



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I MALMÖ**  
 Avdelning 1  
 Maria Persson

**DOM**  
**2011-08-18**  
 Meddelad i  
 Malmö

Mål nr  
 5233-11 E

### SÖKANDE

ISS Facility Services AB, 556410-3280  
 Box 47635  
 117 94 Stockholm

Ombud: Patrik Frank  
 Adress som ovan

### MOTPART

Kävlinge kommun  
 244 80 Kävlinge

Ombud: Advokat Tomas Eliasson  
 Advokatfirman Delphi  
 Stora Nygatan 64  
 211 37 Malmö

### SAKEN

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

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2011-08-23	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

### DOMSLUT

Kävlinge kommuns upphandling av lokalvårdstjänster får inte avslutas förrän rättelse vidtagits genom en ny utvärdering där Sodexo AB:s anbud inte får beaktas.

**YRKANDEN M.M.**

Kävlinge kommun genomför en upphandling av lokalvårdstjänster, Dnr 10/21. Upphandlingen genomförs med öppet förfarande enligt LOU. Enligt tilldelningsbeslut den 16 maj 2011 har Sodexo AB (Sodexo) tilldelats kontraktet.

**ISS Facility Services AB (ISS)** ansöker om överprövning och yrkar i första hand att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts på så sätt att det vinnande anbudet förkastas och att ISS därmed tilldelas uppdraget. I andra hand yrkar ISS att upphandlingen ska göras om. Som grund för sin talan anför bolaget bl.a. följande. I förfrågningsunderlaget är det ett skallkrav att till anbudet bifoga en fortbildningsplan som visar vilka utbildningsinsatser som faktiskt genomförts under 2010 för befintlig personal. Sodexo har i sitt anbud endast bifogat en allmänt hållen text kring utbildningsinsatser 2010. Av denna framgår inte efterfrågade uppgifter. Kommunen har ca en månad efter sista datum för anbudsinlämnande begärt en komplettering från Sodexo. Av kompletteringen framgår det som efterfrågats i förfrågningsunderlaget och som dessutom förtydligats under anbudsprocessen i frågor och svar. Grundregeln vid inlämnande av anbud är att ett anbud efter inlämnandet inte får ändras. Ett förtydligande eller en komplettering får inte leda till annat än att marginella sakuppgifter tillförs ett anbud eller en ansökan. Kompletteringen medför att Sodexo får möjlighet att uppfylla ett inte infriat skallkrav. Det är alltså inte fråga om ett förtydligande eller en komplettering med enbart marginella sakuppgifter som tillförs ett anbud utan det är fråga om en otillåten komplettering. Kammarrätten i Göteborg fann i mål nr 7714-08 att kommunen brutit mot 1 kap. 9 § LOU genom att tillåta att anbudsgivaren kompletterade ett icke uppfyllt skallkrav. Genom att tillåta Sodexo att komplettera sitt anbud har kommunen gett Sodexo konkurrensfördelar. Kommunen har godkänt Sodexos anbud trots att anbudet inte innehåller efterfrågade skallkrav. Kommunen har

därmed brutit mot kraven på affärsmässighet, likabehandling och transparens.

**Kävlinge kommun** bestrider bifall till ansökan och anför i huvudsak följande. Sodexo har i sitt anbud uppgivit genomförda utbildningsinsatser för befintlig personal 2010. Av anbudet framgår att antalet genomförda utbildningstimmar uppgår till 13 208 och att Sodexo genom sin egen utbildningsavdelning tillhandahåller ett 50-tal olika utbildningar för olika personalkategorier. Utbildningarna har varit så viktiga att de är obligatoriska. Dessutom finns ett internt system med interna handledare. Av anbudet framgår vidare att företaget har 6 578 anställda varav 3 881 arbetar med lokalvård. Sodexo har även redogjort för introduktionsplanen för ny personal under det första halvåret. Introduktionsplanen gäller för samtliga medarbetare och inkluderar introduktion i städmetoder, arbetsmiljö och kemikalier.

Av Sodexos inlämnade anbud har kommunen således kunnat bedöma:

- Vilka utbildningsinsatser som faktiskt genomförts under 2010, med uppgift om antal deltagare i förhållande till antalet anställda (procentuellt). Antalet utbildningstimmar har varit 13 208 och antalet anställda är 6 578, varav 3 881 arbetar med lokalvård.
- Att alla nyanställda får en introduktion genom en sex månaders lång introduktionsplan. Introduktionen är obligatorisk och inkluderar introduktion i städmetoder, arbetsmiljö och kemikalier.

Sodexo har i sitt anbud således uppfyllt det uppställda skall-kravet avseende utbildning vid tidpunkten för anbudets inlämnande. Att Sodexo enbart bifogat en allmänt hållen text om utbildning är således direkt felaktigt. ISS har enbart bifogat ett utdrag ur anbudet vilket knappast ger en rättvisande bild av de i anbudet beskrivna utbildningsinsatserna.

