



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I FALUN**

DOM
2020-02-04
Meddelad i Falun

Mål nr
5980-19

Sida 1 (10)

SÖKANDE

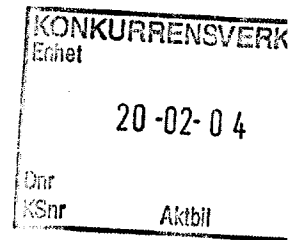
Kompetensakademin Norden AB, 556804-5305
Killeröds Byaväg 145
269 92 Båstad

MOTPART

Länsstyrelsen i Dalarnas län
791 84 Falun

SAKEN

Offentlig upphandling



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller Kompetensakademin Norden ABs ansökan och förordnar att upphandlingen ska rättas på så sätt anbudsutvärderingen ska göras om.

Dok.Id 272194

Postadress
Box 45
S-791 21 Falun

Besöksadress
Kullen 4

Telefon
023-383 00 00
E-post: forvaltningsrattenifalun@dom.se
www.forvaltningsrattenifalun.domstol.se

Telefax

Expeditionstid
måndag–fredag
08:00–12:00
13:00–16:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Länsstyrelsen i Dalarnas län (länsstyrelsen) genomför en upphandling som gäller utbildning i effektiva möten och effektiva arbetssätt. Upphandlingen genomförs genom ett förenklat förfarande enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Enligt upphandlingsprotokollet valde länsstyrelsen att vid anbudsutvärderingen inte godkänna Kompetensakademin AB:s anbud. Detta motiverades med att bolaget inte hade lämnat något pris på halvdagar, vilket var ett ska-krav. Inte heller framgick något i deras beskrivning som visade att en komplettering av halvdagspriser skulle kunna accepteras.

Kompetensakademin AB (bolaget) yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas genom att deras anbud ska anses vara godkänt och då jämföras med övriga anbud. I andra hand yrkar bolaget att upphandlingen bör göras om. Bolaget anför huvudsakligen följande. Upphandlande myndighet har uteslutit dem på felaktiga grunder och de har förlorat de inkomster de hade fått om de vunnit upphandlingen, vilket de också gjort om deras anbud hade godkänts. De har angett priset noll (0) kr för halvdagar. Detta är det pris som de kommer att använda för halvdagarna som de genomför enligt den metod och det upplägg som de har beskrivit i handlingarna. De har också i handlingarna, på ett mycket tydligt sätt, förklarat varför de har satt priset noll kronor på halvdagarna. I systemet där anbudet skickades in var det inte möjligt att låta bli att skriva in en summa, då hade systemet talat om att alla frågor inte var ifyllda. De har därutöver ställt frågor och tolkat länsstyrelsens svar som att priset på hel- och halvdagar ska kopplas till deras anbud. I ”frågor och svar” har bolaget bl.a. ställt frågan om utvärdering, upplägg och metod (fråga 1). Svaret där tolkar de som att priset på hel och halvdagar ska kopplas till deras anbud. De har också frågat hur man kommer att organisera deltagarna (fråga 4). Länsstyrelsen har svarat att det beror helt på anbudsförslagets upplägg. Länsstyrelsen har också helt stängt möjligheten att vara flexibel i anbudet och ha alternativa upplägg, vilket

påvisar att det är anbudsgivarens föreslagna upplägg som förväntas genomföras (fråga 8). Ett annat svar har de tolkat som att priserna de anger ska vara kopplade till deras anbud (fråga 9).

Sista dagen för att lämna anbud var den 31 oktober 2019. Tilldelningsbeslutet kom den 29 november 2019. Det har under den tiden funnits möjlighet att kontakta bolaget för klargörande eller komplettering av deras anbud. Det står även i LOU att om ett anbud förefaller vara onormalt lågt, ska den upphandlande myndigheten begära att leverantören förklarar det låga priset eller kostnaden. Ingen kontakt har tagits innan tilldelningsbeslutet kom.

Det som skrivs i den allmänna orienteringen (1.4) i upphandlingsdokumenten säger, klart och tydligt, att det är den metod och det upplägg som beskrivs i anbudet som ska genomföras. Ska någon ändring göras ska detta ske ”i överenskommelse mellan parterna”. Utifrån deras tolkning har de då gett ett pris för sina heldagar och halvdagar. Att länsstyrelsen har velat ha fiktiva pris för hel- och halvdagar för att kunna använda den utvärderingsmodell man valt framgår inte av upphandlingsdokumenten eller i frågor och svar. De har gjort att de givit priser på det de avser genomföra.

