



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 2

DOM
2013-07-02
Meddelad i
Göteborg

Mål nr
4198-13 E
Enhet 2:1

SÖKANDE

Sandå Sverige AB, 556467-7119
Box 732
182 17 Danderyd

Ombud: Advokaten Maria Pedersen
Box 3462
103 69 Stockholm

MOTPART

Falkenbergs kommun
Nygatan 34
311 80 Falkenberg

SAKEN

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

KONKURRENSVERKET	
2013-07-02	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

DOMSLUT

Förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse skett genom en ny anbudsutvärdering med beaktande av vad som anges i domskälen.

Dok.Id 214429

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 53197	Sten Sturegatan 14	031 - 732 70 00	031 - 711 78 59	måndag - fredag
400 15 Göteborg		E-post: forvaltningsrattenigoteborg@dom.se		08:00-16:00

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM

Sida 2
4198-13 E

BAKGRUND

Falkenbergs kommun genomför tillsammans med Falkenbergs Bostads AB en upphandling av ramavtal avseende "Golvarbeten(Bostäder)", dnr KS2013-47. Upphandlingen genomförs med ett öppet förfarande.

Av tilldelningsbeslut den 3 april 2013 framgår att Falkenbergs kommun valt att teckna avtal med Erlandsson Bygg i Väst AB och Pilon Golv AB.

YRKANDEN M.M.

Sandå Sverige AB:s ansökan om överprövning

Sandå Sverige AB (bolaget) begär överprövning och yrkar att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse skett på så sätt att anbudet från Erlandsson Bygg i Väst AB (Erlandsson) och Pilon Golv AB/Tröingsbergs Golv AB inte tas med vid en ny anbudsutvärdering.

Erlandsson har inte bifogat CV/meritlista för arbetsledare i enlighet med skalkraven i upphandlingen. Erlandssons har bifogat CV för Jan Johansson och för Hans Roos.

Av Jan Johanssons CV framgår tydligt att han inte arbetar som arbetsledare sedan år 2012 utan som affärsområdeschef. Av bifogat CV går i allt fall inte att utläsa vilka uppdrag han har bäst eller mest erfarenhet av, vilket är ett skalkrav i upphandlingen.

Inte heller Hans Roos arbetar som arbetsledare enligt bifogat CV utan som produktionsledare golv. Ur Hans Roos CV går inte att utläsa tre referensobjekt. Någon information om vilka uppdrag han har bäst eller mest erfarenhet går inte heller att utläsa. Den erfarenhet som går att utläsa är att han

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM

Sida 3
4198-13 E

tidigare har varit arbetsledare åt en annan arbetsgivare samt att han arbetat med golv och bostadsbolag. Skallkrav är absoluta och måste upprätthållas.

Att varken Jan Johansson eller Hans Roos arbetar som arbetsledare styrks även av att Erlandsson har offererat sitt organisationsschema där det klart framgår att ingen av dem är arbetsledare.

Kommunen gör gällande att den referenslista som bifogats anbudet avseende Erlandsson som anbudsgivare även måste kunna beaktas som en meritlista för de personer som utfört uppdraget. Detta även om den är separerad från CV. Det står således klart att kommunen har varit tvungen att läsa flera handlingar sammantaget för att Hans Roos CV ska uppfylla samtliga krav.

Har en upphandlande myndighet angett att vissa skallkrav ska styrkas i en CV/meritlista för en viss offererad person är det en självklarhet att uppgifterna ska framgå av efterfrågad handling. Den upphandlande myndigheten ska inte tolka andra delar av anbudet som inte avser arbetsledarens kompetens. Ett sådant agerande är godtyckligt och i strid med principen om lika-behandling.

