



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen
Enhet 14

DOM
2013-04-19
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
29-13

KONKURRENSVERKET	
2013 -04- 2 2	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

SÖKANDE

Informator Utbildning Svenska AB, 556509-2680
Karlavägen 108
115 26 Stockholm

Ombud: Jur.kand. Christoffer Stavenow
Juristfirman Stavenow & Partners AB
Kungsgatan 24
113 35 Stockholm

MOTPART

Skatteverket
Inköpsenheten
171 94 Solna

SAKEN

Offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 331880

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se		

YRKANDEN M.M.

Skatteverket genomför ett avrop från det statliga ramavtalet *IT-utbildning 2010, dnr 96-83-2011*, genom förnyad konkurrensutsättning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Av tilldelningsbeslut den 19 december 2012 framgår att Skatteverket har beslutat att anta en annan leverantör än Informator Utbildning Svenska AB (Informator).

Informator ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar *i första hand* att avropet rättas på så vis att Informators förtydligande med de nya priserna accepteras, *i andra hand* att avropet rättas på så vis att Informators anbud med de ursprungliga priserna accepteras och *i sista hand* att avropet görs om varvid Skatteverket anger ett deltagarantal för samtliga anbudsgivare att lämna pris på.

Skatteverket anser att ansökan ska avslås.

VAD PARTERNA ANFÖRT

Informator

Informator uppfyller skall-kravet om pris

Avropet bestod av tre delar som anbudsgivarna skulle lämna priser på. Skatteverket accepterade inte de priser som Informator hade lämnat i sitt anbud under punkten 1.6.2 om skräddarsydda kurser hos beställaren. Ramavtalets typutbildning och det som ramavtalsdeltagarna har lämnat pris på är schemalagda kurser hos leverantören. Eftersom schemalagda kurser hos leverantören kan fyllas upp med andra deltagare kan pris per deltagare och utbildningsdag utan svårighet lämnas. Vid skräddarsydda kurser hos beställaren är det däremot inte möjligt att fylla upp med andra deltagare, vilket gör att priset inte kan lämnas på samma sätt. Skräddarsydda kurser hos

beställaren har istället en hög grundavgift och kostnaden per deltagare sjunker väsentligt med flera deltagare. Informator specificerade kurs hos beställaren med ett beräknat antal deltagare eftersom priset är helt beroende av detta, särskild med anledning av att Skatteverket inte garanterat någon volym på uppdraget. Informator har lämnat pris på det sätt som angetts i avropsunderlaget och priset som har lämnats är tillräckligt för att kunna jämföra anbudet. Informator hade lägst pris av alla anbudsgivare, både före och efter Skatteverkets begäran om förtydligande. Skall-kravet avseende pris måste därför anses vara uppfyllt. I Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 2557-11 tilläts en anbudslämnare förtydliga priset efter fråga från upphandlande myndighet efter sista anbudsdag. Anbudet antogs bl.a. med anledning av att priset var lägst både före och efter förtydligandet och inga nya uppgifter hade tillförts. I likhet med detta fall har priserna endast förtydligats på det sätt som den upphandlande myndigheten efterfrågat.

Transparens och likabehandling

Avropsunderlaget har brustit i tydlighet gällande hur priset ska anges, vilket strider mot principen om transparens enligt 1 kap. 9 § LOU. Anbudsgivarna har tvingats lämna prisuppgifter med oklara antaganden om hur många deltagare som vanligtvis deltar i Skatteverkets kurser vilket har skapat en svårighet för samtliga deltagare att lämna sitt bästa anbud. Avropsunderlaget brister därmed även i affärsrämsighet. Av EU-domstolens mål C-448/01, *EVN Wienström*, framgår att ”principerna om likabehandling och om insyn har åsidosatts om det visar sig att [ett otydligt kriterium] inneburit att det blivit svårt eller omöjligt för anbudsgivarna att förstå den exakta innebörden av ifrågavarande kriterium och följaktligen att tolka det på samma sätt”. Transparensprincipens krav på upphandlingar avseende förfrågningsunderlag omfattar inte bara den textuella tolkningen utan innefattar också krav på att själva innebörden av informationen är tillräckligt

tydlig. I det aktuella avropet är inte föremålet för prissättningen beskrivet på ett tillräckligt transparent sätt.

