



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I FALUN**  
 Föredragande  
 Matilda Skogberg

**DOM**  
 2019-10-24  
 Meddelad i Falun

Mål nr  
 4576 – 4581-19

### SÖKANDE

AB Previa, 556235-1907

Ombud: Advokat Lina Håkansson Kjellén och biträdande jurist Hampus  
 Stefansson  
 Bokwall Rislund Advokatbyrå KB  
 Skeppsbron 32  
 111 30 Stockholm

### MOTPARTER

1. Falkenbergs kommun, 212000-1231
2. Destination Falkenberg AB, 556560-8121
3. Falkenbergs Bostads AB, 556095-1245
4. Falkenbergs Vatten och Renhållnings AB, 556560-8121
5. Varberg Vatten AB, 556768-1977
6. Vatten och Miljö i Väst AB, 556764-7606

Ombud för 1-6: Kommunjurist Lina Weetman  
 Kommunstyrelseförvaltningen  
 311 80 Falkenberg

### SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
20191025	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

### FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

### **BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.**

Falkenbergs kommun, Falkenberg AB, Falkenbergs Bostads AB, Falkenbergs Vatten och Renhållnings AB, Varberg Vatten AB och Vatten och Miljö i Väst AB (kommunen) gör en upphandling av företagshälsa – förebyggande och rehabiliterande tjänster (dnr SVN2019-54). Upphandlingen genomförs genom ett förenklat förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Av tilldelningsbeslutet framgår att ett anbud från AB Previa (Previa) ej är kvalificerat för att gå vidare till utvärdering eftersom den psykolog som bolaget tillhandahåller inte uppfyller kravet om minst två års arbetserfarenhet inom företagshälsa.

**Previa** ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att en ny anbudsutvärdering genomförs där bolagets anbud beaktas. Previa anför att kommunen, i strid med transparens- och likabehandlingsprincipen diskvalificerat bolagets anbud trots att bolaget uppfyller samtliga krav. Alternativt har kommunen diskvalificerat Previa utan att ge bolaget möjlighet att byta ut det företag vars kapacitet åberopas. Previa har lidit eller i vart fall riskerat att lida skada av kommunens felaktiga agerande.

**Kommunen** bestrider bifall till Previas yrkande.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

#### *Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning*

I mål om överprövning enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart och tydligt sätt ska ange vilka omständigheter denne grundar sin talan på (RÅ 2009 ref. 69). Av 20 kap. 6 § LOU följer att det förvaltningsrätten har att pröva är om det på grundval av vad Previa anför är visat att kommunen har brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU och att detta har medfört att Previa har lidit eller kan komma att lida skada. De

grundläggande principerna framgår av 4 kap. 1 § LOU och innebär att upphandlande myndighet ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

### *Upphandlingsdokumenten*

Av punkt 1.4.3.5 i upphandlingsdokumenten framgår följande.

#### **1.4.3.5 Psykolog**

Leverantören ska tillhandahålla minst en (1) psykolog.

Psykologen ska ha:

- Psykologexamen och psykologlegitimation enligt Socialstyrelsen.
- Minst två (2) års arbetsfarenhet inom företagshälsa.

a. Uppfylls krav på Psykolog?

Ja/Nej. Ja krävs

b. Bifoga CV för Psykolog

Bifogad fil



### *Har Previas anbud felaktigt förkastats?*

**Previa** anför i huvudsak följande. För att uppfylla kraven ska anbudsgivaren dels bekräfta att kraven på psykolog uppfylls, dels bifoga CV för offererad psykolog. Detta har Previa gjort. Det anges inte i avsnittet att anbudsgivaren uttryckligen måste uppge i CV:t att den offererade psykologen har minst två års arbetsfarenhet inom företagshälsa. Kommunen kan därför inte ställa upp ett sådant krav.

**Kommunen** anför i huvudsak följande. Syftet med att en anbudsgivare ska bifoga CV är för att ge den upphandlande myndigheten en möjlighet att säkerställa att de krav som ställs uppfylls. Kommunen håller inte med Previa om att det räcker med att bifoga CV oavsett innehåll. Tvärt om anser kommunen att en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare måste förstå att det är just att säkerställa ställda krav CV syftar till. De yrkeslivserfarenheter som anges saknar kontaktuppgifter och i flera fall även