Vidare har kommunen i upphandlingen ställt ett obligatoriskt skallkrav (AFB.31) på att bara det som efterfrågas ska bifogas anbudet. För det fall Jan Johanssons CV inte ska beaktas i anbudet så gör bolaget gällande att detta är en uppgift/intyg/handling som inte har efterfrågats och som inte ska bifogas anbudet. Anbudet från Erlandsson står därför i strid med nu angett skallkrav och borde därför rätteligen ha förkastats.

Kommunen anger vidare att företagets referenser har kontaktats. Även i denna del står kommunens agerande i strid med LOU. Det framgår inte av förfrågningsunderlaget att angivna personer i referensobjekten kommer att

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM

Sida 4
4198-13 E

kontakts. Inte heller anges vilka frågor som kommer att ställas. Kommunen har således agerat i strid med transparensprincipen.

Vad gäller Pilon Golv AB och deras anbud så finns det enligt 1 kap. 11 § LOU en möjlighet för anbudsgivare att lämna anbud i grupp. Detta förutsätter dock att anbudet är utformat på ett sådant sätt att det tydligt framgår att det är ett anbud i grupp.

I anbudet finns det inte någon som helst information om att det är en grupp anbudsgivare som lämnar anbudet. Kommunen kan då inte heller behandla anbudet som en grupp av leverantörer enligt 1 kap. 11 § LOU. Det är därför för Pilon Golv AB som ensamt ska uppfylla samtliga i upphandlingen ställda krav för att kvalificeras och utvärderas.

Av anbudsformuläret framgår att Per Olof Ivarsson är företrädare för Pilon Golv AB och Bengt Gustavsson för Tröingebergs Golv AB. Då Bengt Gustavsson inte är anställd hos Pilon Golv AB kan detta bolag inte tillgodoräkna sig Bengt Gustavsson som miljö- och brandskyddsansvarig utan att reglerna i antingen 1 kap. 11 § LOU eller 11 kap. 12 § samma lag har efterlevts. Då så inte har skett kan Pilon Golv AB inte anses ha uppfyllt kravet på att ange miljö- och brandskyddsansvariga personer. Anbudet från Pilon Golv AB borde därför ha förkastats på denna grund.

Inte heller anbudet från Pilon Golv AB uppfyller skallkravet avseende CV/meritlista för arbetsledare. Varken Bengt Gustavssons eller Per Olof Ivarssons CV uppfyller de krav som ställs på offererade arbetsledare i upphandlingen, dvs. att det av CV ska framgå att dessa personer har dokumenterad relevant yrkeskompetens, erfarenhet av minst tre referensarbeten, vilka kompetensområden som arbetsledaren har samt vilka uppdrag de har bäst eller mest erfarenhet av.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM

Sida 5
4198-13 E

Kommunen har anfört att de tre referensobjekten som bifogats anbudet borde kunna tillgodoräknas Bengt Gustavsson och Per Olof Ivarsson då det "inte förekommit anledning att tro annat än att båda personerna varit delaktiga i projekten". Detta är ett felaktigt synsätt. För det första ska uppgifterna framgå ur bifogade CV. För det andra framgår det inte av referensobjekten att Bengt Gustavsson och Per Olof Ivarsson varit delaktiga i referensobjekten, tvärtom anges andra namngivna personer.

En upphandlande myndighet får inte heller särbehandla en anbudsgivare på grund av att det är ett färmansbolag. Principen om likabehandling gäller samtliga anbudsgivare. Det är således inte tillåtet att kvalificera anbud som egentligen inte uppfyller samtliga skallkrav med motiveringen att anbudsgivaren missförstått vems arbetledare som efterfrågats.