Länsstyrelsen motsätter sig bolagets begäran och anför sammanfattningsvis följande. Bolagets anbud uppfyller inte de obligatoriska kraven och det finns skäl att förkasta bolagets anbud. Av upphandlingsdokumentet framgår att kursutformning beslutas av länsstyrelsen efter dialog med leverantören med möjlighet att genomföra utbildningstillfällen som hel- och halvdagar. Skulle länsstyrelsen ha antagit bolagets anbud skulle möjligheten att teckna kontrakt avseende halvdagar saknats, vilket gör att efterfrågat behov inte hade tillgodosetts.

Enligt upphandlingsdokumentet avsnitt 4.1.4 ska pris anges för hel- respektive halvdag per efterfrågad utbildningsdel. Det framgår även av upphandlingsdokumentets uppdragsbeskrivning, utvärderingsmetod och kontraktsvillkor samt dokumentet ”frågor och svar” att kursernas upplägg fastställs av länsstyrelsen, att kurser kan komma att genomföras som både hel- och halvdagar och att pris efterfrågas för både hel- och halvdagar. Enligt avsnitt 1.4 är utgångspunkten att det under det första året ska genomföras 4 – 6 utbildningstillfällen för respektive utbildningsdel fördelat på hela året samt att det då kan vara hel och/eller halvdagar. I avsnitt 1.3. anges att en närmare beskrivning av uppdraget framgår av avsnitt 4 ”Uppdragsbeskrivning/Kravspecifikation”. I avsnitt 4.1.2 anges att kursutformning beslutas av länsstyrelsen efter dialog med leverantören. Tillämpad utvärderingsmodell framgår av avsnitt 5 och denna bygger på att pris anges för både hel- och halvdagar för de båda utbildningsområdena, detta för att länsstyrelsen ska ha möjlighet att på ett likvärdigt sätt jämföra bolagens anbud. Bolaget har inte lämnat prisuppgifter avseende halvdagar för de båda utbildningsdelarna och länsstyrelsen har inte sett att det varit möjligt att utläsa ett pris för halvdagar utifrån andra uppgifter i anbudet.

Då bolagets anbud måste också vara att bedöma som onormalt lågt är även detta en grund som leder till att länsstyrelsen haft att förkasta bolagets anbud, eftersom leverantören inte på ett tillfredställande sätt har förklarat det låga priset (16 kap. 7 § LOU). Då bolagets anbud innebär att halvdagskurser genomförs utan kostnad medför det att bolagets anbud är väsentligt lägre än övriga anbud. Länsstyrelsen har inte begärt att leverantören förklarar det låga priser eftersom skälet till det låga priset finns i anbudet. Av bolagets beskrivning av offererade utbildningar, dokumenten ”Arbeta effektivt i kontorslandskap” och ”Effektiva möten” framgår att halvdagar inte offereras. Vad gäller ”Arbeta effektivt i kontorslandskap” anges att tiden för genomförande är två dagar med möjlighet till en halv uppföljningsdag utan kostnad. Beträffande ”Effektiva möten” anges att

kursens omfattning är en dag plus en halvdags frivillig repetition och uppföljning kostnadsfritt. Länsstyrelsen bedömer att anbudet innehåller tillräcklig information kring bolagets prisuppgifter och att länsstyrelsen därför inte haft att begära att leverantören förklarar det låga priset utifrån de i LOU angivna förutsättningarna eller av andra skäl.

Länsstyrelsen anser att det inte heller har varit möjligt att efterfråga komplettering av ett anbud med prisuppgifter utifrån praxis på området. Detta då en komplettering inte får innebära att ett anbud tillförs sakuppgifter, vilket en prisuppgift är enligt länsstyrelsens uppfattning.

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 (jfr. rättsfallet RÅ 2009 ref. 69).

Av 20 kap. 6 § LOU följer att det som förvaltningsrätten har att pröva är om det på grundval av vad bolaget har anfört är visat att länsstyrelsen har brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU och detta har medfört att bolaget har lidit eller kan komma att lida skada.

De grundläggande principerna framgår av 4 kap. 1 § LOU och innebär att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

- Av 16 kap. 7 § LOU framgår att om ett anbud förefaller vara onormalt lågt, ska den upphandlande myndigheten begära att leverantören förklarar det låga priset eller kostnaden. En sådan begäran om förklaring kan gälla
1. om leverantören kan utnyttja särskilt kostnadseffektiva metoder för att fullgöra kontraktet,
 2. om leverantören kan utnyttja särskilt kostnadseffektiva metoder för att fullgöra kontraktet,
 3. egenarten hos de varor, tjänster eller byggentreprenader som föreslås av leverantören,
 4. hur leverantören avser att fullgöra kontraktet med avseende på tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter,
 5. om leverantören kan få statligt stöd, eller
 6. skyldigheterna som avses i 17 kap. 6 eller 7 §§.