uppdragsgivare/arbetsgivare och kommunen har således inte haft någon möjlighet att kontrollera huruvida kravet uppfylls. Kommunen har angivit vilka krav som ställs på psykologen och direkt under dessa krav ställt krav på att SC ska bifogas. De krav som ställs på psykologen är helt rimliga och proportionerliga för uppdraget. Det är dessutom uppgifter som normalt sett förväntas framgå av ett CV. Med anledning av det otydliga CV:t kontaktade kommunen Previa och bad bolaget att tydliggöra var i CV:t det framgår att psykologen har den efterfrågade erfarenheten. Istället för det efterfrågade tydliggörandet lämnade Previa in ett nytt dokument av vilket det framgår för upphandlingen nya uppgifter. Avsaknaden av uppgifter till styrkande av psykologens erfarenhet är i kommunens mening inte en sådan brist som kan kompletteras med stöd av 4 kap. 9 § LOU. Anbud som saknar uppgifter som efterfrågats kan inte kompletteras med dessa efter anbudstidens utgång utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Eftersom kommunen inte anser att en komplettering enligt 4 kap. 9 § LOU är möjlig har kommunen inte tillåtit eller begärt att Previa kan/får komplettera sitt anbud. Istället har man efterfrågat ett tydliggörande av var i CV:t vissa uppgifter framgår. Eftersom Previa inte har visat detta ansåg sig kommunen nödgade att diskvalificera bolagets anbud.

**Previa** har därefter i huvudsak anfört följande. Det framgår inte av punkt 1.4.3.5 vad syftet med CV:t är. Det kan således inte anses självklart för anbudsgivare att kommunens syfte med att begära in CV var att säkerställa att de obligatoriska kraven var uppfyllda. Enligt 1.4.3.5 a ska anbudsgivaren bekräfta att kraven på psykolog uppfylls. Kommunen har alltså valt att kontrollera att kraven är uppfyllda genom anbudsgivarnas intygande. Det finns inget behov av ytterligare bevis i form av ett CV för att säkerställa kravuppfyllnaden. Därutöver förefaller det missriktat att begära in ett helt CV för att säkerställa att kraven på de offererade kompetenserna är uppfyllda eftersom kraven är begränsade. Ett CV utgör en sammanställning över en persons

samlade kunskaper, utbildningar och arbetslivserfarenhet dvs. långt mer information än vad som behövs för att kommunen ska kunna kontrollera att kraven är uppfyllda. Om kommunen verkligen hade velat ha bevis utöver anbudsgivarens intygande hade det varit mer ändamålsenligt att begära in kopia på examen och legitimation samt en beskrivning av relevant arbetslivserfarenhet. Även om man skulle utgå från att anbudsgivarna känt till det påstådda syftet med kravet går den grad av detaljrikedom som kommunen efterfrågar långt utöver vad en rimligt informerad och normalt insatt anbudsgivare borde förstått givet upphandlingsdokumentets utformning. Det är kommunens ansvar att utforma kraven i upphandlingen på ett klart, precist och entydigt sätt. Vidare får ett anbud inte förkastas med hänvisning till att det inte uppfyller ett krav som inte uttryckligen framgår av upphandlingsdokumentet. Om kommunen ansett det viktigt att bifogade CV:n, utöver en allmän redogörelse av arbetslivserfarenhet, även specificerat exakt vilken arbetslivserfarenhet som uppfyller kommunens krav borde det ha framgått klart och tydligt av underlaget till upphandlingen. Upphandlingsdokumentet har dock helt saknat krav rörande innehållet i bifogade CV:n. Därmed har det varit upp till anbudsgivarna att på egen hand bedöma hur omfattande och detaljerat innehållet skulle utformas vilket har medfört att flera olika tolkningar varit möjliga. Det CV som Previa bifogat till anbudet innehåller den information som är relevant i förhållande till de uppställda kraven och måste därför anses uppfylla en av de möjliga tolkningarna av kravet. Av CV:t framgår att psykologen har psykologexamen och är legitimerad samt vilken arbetslivserfarenhet han har. De angivna arbetslivserfarenheterna inkluderar de uppdrag som utförts inom företagshälsa vilket också framgår av Previas svar på kommunens begäran om förtydligande. Såväl arbetet som psykologkonsult, vilket var i den roll uppdraget för Slottsmöllehälsan utfördes som arbetet hos Teamhälsan och Previa står med i CV:t. Därtill ska också framhållas att kommunen inte efterfrågat några kontaktuppgifter till tidigare uppdragsgivare, varför avsaknaden av sådan information i CV:t inte kan ligga Previa till last. Den information som framgår av Previas svar på kommunens

begäran om förtydligande innebär inte att nya sakuppgifter tillförs anbudet utan utgör bara en konkretisering av den redan angivna arbetslivserfarenheten i CV:t. Det är således ett tillåtet förtydligande.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. LOU ger inte närmare besked om hur upphandlingsdokumenten ska vara utformade utöver vad som kommer till uttryck i de allmänt hållna bestämmelserna om krav på likabehandling, förutsebarhet och transparens. Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 2002 ref. 50 bland annat uttalat att upphandlingsdokumenten ska vara så klart och tydligt utformade att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlade myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. De skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även upphandlingsdokument som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och unionsrätten inte överträds.

