



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen

DOM
2011-07-18
Meddelad i
Stockholm

KONKURRENSVERKET	
2011-07-20	Sida 1 (10)
Mål nr	
Avd 12128-11	
Dnr Enhet 13	
Doss	Aktbil

SÖKANDE

1. Anekdot Text & Form
Grev Magnigatan 12
114 55 Stockholm

2. Linder Layout AB, 556326-3838
Humlegårdsgatan 5, 4 tr
114 46 Stockholm

MOTPART

Rikspolisstyrelsen
Box 12256
102 26 Stockholm

SAKEN

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår ansökan om åtgärder enligt LOU.

Dok.Id 148196

Postadress

115 76 Stockholm

Besöksadress

Tegeluddsvägen 1

Telefon

08-561 680 00

E-post:

forvaltningsrattenistockholm@dom.se

Telefax

08-561 680 01

Expeditionstid

måndag – fredag
09:00-15:00

DEN OFFENTLIGA UPPHANDLINGEN

Rikspolisstyrelsen har genomfört en upphandling avseende löpande layout av tidningen "Svensk Polis", dnr PVS-185-1226/10. Upphandlingen har genomförts genom ett förenklat förfarande. Anbud från konsortiet Anekdot Text & Form/Linder Layout AB (konsortiet) har inte prövats vidare eftersom anbudsgivaren inte har svarat på vilken utbildning som finns samt om vilken journalistisk kompetens som finns på företaget. I tilldelningsbeslut den 31 maj 2011 beslöt Rikspolisstyrelsen att anta annat anbud än anbud från konsortiet.

YRKANDE M.M.

Konsortiet har ansökt om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen ska göras om.

Till stöd för ansökan anför konsortiet i huvudsak följande.

Konsortiet har blivit uteslutet från upphandlingen på felaktiga grunder och har lidit skada vid utvärderingen av dess anbud. En korrekt bedömning av hade försatt konsortiet i ett helt annat utgångsläge i anbudsprocessen. Konsortiets referenser har blivit kontaktade och det är möjligt att en fullständig utvärdering av dess anbud har utförts. Rikspolisstyrelsen har medgett att anbudsfrågan delvis har varit otydlig.

Rikspolisstyrelsen har nu presenterat en hypotetisk utvärderingstabell där konsortiets anbud finns med. Konsortiet har fått i stort sett identiska poäng med det bolag som tilldelats anbudet. Rikspolisstyrelsens utvärdering av anbudsprov är ofullständig och oklar. Det är inte möjligt att göra en ny jämförbar, avskild och separat bedömning av ytterligare anbudsprover.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

Förfarandet strider mot likabehandlingsprincipen. Dessutom har konsortiets anbudsprov bedömts av en referensgrupp som informerats om vilken anbudsgivare som lämnat vilket anbudsprov. Referensgruppen måste ha förstått att bedömningen i efterhand berodde på en ansökan om överprövning, vilket kan ha haft en avgörande inverkan på utgången.

Konsortiet uppfyller skullkravet om redovisning av utbildning/kompetens inom layoutområdet. Anbudet innehåller en tydlig redovisning av utbildning och journalistisk kompetens i enlighet med kravspecifikationen i anbudsförfrågan. Consortiet har både generalist- och specialistkompetens. Kravet i anbudsförfrågan är att anbudsgivaren ska redovisa utbildning eller kompetens. Consortiet har mångårig erfarenhet av layoutuppdrag samt 14 års erfarenhet av tidningslayout. I statskontorets kompetensklassningsmodell har de näst högsta eller högsta nivån. Consortiet har lämnat fyra fullständiga prov. Consortiet har efterkommit kravet på kortfattade beskrivningar på ett journalistiskt sätt.

Konsortiets anbud uppfyller skullkravet om redovisning av journalistisk kompetens i anbudsförfrågan. Detta framgår av anbudet och Rikspolisstyrelsens referenstagning.

Rikspolisstyrelsen bestrider bifall till ansökan.

Till stöd för inställningen anför Rikspolisstyrelsen i huvudsak följande.

Upphandlingen strider inte mot unionsrätten eller LOU. Det är inte visat att konsortiet har lidit eller kan komma att lida skada.

Upphandlingen avser tidningen Svensk Polis. Tidningen är i första hand en personaltidning men är även att anse som ett av Rikspolisstyrelsens ansikten utåt. Upphandlingen ska tillförsäkra Rikspolisstyrelsens behov av lay-

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

out av sidorna i tidningen utifrån gällande designmall och det i stort sett färdiga material som redaktionen tillhandahåller.