Sammanfattningsvis kan konstateras att kommunen har en strikt skyldighet att tillämpa kraven som uppställts. LOU är en lagstiftning som ställer stora krav på formalia vid genomförandet av upphandlingar. Detta innebär att det inte är tillåtet att på något sätt frångå kraven eller på något sätt tolka in annat än vad som angetts i anbudet på så sätt som myndigheten har föreskrivit. Detta innebär att kommunen måste förkasta anbud som inte uppfyller kraven. Att börja tänja på kraven och börja tolka in fakta som inte framgår av ordalydelsen är inte tillåtet enligt vare sig likabehandlingsprincipen eller transparensprincipen. Varken anbudet från Erlandsson eller anbudet Pilon Golv AB har uppfyllt samtliga krav i upphandlingen och borde därför rätteligen inte ha kvalificerats i upphandlingen. Kommunens felaktiga beslut att kvalificera dessa anbud har medfört att bolaget har lidit skada. Skäl att förordna om rättelse av upphandlingen på så sätt att utvärderingen görs om utan beaktande av anbuderna från Erlandsson och Pilon Golv AB föreligger härmed.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 2

DOM

Sida 6
4198-13 E

Kommunens inställning

Kommunen yrkar att ansökan ska avslås och anför bl.a. följande. Kommunen har rätteligen kvalificerat anbudet från Erlandsson samt anbudet från Pilon Golv AB i förening med Tröingebergs Golv AB och antagit dessa anbud.

Kommunen har agerat i enlighet med LOU och de upphandlingsrättsliga principerna, varför bolaget inte har lidit någon sådan skada som avses i 16 kap. LOU.

I anbudsformuläret hänvisar Erlandsson till CV:n för Jan Johansson och Hans Roos vad gäller arbetsledare. Hans Roos anges som arbetsledare i anbudet och har ansetts uppfylla samtliga de krav som ställs på arbetsledare i upphandlingen. Kommunen har inte krävt att angiven arbetsledare ska vara upptagen i ett organisationsschema. Erlandsson har således uppfyllt kraven på arbetsledare i enlighet med förfrågningsunderlaget.

I anbudet från Erlandsson hänvisas till två personer som tänkta arbetsledare. Några krav har inte ställts i förfrågningsunderlaget på att det ska vara fler än en arbetsledare. Något krav på minimiorganisation har inte ställts i upphandlingen. En arbetsledare är därför möjlig för uppdraget även om en diskvalificeras.

I Hans Roos CV anges att han under sin tid hos annan arbetsgivare varit arbetsledare och ansvarat för alla golvjobb som utförts i Region Hallands regi i områdena Falkenberg, Varberg och Kungsbacka. Det anges även att han har erfarenhet att arbeta med bostadsbolag. Det har inte heller angetts några andra arbetsuppgifter eller kompetensområden i hans CV som motsäger att det är just som arbetsledare för golvjobb han har mest arbetserfarenhet.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM

Sida 7
4198-13 E

Med företagets egna tre referensobjekt, av vilka samtliga företag före tilldelningsbeslut kontaktats och styrkt referensinformation, finns dessutom Hans Roos med på samtliga objekt som just arbetsledare, vilket ytterligare stärker Hans Roos meritlista.

Några hinder i upphandlingen mot att ange flera arbetsuppgifter i sin CV än den upphandlande myndigheten efterfrågar finns inte. Att ge ett organisationsschema tolkningsföreträde av ett anbud är inte rimligt.

Den referenslista som bifogats anbudet från Exlandssons måste kunna betraktas som en meritlista för de personer som utfört uppdragen. Vid kontakt med referenserna har endast riktigheten i lämnade uppgifter bekräftats. Någon kompletterande information har inte inhämtats.

Enligt 1 kap. 11 § LOU har grupper av leverantörer rätt att lämna ett anbud. Samma paragraf anger att upphandlande myndighet inte får ställa upp villkor om att sådana grupper ska ha en bestämd juridisk form för att få lämna en anbudsansökan eller ett anbud.

Det går att utläsa av såväl anbudsgivarens namn som av anbudet i övrigt att Pilon Golv AB i förening med Tröingebergs Golv AB har lämnat ett anbud i enlighet med vad som anges i 1 kap. 11 § LOU.