Previa har gjort gällande att inga krav ställts på att det måste framgå av CV:t att psykologen har två års arbetserfarenhet inom företagshälsa samt att det inte ställts krav på hur CV:t ska utformas. Kommunen har gjort gällande att syftet med kravet på att CV ska bifogas är att ge den upphandlande myndigheten en möjlighet att säkerställa att de krav som ställs uppfylls.

Av upphandlingsdokumenten framgår att anbudsgivarna ska tillhandahålla minst en psykolog som ska ha psykologexamen och psykologlegitimation enligt Socialstyrelsen samt minst två års arbetserfarenhet inom företagshälsa. Anbudsgivarna ska bekräfta att kraven uppfylls och bifoga CV för psykolog. Förvaltningsrätten konstaterar att det inte uttryckligen anges i kravet att den efterfrågade arbetslivserfarenheten ska framgå av det bifogade CV:t. Uppgifter om arbetslivserfarenhet får dock anses vara sådana uppgifter som normalt sett kan förväntas framgå av ett CV. Kravet på att CV ska

bifogas har vidare ställts i nära anslutning till att kraven på psykologen angetts. Förvaltningsrätten anser därför att det måste ha stått tillräckligt klart för en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare att det ska framgå av det bifogade CV:t att den psykolog som erbjuds uppfyller de krav som ställts. Upphandlingsdokumenten är således inte utformade i strid med transparensprincipen. Uppgifterna om arbetslivserfarenhet har en tydlig koppling till vad som upphandlas och kan inte anses vara omfattande eller svåra att presentera på sådant sätt som kravställts. Förvaltningsrätten anser därmed att kravet inte strider mot principen om proportionalitet.

Previa har vidare gjort gällande att bolagets anbud uppfyller kraven avseende psykolog samt att de uppgifter som framgår av bolagets svar på kommunens begäran om förtydligande inte utgör nya uppgifter.

Av 4 kap. 9 § LOU framgår att en upphandlande myndighet får tillåta eller begära att en leverantör rättar en felskrivning, felräkning eller något annat fel i en handling som getts in av leverantören. Myndigheten får också tillåta eller begära att en leverantör förtydligar eller kompletterar en sådan handling. Sådana åtgärder ska vara förenliga med principerna om likabehandling och öppenhet. Av förarbetena till den aktuella bestämmelsen (prop. 2015/16:195 s. 977) framgår bl.a. följande. Helt nya sakuppgifter kan inte tillföras ett anbud genom en komplettering eller ett förtydligande. Gemensamt för termerna förtydligande och komplettering är att det inte handlar om att ersätta tidigare lämnade uppgifter med nya utan om att konkretisera dem på något sätt.

Förvaltningsrätten konstaterar att det CV som bifogats Previas anbud utgörs av en allmän beskrivning av den offererade psykologens arbetslivserfarenhet samt en uppräkningslista av anställningar. Av CV framgår inte under vilka tider psykologen haft de olika anställningarna som räknas upp och det framgår

inte heller om någon av de angivna anställningarna haft koppling till företagshälsa. Av det svar som Previa skickat in efter kommunens begäran om förtydligande framgår att psykologen varit anställd som psykolog inom företagshälsovård vid Slottsmöllehälsan under år 2000 samt vid Teamhälsan och Previa från 2018 och framåt. Previa har även bifogat ett nytt CV för psykologen där ytterligare uppgifter framgår. Förvaltningsrätten konstaterar att anställningen vid Slottsmöllehälsan anges i det ursprungliga CV:t men att anställningarna hos Teamhälsan och Previa inte nämns. Förvaltningsrätten anser inte att Previa visat att det framgår av bolagets ursprungliga anbud att den offererade psykologen har två års erfarenhet av företagshälsa. Förvaltningsrätten anser vidare att de uppgifter som framgår av Previas svar på kommunens begäran om förtydligande att betrakta som nya uppgifter. Svaret är därför att betrakta som en otillåten komplettering. Det har således varit korrekt av kommunen att förkasta Previas anbud samt att inte beakta vad som framkommer av bolagets svar på kommunens begäran om förtydligande.