Avsikten med kravet angående utbildning/kompetens och dess formulering har inte varit att skapa möjlighet för anbudsgivare att lämna alternativa svar, dvs. antingen utbildning eller kompetens. Skallkravet kan ha varit otydligt i detta avseende och det kanske inte har stått helt klart för en anbudsgivare vad som har varit avsikten med kravet. Detta har emellertid inte haft någon avgörande betydelse vid bedömningen eftersom konsortiet inte har angett vare sig utbildning eller kompetens i sitt anbud. Av uppgifterna i anbudet går det inte dra den slutsats som bolaget gör gällande angående generalist- specialistkompetens. Uppgifterna syftar snarare till att redovisa erfarenhet av tidigare uppdrag än att redogöra för utbildning eller kompetens. Den upphandlande myndigheten har endast kunnat utgå ifrån de uppgifter som anges i anbudet. En upphandlande myndighet är inte skyldig att tolka eventuella oklarheter i ett anbud.

Av de av konsortiet lämnade uppgifterna går det inte att dra slutsatsen att konsortiet uppfyller skallkravet på journalistisk kompetens. Uppgifterna tar sikte på att beskriva tidigare erfarenhet snarare än det som efterfrågas i kravet, dvs. vilken journalistisk kompetens konsortiet har. Utifrån uppgifterna går det inte att bedöma om det finns någon journalistisk kompetens utan att förutsätta förhållanden som den upphandlande myndigheten inte har kännedom om.

Den upphandlande myndigheten har genomfört en referenstagning och en kreditupplysning av konsortiet. Detta har ägt rum under det första skedet av utvärderingsförfarandet. Konsortiet har uppfyllt dessa krav och har därför kvalificerat sig för steg två av utvärderingsförfarandet, vilket går ut på att bedöma om lämnade anbud uppfyller samtliga ställda krav i anbudsfrågan punkterna 3 och 4. I detta steg uppmärksammades bristerna i kon-

sortiets anbud, vilket medförde att konsortiet förkastades från den fortsatta utvärderingen. Konsortiets anbud har inte utvärderats fullständigt; den upphandlande myndigheten har agerat i enlighet med anbudsförfrågan.

Den upphandlande myndigheten har genomfört en hypotetisk fullständig utvärdering av upphandlingen med konsortiets anbud integrerat för att visa vad en sådan utvärdering skulle ha resulterat i. Av denna utvärdering framgår att konsortiet skulle ha placerats på en delad åttondeplats vid en fullständig utvärdering. Konsortiet hade inte varit aktuellt för tilldelning av kontrakt. Den hypotetiska utvärderingen strider inte mot likabehandlingsprincipen utan är endast en del av myndighetens talan under överprövningen. Vad som har ägt rum under den hypotetiska utvärderingen kan inte leda till åtgärd enligt LOU

Rikspolisstyrelsen har gett in ett utvärderingsdokument med anledning av överprövning med rubriken ”Poängsammanställning”.

UTREDNINGEN I MÅLET

I förfrågningsunderlaget anges bl.a. följande.

4 Kravspecifikation

Ska-krav:

2. Anbudsgivarna **ska** i sitt anbud kortfattat redovisa vilken utbildning/kompetens inom layoutområdet som finns inom företaget och om denna kompetens kommer att vara involverad i arbetet med att layouta Svensk Polis.

3. Anbudsgivaren **ska** också kortfattat redovisa om, och i så fall vilken, journalistisk kompetens som finns hos anbudsgivaren, detta för att eventu-

ellt kunna fungera som ett bollplank till redaktionen vad gäller tidningens innehåll.

9. Utvärderingsförfarande

Endast de krav som ställts i förfrågningsunderlaget kommer att utvärderas. Förfrågningsunderlaget innehåller ett antal ”ska-krav”. En förutsättning för att anbud ska kunna antas är att samtliga skallkrav är uppfyllda. Rikspolisstyrelsen kommer att pröva samtliga inkomna anbud i två (2) på varandra följande steg enligt nedan.

9.1 Uteslutning och kvalificering (steg 1)

Vid kvalificering sker en prövning om anbudsgivare uppfyller de ställda kraven i punkten 7 ”Krav på anbudsgivaren” samt om anbud är korrekt inlämnade och innehåller all den dokumentation och de uppgifter som infördrats.

De anbudsgivare som uppfyller kraven och vars anbud är korrekt inlämnade har kvalificerats sig till anbudsutvärdering.

9.2 Anbudsutvärdering (steg två)

Vid anbudsprövningen kontrolleras inledningsvis att anbud uppfyller de ställda ska-kraven i punkten 3 och 4 Omfattning/Krav på tjänsten samt att de kommersiella villkoren i punkten 8 ”Kommersiella villkor” är uppfyllda. Därefter kommer de anbud som uppfyller ska-kraven att genomgå en bedömning av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga.

I konsortiets anbud anges bl.a. följande.

Kravspecifikation

(punkt 4 (2) i anbudsfrågan)

[Konsortiet] har under många år producerat en mängd olika uppdrag, många tidningar, men också andra uppdrag; bland annat grafiska profiler åt Telia och Värmdö kommun. Bland tidningar kan nämnas Telias personaltidning under tolv år samt ”Råd och Rön” under 14 år. Konsortiet har olika uppdrag för både myndigheter och företag.