Det stämmer inte att Skatteverket har förtydligat att prisuppgifterna ska anges per deltagare oavsett antal deltagare. Det framgår att Skatteverkets svar den 15 november 2012 på den ställda frågan är exakt likadant som i avropsunderlaget. Bristen på transparens läktes således inte genom frågor och svar. Informator tolkade rutan med fritextsvar i anslutning till prisangivelsen som en möjlighet att specificera vad priset grundades på. Bolagets pris baserades på 12 deltagare. Ett vanligt antal deltagare hos beställaren är 10-12 deltagare.

Det var först när Skatteverket i efterhand begärde ett förtydligande från Informator avseende priset som det framgick att priset skulle anges per deltagare oavsett antal deltagare. I sin begäran om förtydligande hade Skatteverket en annan formulering: *"Skatteverket vill att ni förtydligar om angivna priser gäller per deltagare oavsett antal deltagare"*. Varken i avropsunderlaget eller i svar på frågor framgår att priset ska gälla oavsett deltagarantal. Den upphandlande myndigheten får inte ändra på förutsättningarna för en upphandling medan den pågår. Däremot får myndigheten förtydliga upphandlingen förutsätt att denna information ges till alla parter på ett transparent och likabehandlande sätt. Det är då av vikt att alla anbudslämnare får möjligheten att justera sina anbud. Skatteverkets förtydligande riktades enbart till Informator och tillförde nya uppgifter till avropet som förtydligade förutsättningarna för avropet. Informator har förtydligat sitt pris med anledning av de direktiv Skatteverket kom med efter lämnat anbud. Att ge andra förutsättningar till endast en anbudslämnare strider mot likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § LOU.

Ingen av anbudsgivarnas lämnade priser täcker kostnaderna för att hålla kursen för en eller några personer. Alla anbudsgivare har därför gjort anta-

ganden om antalet deltagare som i snitt deltar i kurserna, för att alls kunna lämna ett pris. Genom att begära in förtydligandet, har Skatteverket påverkat Informator att lämna ett annat pris än i anbudet och därefter uteslutit företaget som anbudsgivare. Att ett förtydligande som borde ha getts tidigare, i frågor och svar, enbart har påverkat Informator ska inte läggas bollen till last eftersom bristen i transparens och likabehandling är hänförlig till Skatteverkets hantering av avropsunderlaget. Informators pris var dessutom fortfarande lägst efter justeringen.

Skatteverket anger i punkten 1.6.2 följande: *"Observera att priserna ska anges per utbildningsdag och deltagare men Skatteverket och Kronofogden är öppna att föra dialog om totalpriset kan bli lägre vid större deltagarantal."* Formuleringen förutsätter att priserna är lämnade på ett visst antal deltagare. Det har därför varit en rimlig tolkning av Skatteverkets instruktioner att skriva ett pris per deltagare baserat på ett visst antal deltagarantal. Informator anser att uppmaningen att förtydliga priser innebar nya förutsättningar i avropet för att lämna pris.

Nästan samtliga upphandlingar i denna bransch specificerar deltagarantalet för att kunna ge en likabehandlande jämförelse av anbudspriserna. I de fall det i en upphandling saknats information har det i princip uteslutande specificerats genom institutets frågor och svar. Det är inte rimligt att en anbudsgivare ska behöva förbinda sig att leverera kurser till en deltagare till samma pris per utbildningsdag som för 12 eller 30 deltagare. Skatteverket har även medgett svårigheten att lämna pris per deltagare för skräddarsydda kurser i beställarens lokaler oavsett deltagarantal.

Skatteverket

Det framgår enligt Skatteverkets mening att prisuppgifterna ska anges per deltagare oavsett antalet deltagare. Att detta även har uppfattats av ramav-

talsleverantörerna tydliggjordes i följande fråga som inkom under anbuds-
tiden och besvarades publikt via TendSign den 15 november 2012.

Fråga: "Då leverantörens kostnadsbild varierar väldigt mycket beroende på
hur många deltagare som skall bära de fasta kostnader (och dela vissa av de
rörliga) är det viktigt att veta åtminstone ett minimiantal deltagare att utgå
ifrån. Finns det möjlighet att lägga till ett sådant kriterie?"

Svar: "Pris för skraddarsyddade anpassade utbildningar hos beställaren ska
anges per utbildningsdag och deltagare men Skatteverket och Kronofogden är
öppen att föra dialog om totalpriset vid större deltagarantal. Prissättningen
ska då stå i god relation till i leveransavtalet angivna priser."

