det system man har arbetat efter i nematodlaboratoriet under SLU:s ledning och att de efter hand kommer att bygga upp ett eget system. Eftersom verksamheten övertas i sin helhet med personal, apparatur och i befintliga lokaler så sker ingen förändring i arbetssättet. De har också i sitt anbud uppgett att SLU har påbörjat, och nästan slutfört, ett certifieringsarbete enligt ISO 17025:2005 och ISO 9001. Hushållningssällskapet övertar detta, enligt avtal med SLU, och kommer att slutföra arbetet så snart det låter sig göras. Bilaga 7 som Hushållningssällskapet hänvisar till innehöll ett kort utdrag bestående av två sidor från en kvalitetsmanual. Jordbruksverket begärde in en komplettering av detta underlag vilket Hushållningssällskapet kom in med. Den kvalitetsmanual som lämnats in av Hushållningssällskapet är skriven för nematodlaboratoriet vid SLU och är inte skriven för den nuvarande anbudsgivaren Hushållningssällskapet. Enligt det första underlag som Hushållningssällskapet skickat in i samband med sitt anbud är Kvalitetsmanualen utgiven 2010-03-11. Vid komplettering av manualen framgår det av första sidan av manualen att den har utgivningsdatum 2010-03-02. Enligt kvalitetsmanualen ska dock manualen årligen granskas och protokoll ska sparas från granskningen. I manualen kan dock inte utläsas någon revisionshistoria. Protokoll från eventuella revideringar har inte heller skickats in. Detta leder till osäkerhet kring i vilken utsträckning kvalitetsmanualens innehåll verkligen tillämpas i det dagliga arbetet. Manualen ger ett tvety-

digt intryck när det gäller statusen av implementeringen av bl.a. kvalitets-systemet ISO 17025:2005. Manualen ger ett intryck av att den beskriver vad som gäller i det fall ett laboratorium är ackrediterat enligt ISO 17025:2005. Om så är fallet återstår frågan hur rutinerna för nematodlaboratoriet på SLU sett ut och Hushållningssällskapets rutiner ser ut, och hur de arbetar efter dessa. På flera ställen i manualen nämns att interna revisioner genomförs men Jordbruksverket har inte fått in någon dokumentation i form av revisionspapper eller protokoll som styrker att så är fallet. Hushållningssällskapet anger i sitt yttrande att Jordbruksverket ställde samma krav på certifiering eller likvärdighet för samma upphandling för fyra år sedan och att verket då godtog att laboratoriets kompetens var likvärdig med ISO 17025:2005 på samma underlag som nu föreligger. Jordbruksverket vill klargöra att det för fyra år sedan inte ställdes krav på certifiering enligt ISO 17025:2005 eller likvärdigt system. Upphandlingen som gjordes för fyra år sedan och de kompetenskrav som ställdes i den kan inte jämföras med de krav som Jordbruksverket har ställt i denna upphandling 2015. Jordbruksverket anser inte att Hushållningssällskapet har bifogat ett underlag som styrker att de har ett system som är likvärdigt en certifiering enligt ISO 17025:2005. En certifiering intygar att företaget bedriver sin verksamhet på ett visst sätt och att kontrollen av verksamheten bland annat sker genom en extern oberoende granskning. Hushållningssällskapet har inte bifogat underlag som styrker att varken SLU:s eller deras arbete följs upp med kontroller eller revisioner av en oberoende extern part. Sammanfattningsvis är Jordbruksverkets slutsats att Hushållningssällskapet kvalitetsledningssystem inte kan anses likvärdigt med en certifiering enligt ISO 17025:2005. De uppfyller därför inte ska-kraven i den aktuella upphandlingen. För det fall att förvaltningsrätten finner att Jordbruksverket har brutit mot någon av de grundläggande principerna i LOU menar Jordbruksverket att denna brist inte har medfört att Hushållningssällskapet har lidit skada eller kunnat komma att lida skada. Förfrågningsunderlaget har varit tydligt ifråga om vilka ska-krav som gäller. Hushållningssällskapet