Myndigheten ska förkasta anbudet om leverantören inte på ett tillfredställande sätt har förklarat det låga priset eller kostnaden. En upphandlande myndighet ska också förkasta en leverantörs anbud om den finner att det onormalt låga priset beror på att anbudet inte stämmer överens med tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter.

Förvaltningsrättens bedömning

Högsta förvaltningsdomstolen har, i HFD 2013 ref. 5, uttalat att överprövningen i ett upphandlingsmål inte tar sikte på upphandlingens materiella resultat utan endast på om den upphandlade enheten har förfarit formellt korrekt och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU.

Är upphandlingsdokumenten otydliga?

Bolaget har i sin ansökan om överprövning redogjort för att de har uppfattat vad som framgår av upphandlingsdokumenten som att deras anbud i fråga om priserna på hel- och halvdagar ska kopplas till det av anbudsgivaren föreslagna upplägget. Detta kan inte läsas på annat sätt än att bolaget menar

att upphandlingsdokumenten är otydliga i de nämnda delarna.
Förvaltningsrätten har därför inledningsvis att pröva hur en rimligt
informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare uppfattar dessa (jfr. EU-
domstolens avgörande i mål C-19/00 SIAC Construction Ltd mot County
Council of the County of Mayo).

Länsstyrelsen har i 4.1.4 i upphandlingsdokumenten ställt följande krav.

"Priset i anbudet ska anges för hel- respektive halvdag per efterfrågad
utbildningsdel. Det ska inkludera alla kostnader, d.v.s. kostnader som uppstår i
samband med utbildningarna t.ex. resor och logi.
Heldag: ca 6 timmars kurstid exklusive lunch inklusive paus förmiddags- och
eftermiddagsfika.
Halvdag: ca 2,5 timmes kurstid inklusive paus fika."

Av 1.4 upphandlingsdokumenten framgår följande.

"Upphandlingen omfattar genomförande av kurser enligt uppdragsbeskrivning och
den metod och det upplägg som vinnande leverantör föreslagit. Genomförandet av
kurserna ska ske enligt överenskommelse mellan parterna under avtalstiden,
kurserna avropas årligen.
Länsstyrelsen förbinder sig inte att avropa bestämd kvantitet eller värde. Vår
utgångspunkt är att det under första året ska genomföras 4 – 6 utbildningstillfällen
för respektive utbildningsdel fördelat på hela året, det kan då vara hel och/eller
halvdagar."

I 4.1.2 upphandlingsdokumenten skrivs bl.a. följande.

"Uppdraget innebär att planera, situationsanpassa och genomföra kurserna.
Planering sker i samspel med representanter från länsstyrelsen. [...]
Kursutformning beslutas av länsstyrelsen efter dialog med leverantören för att vara
anpassad till den aktuella målgruppen."

I "frågor och svar" framgår bl.a. följande.

"1. [...] Upplägg och metod är beroende av tid och antal deltagare.
Är det rätt uppfattat att ni önskar att utbildningen för att Arbeta effektivt i
kontorslandskap skall omfatta 1 1/2 dag, och Effektiva möten också 1 1/2 dag? [...]
Svar: Vi vill i anbudet få förslag på upplägg och metod. I detta ingår att ni föreslår
storlek på grupper och om det ska vara hel- och/eller halvdagar. Omfattningen av
utbildningen är det därmed fritt att lämna förslag om, däremot så vill vi ha in priser
för hel- respektive halvdag för båda delarna."

"4. Kommer de som går utbildningarna att göra det arbetsgruppsvis eller kommer ni
att sätta samman blandade grupper?
Svar: Det beror helt på anbudens förslag på upplägg [...]."

"8. Med anledning av svaret på tidigare fråga: Eftersom ni i anbudet vill ha flera förslag, kan vi då i anbudet ange flera alternativa upplägg? Om svaret på detta är "ja", är det i så fall någon begränsning i antalet upplägg vi får erbjuda?

Svar: Vi accepterar inte alternativa anbud, det är något vi i sådana fall måste ange i upphandlingsdokumentet. Det finns däremot inget som hindrar att parallella anbud lämnas."

"9. Under punkt 4.1.2 står i slutet att "Utvärdering av anbud kommer utöver anbudsstorlek...": vad menar ni med anbudsstorlek?

Svar: Med anbudsstorlek menar vi anbudspriser. Utvärderingen görs utifrån det ekonomisk mest fördelaktiga där både pris och kvalitet vägs in. Se under avsnittet Utvärdering punkt 5.1.2. Metod som används vid utvärdering är mervärdesmetoden, där tilldelat mervärde dras från det lämnade anbudspriset, se punkt 5.2 Mervärden."