Trots det kompletta anbudet från Sodexo efterfrågade kommunen ett förtydligande avseende hur de redovisade utbildningstimmarna fördelade sig på olika yrkeskategorier samt vilken utbildning tilltänkt arbetsledare ska genomgå. En sådan bedömning var dock inte nödvändig för att konstatera att Sodexos anbud uppfyllt det aktuella skall-kravet. Det rörde sig därmed enbart om en konkretisering av redan inlämnade uppgifter. Av praxis framgår att förtydligande av förevarande slag har accepterats. Generaladvokat Lenz har i ett förslag till avgörande i mål C-87/94 anfört beträffande begreppen förtydligande respektive komplettering att de måste förstås som att lämna detaljuppgifter som gör det möjligt att mer klart beskriva föremålet det handlar om eller att med större exakthet beskriva föremålet. De två termerna har gemensamt att de inte avser att ersätta tidigare uppgifter utan att konkretisera dem på ett eller annat sätt. Förtydliganden godtas under förutsättning att några förändringar inte sker av det ursprungliga anbudet (se mål C-87/94 Kommissionen mot Belgien). Förtydligandet av utbildning för arbetsledare samt fördelningen av antalet timmar per yrkesgrupp kan knappast anses ha begränsat konkurrensen i upphandlingen. Inte heller har det varit fråga om någon särbehandling av anbudsgivaren Sodexo. Det inlämnade förtydligandet varken förändrar eller ersätter några tidigare uppgifter utan innebär enbart en specificering av redan inlämnade uppgifter. Förtydligandet har därmed inte haft någon som helst inverkan på resultatet av utvärderingen. De grundläggande principerna har därmed inte trätts för när.

**Sodexo AB** har getts tillfälle att yttra sig över ansökan men har inte hörts av.

### DOMSKÄL

Enligt 16 kap. 1 och 5 §§ LOU kan rätten pröva om en upphandlande myndighet har brutit mot någon bestämmelse i lagen och, på talan av en

leverantör som lidit eller kan komma att lida skada, besluta att en upphandling ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts. Därvid gäller att rätten endast prövar de särskilt angivna frågor som sökanden tar upp.

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Härvid gäller att en upphandlande myndighet inte får anta ett anbud som inte uppfyller kraven enligt förfrågningsunderlaget.

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

I förfrågningsunderlaget anges i punkt 1.2.7 under rubriken *Kvalificering och utvärdering* att anbud som inte är kompletta och/eller inte uppfyller alternativt godkänner de ovillkorliga kraven (krav och avtal) betraktas som orena och kommer att förkastas.

I punkt 2.2.10 anges att ”anbudsgivare skall redovisa hur man arbetar med utbildning och kompetensutveckling för sin personal”. Vidare anges att ”anbudsgivare skall i anbud redovisa fortbildningsplan som visar vilka utbildningsinsatser som faktiskt genomförts under 2010 för befintlig personal med uppgift om antal deltagare i förhållande till antalet anställda (procentuellt)”.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Det uppställda kravet avseende att redovisa vilka utbildningsinsatser som genomförts under år 2010 utgör ett s.k. skall-krav. Av Sodexos anbud

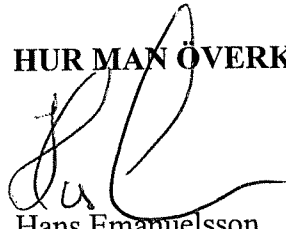
framgår under rubriken *utbildningsinsatser för befintlig personal 2010* bl.a. följande: "Sodexos utbildningsavdelning administrerar och utvecklar drygt 50 olika utbildningar för alla personalkategorier, inom samtliga tjänsteområden som Sodexo tillhandahåller." Vidare framgår att "antalet genomförda utbildningstimmar för år 2009/2010 är ca 13 208. Denna siffra baseras på interna utbildningar." Enligt förvaltningsrättens förmenande visar informationen i Sodexos anbud inte *vilka* utbildningsinsatser som faktiskt genomförts med uppgift om antal deltagare i förhållande till antalet anställda. Sodexos anbud uppfyllde vid tidpunkten för anbudets inlämnande således inte det uppställda skall-kravet.

Frågan är då om den vidtagna kompletteringen utgör en otillåten komplettering. Kommunen begärde den 15 april 2011, dvs. ca en månad efter sista dag för inlämnande av anbud, ett förtydligande från Sodexo. I begäran om förtydligande anges bl.a. följande: "Vi har lite funderingar kring två saker i ert anbud och vi behöver få ett förtydligande: Den bilaga om visar **vilka** utbildningar ni genomfört, för vem och den procentuella andel dessa personer utgör av era anställda har nog inte kommit med dvs. vad som döljer sig bakom de 13 208 timmarna utbildning som ni redovisat på två ställen." Enligt förvaltningsrätten är det två olika saker att ange antalet genomförda utbildningstimmar och att ange *vilka* utbildningsinsatser som faktiskt genomförts. Kompletteringen har således inneburit att anbudet blivit ett annat än det som ursprungligen förelegat och genom den vidtagna kompletteringen har kommunen således bedömt att Sodexos anbud uppfyllt det uppställda skall-kravet. Mot bakgrund av det anförda anser förvaltningsrätten att kompletteringen inte har skett utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning och det är således fråga om en otillåten komplettering. Upphandlingen ska därför rättas på så sätt att en ny utvärdering ska genomföras utan att kommunen beaktar anbudet från Sodexo.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I MALMÖ**  
Avdelning 1

**DOM**

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



Hans Emanuelsson