har inte gett in underlag som visar att de uppfyller samtliga ska-krav, trots att Jordbruksverket begärt komplettering från dem. Det saknas skäl för att upphandlingen ska rättas. Skälet till yrkandet om utebliven avtalsspärr är att Jordbruksverket anser att Hushållningssällskapets begäran om överprövning är ogrundad. Jordbruksverket har också ett ansvar att erbjuda analyserna för att säkerställa att allvarliga växtskadegörare inte sprider sig. Jordbruksverket har ansvar för att kartlägga, förhindra spridning samt bekämpa allvarliga växtskadeförare som potatiscystnematoder. För att kunna följa upp och leva upp till det åtagande som detta innebär enligt den Internationella växtskyddskonventionen och EU:s lagstiftning inom området samt nationell lagstiftning behöver Jordbruksverket ha tillgång till laboratorium för diagnostik av reglerade växtskadegörare. Som exempel kan nämnas att om inte analyser för potatiscystnematoder görs och de utifrån analyserna kan konstatera att proverna är fria från smitta så kan exempelvis inte utsädesodlare av potatis bli godkända för att odla utsädespotatis kommande säsong. Det kan innebära stora ekonomiska förluster för odlarna.

### SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

#### *Gällande regler m.m.*

I kap. 9 § LOU anges att upphandlande myndigheter skall 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 16 kap. 4 § LOU anges bl.a. följande. Efter ansökan av en leverantör som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada får allmän förvaltningsdomstol överpröva en upphandling.

I 16 kap. 6 § anges att 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.

Överprövning av en upphandling får inte ske efter det att avtal har slutits mellan den upphandlande myndigheten och en leverantör.

I 16 kap. 10 § anges att när en förlängd avtalsspärr gäller enligt 8 §, får den upphandlande myndigheten inte ingå avtal förrän tio dagar har gått från det att förvaltningsrätten har avgjort målet. När en förvaltningsrätt eller en kammarrätt har fattat ett beslut enligt 9 §, får avtal inte ingås förrän tio dagar har gått från det att domstolen har avgjort målet eller upphävt beslutet. Rätten får besluta att någon tiodagarsfrist inte ska gälla.

Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet HFD 2013 ref. 5 uttalat bl.a. följande. Av 16 kap. LOU framgår att domstolsprocessen i ett upphandlingsmål inleds genom en ansökan och att processen avser en överprövning av den upphandling som klandras i ansökningen. Överprövningen tar inte sikte på upphandlingens materiella resultat utan endast på om myndigheten förfarit formellt korrekt och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

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 domstolens prövning är begränsad till de grunder som parten har åberopat (se RÅ 2009 ref. 69). Förvaltningsrätten har därför att pröva om det på grundval av vad Hushållningssällskapet Skåne har anfört finns skäl att ingripa mot Jordbruksverkets upphandling.

Hushållningssällskapet Skåne har uteslutits ur anbudsförfarandet eftersom de inte bedöms uppfylla det ställda ska-kravet på att verksamheten ska vara certifierad enligt ISO 17025:2005 eller likvärdigt. Hushållningssällskapet Skåne har anfört att de genom bifogad kvalitetsmanual har styrkt att laboratoriets verksamhet bedrivs på ett sätt som är likvärdigt med ISO 17025. Av kravspecifikationen för anbudsförfarandet framgår att syftet med en certifiering är att den ska intyga att företaget bedriver sin verksamhet på ett visst sätt och att kontrollen av verksamheten bland annat sker genom en extern oberoende granskning. Vidare framgår att det ställs krav på anbudsgivaren avseende provtagningsmetodik, testmetoder samt kvalitetssäkring.

Utifrån underlaget i målet kan det vid en samlad bedömning inte anses ha framgått att Hushållningssällskapet Skåne genom sitt anbud har kunnat visa att de uppfyller ställda krav. Jordbruksverket kan därför inte anses ha brutit mot de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU. Ansökan ska därmed avslås.

Jordbruksverket har yrkat att det inte ska gälla någon tiodagarsfrist i målet. Ett sådant förordnande kan innebära att leverantören förlorar sin möjlighet att överklaga. Av förarbetena framgår att möjligheten till ett sådant förordnande därför endast bör användas i undantagsfall och med stor försiktighet (prop. 2009/10:180 s. 357). Det har i målet inte framkommit något som talar för att en sådan undantagssituation nu föreligger. Jordbruksverkets yrkande härom ska därför avslås.

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

Bo Johansson

Föredragande har varit Cecilia 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 återropa 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.