En upphandlande myndighets krav ska anges på ett sätt som gör att varje leverantör med utgångspunkt i upphandlingsdokumentet kan skapa sig en bild av möjligheterna att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Höga krav bör ställas på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar av ett upphandlingsdokument. Enligt praxis får dock även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade dock godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och unionsrätten inte överträds (jfr. rättsfallet RÅ 2002 ref. 50).

Av upphandlingsdokumenten framgår att det i den aktuella upphandlingen är fråga om två utbildningsdelar, dels "Effektiva möten" dels "Effektiva arbetssätt". Redan mot bakgrund av ordalydelsen och utformningen av kravet på anbud för hel- och halvdagar i upphandlingsdokumenten 4.1.4 står det enligt förvaltningsrätten klart att en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare bör ha haft möjlighet att förstå dess innebörd och vad som efterfrågades, d.v.s. att länsstyrelsen vill ha anbud för såväl hel- som halvdagar. Vad som av bolaget har lagts fram i fråga om andra delar av upphandlingsdokumenten och dess påverkan på kravet i 4.1.4 medför enligt förvaltningsrätten inte att kravet på priser för hel- och halvdagar i upphandlingsdokumenten av den rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivaren skulle ha läst på ett annat sätt. Visserligen kan det sägas ha funnits utrymme för länsstyrelsen att i ytterligare förtydligande

riktning redogöra för hur de har tänkt sig, men detta medför inte i sig att en annan bedömning ska göras. Det aktuella kravet på prisuppgifter bedöms därutöver ha en adekvat koppling till ändamålet med upphandlingen, d.v.s. att identifiera de anbud som innehåller de lägsta priserna. Kravet på hel- och halvdagspriser och vad som i övrigt har redovisats i förhållande till dessa kan alltså inte anses strida mot principerna i LOU. Den omständigheten bolaget har tolkat uppgifterna i upphandlingsdokumenten på ett annat sätt, medför ingen annan bedömning. Det saknas därmed skäl för ingripande på denna grund.

Har bolaget lämnat pris på halvdagar?

Det är anbudsgivaren som ska visa att de obligatoriska kraven som ställs i upphandlingsdokumenten är uppfyllda. Frågan som återstår att ta ställning till är därför om bolaget anbud uppfyller det ifrågavarande kravet på att i anbudet lämna pris på hel- och halvdagar. Bolaget har i detta avseende beskrivit att deras anbud om noll kr för halvdagar är det pris som de kommer att använda för halvdagarna som de genomför enligt den metod och det upplägg som de har beskrivit. Länsstyrelsen har i sin tur bl.a. motiverat sitt beslut med att bolaget inte har lämnat något pris på halvdagar.

Av bolagets anbud framgår att de har angivit en summa för var och en av utbildningsdelarnas hel- respektive halvdag. Att bolaget har angivit noll kronor vad gäller utbildningsdelarnas halvdagar är enligt förvaltningsrätten inte att jämföra med att ett pris inte har lämnats. Länsstyrelsen har alltså inte haft rätt att vid anbudsutvärderingen förkasta bolagets anbud på den grunden att bolaget inte har lämnat något pris på halvdagar.

Onormalt lågt anbud

Länsstyrelsen har även uppgivit att bolagets pris är onormalt lågt och därvid gjort bedömningen att anbudet innehåller tillräcklig information kring bolagets prisuppgifter varför de inte haft att begära att bolaget ska förklara

det låga priset. Förvaltningsrätten vill i detta avseende belysa att syftet med det kontradiktoriska förfarandet är att skydda anbudsgivare från godtycke från den upphandlande myndigheten och att säkerställa en sund konkurrens (jfr. rättsfallet HFD 2016 ref. 3). Genom regleringen i 16 kap. 7 § LOU inträder en skyldighet för länsstyrelsen att om ett anbud förefaller vara onormalt lågt begära att leverantören förklarar det låga priset. Av handlingarna i målet framgår att så inte har gjorts. Förvaltningsrätten anser därmed att länsstyrelsen har brutit mot regeln i 16 kap. 7 § LOU.

Det nu redovisade medför att bolaget i vart fall kunnat komma att lida skada. Förvaltningsrätten ska vid denna utgång förordna om att upphandlingen antingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts (jfr. rättsfallet RÅ 2005 ref. 47). Mot bakgrund av att felen i detta mål inte har påverkat upphandlingens konkurrensuppsökande skede, ligger det närmast till hands att förordna om rättelse på så sätt att anbudsutvärderingen ska göras om.

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

Hanna Berglund
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.

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.