Vid prövning och utvärdering av anbudet har kommunen därför beaktat de resurser och kompetenser som Pilon Golv AB och Tröingebergs Golv AB förfogar över. Bengt Gustavsson kan därför vara såväl miljö- som brand-skyddsansvarig för uppdraget.

Av bifogande CV:n framgår att Bengt Gustavsson och Per Olof Ivarsson varit golvläggare sedan 1975 respektive 1977. Därtill finns det tre referensobjekt som bifogats anbudet. Under kvalificeringsstadiet har det inte

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM

Sida 8
4198-13 E

kommit fram anledning tro något annat än att Gustavsson och Ivarsson varit delaktiga i objektet. En lista med referenser måste kunna betraktas som en meritlista även om den är separerad från CV.

I de referenser som Pilon Golv AB och Tröingebergs Golv AB har lämnat så har bolagen felaktigt angett referensföretagets arbetsledare. Detta får anses förlåtligt då några mer formella krav på detta textfält inte finns. Eftersom anbudet lämnats i förening av två ensamföretagare avser referensen båda företagen och båda arbetsledarna.

Pilon Golv AB och Tröingebergs Golv AB får därmed anses ha uppfyllt kraven på arbetsledare i enlighet med förfrågningsunderlaget.

DOMSKÅL*Tillämpliga bestämmelser*

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 LOU och detta medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt sätt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingen ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Av 1 kap. 11 § LOU framgår bl.a. att grupper av leverantörer har rätt att lämna ett anbud. Den upphandlande myndigheten får inte ställa upp villkor om att sådana grupper skall ha en bestämd juridisk form för att få lämna en

anbudsansökan eller ett anbud. Myndigheten får dock begära att en grupp skall ha en viss juridisk form när den blivit tilldelad kontraktet, om det krävs för att kontraktet skall kunna fullgöras på ett godtagbart sätt.

Av 9 kap. 8 § LOU framgår att en upphandlande myndighet får tillåta att anbudsgivare rättar en uppenbar felskrivning eller felräkning eller något annat uppenbart fel i anbudsansökan eller anbudet. Myndigheten får även begära att ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Myndigheten får också begära att en leverantör förtydligar eller kompletterar handlingar som getts in och som avses i 10 och 11 kap.

Utredningen i målet

I förfrågningsunderlaget AFB.51 *Prövning av anbudsgivare* anges i punkten 4 *Kompetens och erfarenhet (4.1) Meritlista och referenser för arbetsledare* att:

arbetsledare ska ha dokumenterad relevant yrkeskompetens och erfarenhet av minst tre referensarbeten vilket ska styrkas genom CV/meritlista. Av CV/meritlista framgår vilka som är arbetsledarens kompetensområden och vilka uppdrag han/hon har bäst eller mest erfarenhet av.

Av förfrågningsunderlagets punkt AFB.31 *Anbuds form och innehåll* framgår att:

anbud ska innehålla enbart begärda uppgifter/intyg/handlingar enligt anbudsformulär (undvik att bifoga bokslut, broschyrer, reklam m.m. som inte efterfrågas i anbudsformulär).

Av förfrågningsunderlaget AFB.51 punkten 8 *Organisation* framgår att: anbudsgivaren ska presentera sin organisation för uppdraget och i anbudsformuläret bl.a. ange vem som är miljö- och brandskyddsansvarig.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2**DOM**Sida 10
4198-13 E*Förvaltningsrättens bedömning*

En förutsättning för att förvaltningsrätten ska besluta om åtgärder enligt LOU är att den upphandlande myndigheten har brutit mot någon bestämmelse i eller någon av de principer som anges i lagstiftningen och att en leverantör till följd av det lidit eller kan komma att lida skada.

En av huvudprinciperna enligt LOU är att anbud som inte uppfyller förfrågningsunderlagets s.k. skallkrav inte ska beaktas vid utvärderingen.