*Har Previa rätt att byta ut åberopad kapacitet?*

**Previa** anför i huvudsak följande. Enligt 1.3.5 i upphandlingsdokumenten har en leverantör rätt att åberopa andra företags kapacitet för att uppfylla krav som avser ekonomisk och finansiell ställning eller teknisk och yrkesmässig kapacitet. Eftersom Previa inte haft kapacitet att tillhandahålla en egen anställd psykolog i uppdraget har Previa åberopat Bernhard Meijer Psykologikonsult AB för att tillgodose behovet av kapacitet avseende psykologkompetens. Enligt 14 kap. 7 § LOU gäller att om den upphandlande myndigheten finner att ett åberopat företag inte uppfyller de krav företaget åberopats för ska myndigheten begära att anbudsgivaren byter ut det åberopade företaget mot ett annat. Om kommunen anser att Bernhard Meijer Psykologikonsult AB inte uppfyller de krav företaget åberopats för har detta inte utgjort grund för att direkt diskvalificera Previa. Kommunen skulle rätteligen ha begärt att Previa byter ut det åberopade företaget.



**Kommunen** anför följande. Den ifrågavarande upphandlingen är en förenklad upphandling. Det är således 19 kap. LOU som ska tillämpas. Av 19 kap. 23 § LOU framgår vad som gäller vad avser tillgång till andra företags kapacitet. Någon rätt för Previa att byta ut företaget föreligger inte.

**Previas** har därefter i huvudsak anført följande. Rätten att åberopa annans kapacitet i offentliga upphandlingar är en grundläggande rättighet som syftar till att underlätta deltagande i upphandlingar och på så sätt säkerställa en effektiv konkurrens. Genom 14 kap. 7 § LOU har denna rättighet förstärkts och det har införts ytterligare skyldigheter för de upphandlande myndigheterna i enlighet med bestämmelsernas konkurrensfrämjande syfte. 19 kap. LOU hänvisar inte till 14 kap. 7 § LOU och innehåller inte någon motsvarande bestämmelse men 14 kap. 7 § LOU kan tillämpas analogt vid upphandlingar enligt 19 kap. LOU. Kammarrätten i Stockholm har i mål 5090-18 kommit fram till att 17 kap. 13 § LOU som handlar om möjligheten till leverantörsbyte i upphandlade kontrakt och ramavtal ska tillämpas analogt även vid leverantörsbyte under ett pågående upphandlingsförfarande. I likhet med detta mål finns det inga bärande skäl till att den princip som kommer till uttryck enligt 14 kap. 7 § LOU inte också ska tillämpas vid upphandlingar enligt 19 kap. LOU. En motsatt uppfattning skulle innebära att rätten att åberopa annans kapacitet är mer begränsad vid upphandlingar enligt 19 kap. LOU än vid upphandlingar på det direktivstyrda området vilket riskerar att försvåra deltagandet i upphandlingar.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. Det förfarande som tillämpas i upphandlingen är förenklat förfarande vilket regleras i 19 kap. LOU. Av 19 kap. 2 § LOU framgår vilka övriga bestämmelser i LOU som tillämpas vid bl.a. förenklat förfarande. I denna bestämmelse nämns inte 14 kap. 7 § LOU som Previa hänvisat till. Vidare framgår av 19 kap. 23 § LOU att leverantör

vid behov får åberopa andra företags kapacitet. Det saknas dock en bestämmelse motsvarande 14 kap. 7 § LOU. Kammarrätten i Stockholms mål 5090-18 gäller en situation som inte är reglerad i LOU, dvs leverantörsbyte under pågående upphandling. I nu aktuella mål är det fråga om förenklat förfarande, vilket regleras i 19 kap. LOU dels genom hänvisningar till övriga kapitel i LOU och dels genom bestämmelserna i 19 kap. LOU. Avsaknaden av en bestämmelse som reglerar möjligheten att byta ut en leverantör vars kapacitet åberopas får ses som ett medvetet val från lagstiftarens sida. Förvaltningsrätten anser därför att det inte finns skäl att tillämpa 14 kap. 7 § LOU analogt. Previa har således inte visat att kommunen agerat i strid med de grundläggande principerna eller andra bestämmelser i LOU när Previa inte fått möjlighet att byta ut det bolag vars kapacitet åberopas.

#### *Sammanfattning*

Förvaltningsrätten gör sammanfattningsvis bedömningen att Previa inte har anfört omständigheter som visar att kommunen har förfarit i strid med någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU när de ansett att bolagets anbud inte uppfyller de krav som framgår av upphandlingsdokumenten. Förvaltningsrätten anser inte heller att Previa haft rätt att byta ut det bolag vars kapacitet åberopats. Skäl för ingripande enligt LOU föreligger därmed inte. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (FR-05).

Anders Lidman  
rådman



## Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

### Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
  
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

### Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

### Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.