



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen
Enhet 14

DOM
2015-02-24
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
29134-14

SÖKANDE

Kunskapscompaniet Ankaret AB, 556530-4028
Köpmangatan 1
633 56 Eskilstuna

MOTPART

Arbetsförmedlingen
113 99 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2015-02-26	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 581016

Postadress

115 76 Stockholm

Besöksadress

Tegeluddsvägen 1

Telefon

08-561 680 00

E-post:

forvaltningsrattenistockholm@dom.se

Telefax

08-561 680 01

Expeditionstid

måndag – fredag
08:00-16:30

YRKANDEN M.M.

Arbetsförmedlingen genomför en upphandling av en byggutbildning som är avsedd att bedrivas vid kriminalvårdsanstalten KVA Tillberga, dnr AF-2014/350174. Upphandlingen genomförs genom ett förenklat förfarande och tilldelningsgrunden är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Annan anbudsgivare än Kunskapscompaniet Ankaret AB (bolaget) har tilldelats kontrakt i upphandlingen. Bolaget har inte kvalificerats för att gå vidare till utvärdering.

Bolaget ansöker om överprövning och yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att rättelse sker på så sätt att ny utvärdering sker, varvid bolagets anbud ska antas till prövning. Bolaget anför bl.a. följande. Arbetsförmedlingen har gjort en felaktig bedömning då bolagets anbud förkastades. Bolagets anbud kvalificerade sig inte till prövning med motiveringen att anbudet inte uppfyllde förfrågningsunderlagets skall-krav i avsnitt 3.5.3 "Utrustning" och i avsnitt 3.6.1 "Godkänd utbildningsleverantör".

Skall-kravet i avsnitt 3.5.3

Arbetsförmedlingen har anfört att bolagets anbud saknade förteckning förutom ett exempel på material inom betong samt arbets- och skyddskläder till deltagarna. Efter att anbud hade lämnats blev bolaget kontaktade av Arbetsförmedlingen som begärde ett förtydligande. Bolaget hade vid besök på anstalten fått information om vad anstalten skulle tillhandahålla och vad bolaget som eventuell utbildningsanordnare skulle tillhandahålla. Bolaget redovisade därför följande i sitt anbud: "Anstalten tillhandahåller allt material, förbrukningsmaterial, maskiner och verktyg som är nödvändig i den produktionsprocess som genomförs inom anstalten, förutom de delar i utbildningen som tillhör kurserna armering och betong, då dessa delar inte ingår normalt i anstaltens produktion". Bolaget uppgav för Arbetsförmedlingen att de hade kunnat redovisa alla detaljer som anstalten

respektive bolaget tillhandahåller, men att de för enkelhetens skull valde att sammanfatta på det sätt som beskrivs i anbudet. Bolaget frågade därefter om de i detalj ska ange vad varje part ska tillhandahålla, varpå Arbetsförmedlingen svarade att det är en tolkningsfråga men att en förteckning är en lista där en uppräknning sker. Bolaget tolkade svaret som att Arbetsförmedlingen ville ha en punktlista vilket bolaget då skickade in. Bolaget anser att skall-kravet har tillgodosetts genom den beskrivning som finns i anbudet samt genom det förtydligande som bolaget har redovisat på begäran av Arbetsförmedlingen under upphandlingsprocessen.

Skall-kravet i avsnitt 3.6.1

I förfrågningsunderlaget, avsnitt 3.6.1 anges bl.a. följande.

”Det åligger leverantören att senast vid tidpunkten för tecknande av kontrakt med Arbetsförmedlingen uppvisa dokument som visar att leverantören är av Byggnadsindustrins Yrkesnämnd (BYN) godkänd utbildningsgivare för utbildning inom Bygg- och anläggning med inriktning husbyggnad lokaliserad till kriminalvårdsanstalten Tillberga. Anbudet skall innehålla:

- handling som styrker att anbudsgivaren är av BYN godkänd utbildningsgivare för i denna upphandling aktuell utbildning på anstalten Tillberga, alternativt
- kopia på ansökan om godkännande insänd till BYN.”