Annat framkommer inte än att anbudet från Pilon Golv AB/Tröingebergs Golv AB är utformat på ett sådant sätt att det klart framgår att fråga är om ett sådant anbud som avses i 1 kap. 11 § LOU. Härav följer då att anbudet uppfyller skallkravet i upphandlingen på angivande av miljö- och brandskyddsansvarig för uppdraget. Något krav på att en grupp av leverantörer ska ha en viss juridisk form vid anbudslämnandet kan inte ställas. Grund för att ingripa mot upphandlingen saknas därför i denna del.

Vad gäller CV/meritlista för arbetsledare så har Erlandsson bifogat CV för Hans Roos och Jan Johansson som arbetsledare.

Av Hans Roos CV går varken att utläsa tre referensobjekt eller någon information om vilka uppdrag han har bäst eller mest erfarenhet av. I förfrågningsunderlaget anges som skallkrav att dessa uppgifter ska anges i CV/meritlista. Någon möjlighet att länka dessa brister genom att hänvisa till uppgifter i dessa avseenden på andra platser i anbudet är då inte möjligt. Det noteras att annat inte är visat än att den kontakt som kommunen tagit med referenserna endast inneburit en bekräftelse av lämnade uppgifter.

Vad avser Jan Johansson synes partorna numer ense om att han inte uppfyller de i upphandlingen ställda kraven på arbetsledare. Denna uppfattning

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM

Sida 10
4198-13 E

Förvaltningsrättens bedömning

En förutsättning för att förvaltningsrätten ska besluta om åtgärder enligt LOU är att den upphandlande myndigheten har brutit mot någon bestämmelse i eller någon av de principer som anges i lagstiftningen och att en leverantör till följd av det lidit eller kan komma att lida skada.

En av huvudprinciperna enligt LOU är att anbud som inte uppfyller förfrågningsunderlagets s.k. skallkrav inte ska beaktas vid utvärderingen.

Annat framkommer inte än att anbudet från Pilon Golv AB/Tröingebergs Golv AB är utformat på ett sådant sätt att det klart framgår att fråga är om ett sådant anbud som avses i 1 kap. 11 § LOU. Härav följer då att anbudet uppfyller skallkravet i upphandlingen på angivande av miljö- och brand-skyddsansvarig för uppdraget. Något krav på att en grupp av leverantörer ska ha en viss juridisk form vid anbudslämnandet kan inte ställas. Grund för att ingripa mot upphandlingen saknas därför i denna del.

Vad gäller CV/meritlista för arbetsledare så har Erlandsson bifogat CV för Hans Roos och Jan Johansson som arbetsledare.

Av Hans Roos CV går varken att utläsa tre referensobjekt eller någon information om vilka uppdrag han har bäst eller mest erfarenhet av. I förfrågningsunderlaget anges som skallkrav att dessa uppgifter ska anges i CV/meritlista. Någon möjlighet att läka dessa brister genom att hänvisa till uppgifter i dessa avseenden på andra platser i anbudet är då inte möjligt. Det noteras att annat inte är visat än att den kontakt som kommunen tagit med referenserna endast inneburit en bekräftelse av lämnade uppgifter.


Vad avser Jan Johansson synes parterna numer ense om att han inte uppfyller de i upphandlingen ställda kraven på arbetsledare. Denna uppfattning

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2**DOM**Sida 12
4198-13 E

na i 1 kap. 9 § LOU. Bolaget kan därigenom ha lidit eller kan komma att lida skada. Därmed finns förutsättningar för åtgärd enligt 16 kap. 6 § LOU.

Förvaltningsrätten finner med hänsyn till vad som framkommit i målet att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse skett genom en ny anbudsutvärdering med beaktande av det ovan sagda.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (DV3109/1 b LOU)



Ann-Louise Björnsson
Chefsrådman

Föredragande i målet har varit föredraganden Michaël Koch.



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

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