Skatteverket anser att det av frågan och svaret tydligt framgår att pris
skulle lämnas per deltagare oavsett antal deltagare. Frågeställande leveran-
tör hade därför ett önskemål om att Skatteverket skulle ange ett minimian-
tal deltagare. Av svaret på frågan framgår tydligt att Skatteverket önskat
pris per deltagare utan att ange ett sådant minimiantal.

Orsaken till att Skatteverket valt att inte ange något minimiantal deltagare
är att Skatteverket idag inte vet vilket typ av utbildning som kommer att
köpas inom respektive utbildningsområde och inte heller hur många perso-
ner som kommer att delta vid olika utbildningstillfällen. Det kan bli fråga
om mycket få deltagare vid vissa tillfällen. Kurspriserna inom utbildnings-
områdena skiljer sig åt beroende på kurs, utbildningsmaterial, lärare, anta-
let utbildningsdagar etc. För att underlätta för beställarna av utbildningstill-
fällena valde Skatteverket att begära ett och samma pris per utbildningsdag
och deltagare inom respektive utbildningsområde. Skatteverket öppnade
upp för dialog om att priset kan bli lägre vid större deltagarantal och räk-
nade alltså med ett högre "grundpris". Skatteverket har haft kontakt med
andra myndigheter som har gjort avrop från ramavtalet med angivande av
ett deltagarantal för prissättning, där dessa haft problem att komma upp i
det angivna antalet deltagare. Detta har bidragit till prisdiskussioner med
leverantören. Med Skatteverkets modell kommer sådana prisdiskussioner
endast att aktualiseras i de fall det bli ett stort antal deltagare. Skatteverket
inser svårigheten i att lämna pris per deltagare för skraddarsyddade kurser i

beställarens lokaler, utan andra deltagare. Svårigheter i prissättningen medför emellertid inte att Skatteverkets avropsunderlag brister i transparens eller likabehandling. Förutsättningarna är tydliga och lika för alla anbudsgivare. Det är vidare normalt att det finns en affärsrisk kopplad till beräkning av pris i ett anbud och leverantörer kan välja att ta kalkylerade risker. Det finns även en affärsrisk kopplad till att ange pris per utbildningsdag i leverantörens egna lokaler.

Informator har i avsnitt 1.6.2, *Pris för skräddarsydda anpassade utbildningar hos beställaren*, för samtliga fyra utbildningstyper angett ett pris per deltagare med tillägget att priset baseras på 12 deltagare. Övriga anbudsgivare har endast angett pris per deltagare. Informators pris var påfallande lägre än övriga leverantörers.

Skatteverkets bedömning av Informators anbud var att pris inte lämnats på det sätt som efterfrågats och att formuleringen ”priset baseras på 12 deltagare” var otydlig. Informator gavs därför möjlighet att förtydliga dessa prisuppgifter i ett meddelande via TendSign. Syftet med begäran om förtydligande var att Informator skulle få möjlighet att bekräfta att priset gäller oavsett antalet deltagare, på det sätt som Skatteverket krävt i underlaget. Informator svarade emellertid att priset inte gäller oavsett antal deltagare, utan inkom istället med nya högre prisuppgifter som gäller per deltagare oavsett antal. Skatteverkets bedömning är att Informator inte uppfyllt det ställda skall-kravet om hur priserna ska anges. Enbart av detta skäl ska avropssvaret uteslutas från vidare prövning. Angivna priser kan inte ligga till grund för prövning eftersom Informator lämnat priserna på annan grund än övriga anbudslämnare och därmed inte i enlighet med likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § LOU. Skatteverket har inte heller accepterat de nya prisuppgifterna eftersom möjligheten att komma in med nya priser efter anbudstidens utgång skulle strida mot likabehandlingsprincipen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

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.

Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har anfört 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 har lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande myndigheten har brutit mot LOU. Förvaltningsrätten kan då endast besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrätten har att ta ställning till om Informator uppfyller skallkravet om pris för skräddarsydda anpassade utbildningar hos beställaren och om detta krav innebär att anbudsgivarna ska ange pris oavsett antal deltagare samt om kravet strider mot principerna om transparens och lika-behandling.

Av RÅ 2002 ref. 50 framgår att förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen och en

utvärderingsmodell ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, dvs. att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas. Detta följer också av EU-rättens krav på likabehandling, förutsebarhet och transparens. De skiftande förhållandena som förekommer i det ekonomiska livet gör emellertid att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och EU-rätten inte träds för när.

I förfrågningsunderlagets avsnitt 1.6.2, *Pris för skräddarsydda utbildningar hos beställaren*, anges bl.a. följande.