Efter att anbud hade lämnats blev bolaget kontaktade av Arbetsförmedlingen som begärde ett förtydligande med anledning av att bolaget gett in ett BYN-intyg från 2013 som godkänd valideringsutförare, inte BYN-intyg om godkänd utbildningsleverantör på anstalten Tillberga. Dokument som visar att Bolaget är godkända av BYN som utbildningsleverantör skickades därefter till Arbetsförmedlingen. I förfrågningsunderlaget var ett av alternativen att visa upp ett godkännande av BYN senast vid avtalstecknande. Detta alternativ var aktuellt för bolaget då ett godkännande redan fanns. Bolaget bifogade vid anbudslämnande felaktigt ett godkännande som validerare istället för ett godkännande som utbildningsleverantör. Detta har

dock ingen betydelse då det enligt kravet i 3.6.1 åligger leverantören att senast vid tidpunkten för tecknande av kontrakt uppvisa sådant dokument. Bolaget har ett godkännande av BYN från 2012 som påvisar att bolaget har rätt att bedriva utbildning i Västeråsregionen. Detta godkännande gäller fortfarande och innefattar all utbildning inom Västeråsregionen vilket innefattar Kriminalvårdsanstalten i Tillberga. Bolaget har således uppfyllt skallkravet i avsnitt 3.6.1.

Arbetsförmedlingen bestrider bifall till ansökan och anför bl.a. följande. Arbetsförmedlingen har att tillämpa de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna såsom dessa kommer till uttryck i 1 kap. 9 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Principen om likabehandling av anbud och anbudslämnande bolag har i detta fall resulterat i att anbudet från bolaget förkastats. Förfrågningsunderlaget är klart och tydligt formulerat och uppfyller till fullo principen om transparens. Bolagets anbud har förkastats då anbudet inte uppfyller ställda skall-krav på två punkter.

Skall-kravet i avsnitt 3.5.3

I förfrågningsunderlaget avsnitt 3.5.3 anges bl.a. följande.

”Eventuellt tillhandahåller anstalten viss utrustning samt arbetskläder till deltagarna. Anbudsgivaren ska i samband med kontakt med anstalten förvissa sig om vad anstalten tillhandahåller för utbildningen i form av förbrukningsmateriel, redskap, maskiner, verktyg, arbetskläder och annat av vikt.

Det åligger leverantören att tillhandahålla all utrustning, förbrukningsmateriel och arbets/skyddskläder som krävs för att uppnå målsättningen med utbildningen, och som inte tillhandahålls av anstalten.

Anbudet skall innehålla en förteckning på all utrustning och förbrukningsmaterial, fördelad på vad anstalten tillhandahåller och vad som anbudsgivaren tillhandahåller.”

Såväl den beskrivande texten som skall-kravet är mycket tydligt, och det kan inte finnas tveksamhet om vad som efterfrågas. Inga frågor har inkommit under anbudstiden som skulle tyda på att någon presumtiv anbudsgivare inte förstått vad som efterfrågas. Anbudet från bolaget saknar den efterfrågade förteckningen. Övriga kvalificerade anbudsgivare har i enlighet med skall-kravet bifogat kompletta förteckningar. I enlighet med 15 kap. 12 § LOU har ansvarig upphandlare gett bolaget möjlighet att förtydliga sitt anbud avseende utrustning, för att säkerställa att anbudet inte innehåller det efterfrågade materialet på annan plats. Arbetsförmedlingen efterfrågade inte en komplettering av anbudet, utan endast ett förtydligande. Enligt svar från bolaget valde bolaget att för enkelhetens skull redovisa en sammanfattning istället för att lämna den efterfrågade förteckningen. Därefter inkom bolaget med en specificerad förteckning. Förteckningen inkom efter sista dag att lämna anbud. Arbetsförmedlingen anser att det inte är att betrakta som ett förtydligande av anbudet, utan istället som tillkommande information som i följd av likabehandlingsprincipen inte kan ligga till grund för kvalificeringen av anbudet. Anbudet uppfyller därmed inte det i förfrågningsunderlaget ställda skall-kravet och ska därmed förkastas.