Kravspecifikation

(punkt 4 (3) i anbudsfrågan)

Konsortiet har under åren arbetat med ett flertal tidningar och i dessa sammanhang också fungerat som redaktionellt bollplank.

Detta betyder att konsortiet redan deltagit på planeringsstadiet, bidragit med bildtänk m.m. Konsortiet ett stort kontaktnät med både fotografer och skribenter runt om i landet, bland annat i form av frilanskontoret ”Blå kontoret”.

Detta kompletterat med skriv- och redigeringskurser har resulterat i en bred kompetens för redaktionellt arbete, inkluderande textredigering och rubrik-sättning.

DOMSKÄL

Förvaltningsrätten ska pröva om Rikspolisstyrelsens upphandling av löpande layout av tidningen ”Svensk Polis” har genomförts i enlighet med unionsrätten och LOU. Inom ramen för prövningen kan förvaltningsrätten inte bestämma att en viss anbudsgivare ska tilldelas kontrakt.

Av 16 kap. 1 och 5 §§ LOU framgår bl.a. följande. Endast upphandlingen som sådan kan prövas vid överprövning. Förvaltningsrätten kan besluta att den ska göras om eller avslutas först efter vidtagen rättelse. Ett ingripande

enligt LOU kräver även att sökanden kan visa denne lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande myndigheten brutit mot LOU.

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

Av principen om likabehandling av leverantörer följer att samtliga anbud ska vara i överensstämmelse med bestämmelserna i förfrågningsunderlaget för att säkra möjligheten till en objektiv jämförelse av anbuden. En upphandlande myndighet får inte pröva ett anbud som inte uppfyller ställda krav; ett sådant anbud ska uteslutas från prövningen (jfr Sundstrand, *Offentlig upphandling – LOU och LUF*, första upplagan, 2010, s. 175).

Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 2002 ref. 50 uttalat att de skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten inte träds för när.

Konsortiet har som grund för ansökan i huvudsak anfört att det uppfyller skallkraven i förfrågningsunderlaget avseende såväl utbildning/kompetens som journalistisk kompetens och att Rikspolisstyrelsens hypotetiska utvärdering strider mot likabehandlingsprincipen.

Förvaltningsrättens bedömning

Inledningsvis konstaterar rätten att Rikspolisstyrelsens hypotetiska utvärdering av konsortiets anbud inte omfattas av överprövningen eftersom den

inte utgör en del av den genomförda upphandlingen. Rätten kan därför inte uttala sig om Rikspolisstyrelsens hypotetiska utvärdering har varit felaktig.

När det sedan gäller frågan om konsortiet uppfyller skullkravet angående *utbildning/kompetens* kan det konstateras att formuleringen i kod 4.2 förfrågningsunderlaget inte är optimalt utformad. Innebörden av skullkravet går dock att förstå i sammanhanget, särskilt med beaktande av hur pass omfattande den aktuella upphandlingen är. I likhet med Rikspolisstyrelsen anser rätten att konsortiets anbud i kod 4.2 snarare redovisar tidigare erfarenheter än utbildning/kompetens. Mot den bakgrunden finner rätten att konsortiet inte kan anses uppfylla skullkravet utbildning/kompetens.

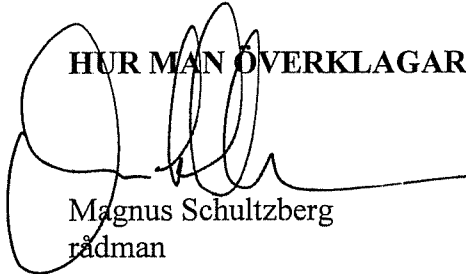
Rätten bedömer vidare att konsortiets anbud i den del det gäller *journalistisk kompetens* inte kan ligga till grund för en bedömning av den kompetensen eftersom även det snarare avser vilka erfarenheter konsortiet har. Rätten finner därför att konsortiet inte kan anses uppfylla skullkravet angående journalistisk kompetens i kod 4.3 förfrågningsunderlaget.

Eftersom konsortiet inte har uppfyllt två skullkrav har Rikspolisstyrelsen förkastat konsortiets anbud helt i enlighet med bestämmelserna i kod 9.2 förfrågningsunderlaget.

Rätten finner således att konsortiet inte visat att Rikspolisstyrelsen har brutit mot någon av de unionsrättsliga principerna eller bestämmelserna i LOU. Därmed saknas det skäl för ingripande enligt LOU på de av konsor-

tiet anförda grunderna. Konsortiets ansökan om ingripande enligt LOU ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1A LOU).



Magnus Schultzberg
rådman

Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarien Carl Johan Fahlander.



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 uppge 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.

DV 3109/1A LOU