Pris ska anges enligt följande;
Observera att priserna ska anges per utbildningsdag och deltagare men Skatteverket och Kronofogden är öppna att föra dialog om totalpriset kan bli lägre vid större deltagarantal.

Förvaltningsrätten konstaterar att Skatteverket inte har angett något antal deltagare som anbudsgivarna ska utgå från vid angivande av pris för skräddarsydda utbildningar hos beställaren. I målet framgår dessutom att en anbudsgivare efterfrågade ytterligare ett kriterium i form av minsta antal deltagare för anbudsgivarna att utgå från. Skatteverket gav följande svar i TendSign.

Pris för skräddarsydda anpassade utbildningar hos beställaren ska anges per utbildningsdag och deltagare men Skatteverket och Kronofogden är öppna att föra dialog om totalpriset vid större deltagarantal. Prissättningen ska då stå i god relation till i leveransavtalet angivna priser.

Skatteverket har således i sitt svar inte angett något minsta antal deltagare utan stått fast vid att utbildningar hos beställaren ska anges per utbildningsdag och deltagare med möjlighet att föra en dialog om totalpriset vid större deltagarantal. Enligt Skatteverket har andra avropande myndigheter, som angett ett deltagaravtal för prissättning, haft problem att komma upp i det angivna antalet deltagare. Därför valde Skatteverket att inte ange något antal deltagare. Förvaltningsrätten anser att det med tillräcklig tydlighet framgår av förfrågningsunderlaget och genom "frågor och svar" att an-

budsgivarna ska ange ett pris oavsett antalet deltagare. Förvaltningsrättens finner därför att Skatteverkets utformning av aktuellt krav inte träder principerna som bär upp LOU och EU-rätten för när. Det kan heller inte anses vara ett orimligt krav att anbudsgivare förbinder sig att leverera kurser till samma pris oavsett antal deltagare då myndigheten har en stor frihet att avgöra vilken för typ av tjänst den vill upphandla (jfr RÅ 2010 ref 78).

I målet framgår vidare att Informators anbud förkastades med anledning av nya prisuppgifter som bolaget inkom med, efter Skatteverkets begäran om förtydligande. Förvaltningsrätten har därför att ta ställning till om myndighetens förfarande i detta avseende får anses strida mot LOU.

Av 9 kap. 8 § LOU framgår att en myndighet får begära att en anbudsansökan eller ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning.

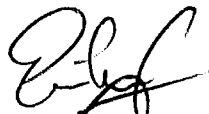
Informator angav i sitt anbud att "Priset baseras på 12 deltagare". Efter anbudstidens utgång begärde Skatteverket därför att Informator skulle bekräfta att priset gällde oavsett deltagarantal. Informator svarade att priset inte gällde oavsett antal deltagare och inkom med nya högre prisuppgifter som gällde per deltagare oavsett antal. Förvaltningsrätten konstaterar att en komplettering av ett anbud inte får leda till annat än att marginella sakuppgifter tillförs ett anbud. Den får endast innebära att tidigare lämnade sakuppgifter konkretiseras och att något utbyte av uppgifter inte sker. Att som Informator gjort, ersätta en prisuppgift i anbudet med en annan efter anbudstidens utgång, faller utanför vad som är tillåtet för myndigheten att godta enligt LOU. Enligt förvaltningsrätten har kompletteringen även varit en förutsättning för att anbudet skulle anses uppfylla skall-kravet. Skatteverket hade därför fog för att förkasta anbudet på grund av kompletteringen. Förvaltningsrätten anser vidare att Skatteverket inte handlade i strid med likabehandlingsprincipen när förtydligande endast begärdes från In-

formator. Eftersom bolaget i sitt anbud hade angett att priset baserades på 12 deltagare förelåg det enligt förvaltningsrätten skäl för Skatteverket att ifrågasätta huruvida skall-kravet var uppfyllt samt att kontrollera detta genom att begära ett förtydligande. Det har inte framkommit att andra anbudsgivare angett liknande svar som Informator gällande antalet deltagare. Därför har det varit fråga om olika situationer som med fog har behandlats olika av myndigheten.

Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten således att Skatteverket hade fog för sitt beslut att utesluta Informator från upphandlingen. Upphandlingen har även varit tillräckligt förutsebar och transparent. Det saknas därför skäl för ingripande enligt LOU. Ansökan om överprövning av upphandlingen ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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



Erika Odung

Rådman

Lizette Harletun Ilkhani 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. 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 var till 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.