Skall-kravet i avsnitt 3.6.1

Arbetsförmedlingen vet av tidigare erfarenhet att det är mycket viktigt att antagen utbildningsleverantör är, eller kommer att bli godkänd av BYN för aktuell utbildning och aktuell utbildningsplats. Skall-kravet är därför såväl tydligt och klart formulerat som proportionerligt i förhållande till upphandlingsföremålets syfte och mål. Bolaget bifogade ett godkännande som valideringsutförare av Byggtutbildning till sitt anbud. Det är inte samma sak som godkänd utbildningsleverantör av Byggtutbildning på Kriminalvårdsanstalten Tillberga och har inte heller efterfrågats. Arbetsförmedlingen begärde på grund av detta in ett förtydligande från bolaget. Även

avseende denna punkt efterfrågades ett förtydligande av redan lämnad information, inte en komplettering. Som svar på begäran inkom bolaget med ett annat godkännande som avser Byggtutbildning, Västeråsregionen. Dokumentet, som inte lämnats i det ursprungliga anbudet, utgör sådan tillkommande information som Arbetsförmedlingen med hänvisning till likabehandlingsprincipen, inte kan ta hänsyn till. Övriga anbudsgivare har bifogat intyg om godkänd utbildningsleverantör av byggtutbildning på Kriminalvårdsanstalten Tillberga eller kopia på komplett ansökan om att bli godkänd utbildningsleverantör inlämnad till BYN. Bolagets anbud uppfyller därmed inte förfrågningsunderlagets ställda skall-krav och ska därmed förkastas.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

Upphandlande myndigheter ska enligt 1 kap. 9 § LOU behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU. Det är den som ansöker om överprövning som på ett klart och tydligt sätt ska ange vilka omständigheter talan grundas på och visa att upphandlande myndighet har agerat i strid med LOU (jfr RÅ 2009 ref. 69). För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs också att sökanden kan visa att han lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande myndigheten brutit mot LOU.

I enlighet med likabehandlingsprincipen som kommer till uttryck i 1 kap. 9 § LOU får en upphandlande myndighet inte efterge eller bortse från sådana skall-krav som ställs upp i förfrågningsunderlaget. Av 15 kap. 12 § 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. Bestämmelsen innebär inte att nya sakuppgifter får tillföras anbudet eftersom det skulle kunna leda till att likabehandlingsprincipen åsidosätts.

I målet är ostridigt att bolaget vid anbudslämnande inte har gett in en fullständig förteckning på all utrustning och förbrukningsmateriel fördelad på vad anstalten tillhandahåller och vad som anbudsgivaren tillhandahåller. Det är vidare ostridigt att bolagets anbud vid anbudslämnande varken innehöll handling som styrker att bolaget är en av BYN godkänd utbildningsgivare eller en kopia på ansökan om godkännande insänd till BYN. Frågan i målet är om bolaget ändå ska anses ha uppfyllt de aktuella skalkraven i avsnitt 3.5.3 och 3.6.1.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Skalkravet i avsnitt 3.5.3

Bolaget anser att de har uppfyllt det aktuella kravet genom den beskrivning som finns i anbudet samt genom det förtydligande som bolaget redovisat på Arbetsförmedlingens begäran. Förvaltningsrätten konstaterar att det av förfrågningsunderlaget, avsnitt 3.5.3, framgår att anbudet ska innehålla en förteckning på all utrustning och förbrukningsmateriel fördelad på vad anstalten tillhandahåller och vad som anbudsgivaren tillhandahåller. Det är således ett obligatoriskt krav att ge in en förteckning. Enligt förvaltningsrättens mening framgår det tydligt av lydelsen att det inte är en sammanfattning som efterfrågas.

Bolagets anbud innehöll inte någon förteckning. Det framgår vidare av utredningen i målet att bolaget, efter anbudstidens utgång, på begäran om förtydligande svarat att de för enkelhetens skull valt att sammanfatta vad

var och en tillhandahåller. Bolagets anbud har således enligt förvaltningsrättens mening inte varit komplett vid tiden för anbudslämnande.

Frågan är då om bolaget genom att i efterhand, på Arbetsförmedlingens begäran om förtydligande, ge in en specificerad förteckning kan anses ha uppfyllt det aktuella skall-kravet. Förvaltningsrätten finner att bolaget härigenom har tillfört anbudet uppgifter som tidigare saknats, det vill säga specificerade uppgifter om vilken part som ska tillhandahålla vilket material. Förteckningen är således inte att betrakta som ett förtydligande av anbudet i enlighet med 15 kap. 12 § andra stycket LOU eftersom det innehåller nya sakuppgifter. Förvaltningsrätten finner mot bakgrund av ovan att bolagets anbud inte uppfyllde skall-kravet i avsnitt 3.5.3. Arbetsförmedlingen har således, redan på denna grund, haft fog för att utesluta bolaget från anbudsutvärderingen.

Skall-kravet i avsnitt 3.6.1

Förvaltningsrätten konstaterar att det av det aktuella kravet tydligt framgår att anbudet ska innehålla antingen handling som styrker att anbudsgivaren är av BYN godkänd utbildningsgivare för i denna upphandling aktuell utbildning på anstalten Tillberga, eller en kopia på ansökan om godkännande insänd till BYN. Bolagets anbud innehöll inte någon av dessa handlingar. Bolagets anbud har således enligt förvaltningsrättens mening inte varit komplett. Vad bolaget har anfört om att bolaget har ett sådant godkännande som efterfrågades men att de av misstag istället bifogat ett godkännande som validerare föranleder ingen annan bedömning. Inte heller vad bolaget har anfört om att leverantören senast vid tidpunkten för tecknande av kontrakt ska uppvisa dokument som visar att leverantören är av BYN godkänd utbildningsgivare leder till en annan bedömning. Oaktat tidpunkt för när ett sådant dokument ska uppvisas framgår av det aktuella kravet att anbudet ska åtföljas av endera av de ovannämnda handlingarna.

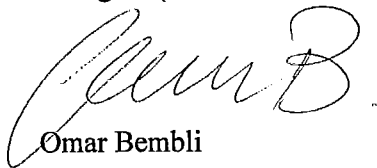
Frågan är då om bolaget genom att i efterhand, på Arbetsförmedlingens begäran om förtydligande, ge in ett godkännande avseende Byggutbildning i Västeråsregionen kan anses ha uppfyllt det aktuella skall-kravet. Enligt förvaltningsrättens mening är den handling som bolaget i efterhand gett in inte att betrakta som ett förtydligande av anbudet enligt 15 kap. 12 § andra stycket LOU eftersom det innebär att en tidigare ingiven handling ersätts med en ny (jfr generaladvokaten Lenz förslag till dom i mål C-87/94, Europeiska kommissionen mot Belgien). Förvaltningsrätten finner mot bakgrund av detta att bolagets anbud inte uppfyllde skall-kravet i avsnitt 3.6.1. Arbetsförmedlingen har således, även på denna grund, haft fog för att utesluta bolaget från anbudsutvärderingen.

Sammanfattning

Bolagets anbud har inte uppfyllt de aktuella skall-kraven i förfrågningsunderlaget. Arbetsförmedlingen har således haft fog för att utesluta bolagets anbud från utvärdering. Skäl att ingripa mot upphandlingen saknas därmed. Bolagets ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (DV 3109/1A LOU).



Omar Bembli

Förvaltningsrättsfiskal

Sara Rostamian har föredragit målet.



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR – PRÖVNINGSTILLSTÅND

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

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.