

LÄNSRÄTTEN I
STOCKHOLMS LÄN

DOM
2009-02-17
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
1800-09
Rotel 221

SÖKANDE

Axelsson Trafikskolor AB
Nygatan 12
731 30 Köping

MOTPART

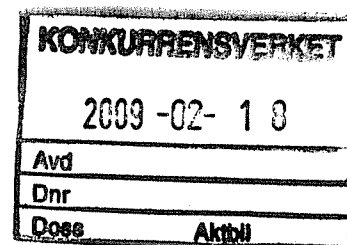
Arbetsförmedlingen
Juridiska enheten
113 99 Stockholm

SAKEN

Ansökan om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling - LOU

DOMSLUT

Länsrätten avslår Axelsson Trafikskolor AB:s ansökan om överprövning.



BAKGRUND

Arbetsförmedlingen har genomfört en förenklad upphandling avseende arbetsmarknadsutbildning till yrkesförare av lastbil. Av tilldelningsbeslut daterat den 20 januari 2008 framgår att Arbetsförmedlingen har beslutat att anta anbud från andra anbudsgivare än Axelsson Trafikskolor AB.

YRKANDEN M.M.

Axelsson Trafikskolor AB (bolaget) har ansökt om överprövning enligt LOU. Som grund för sin ansökan anför bolaget i huvudsak följande. Tilldelningsbeslutet är felaktigt avseende tilldelning för område 15 (Västerås, Köping och Fagersta). Det är inte rimligt att anbud nr 24 (Yrkesakademin AB) tilldelats anbudet för område 15. På grund av de ej uppfyllda skalkraven är anbud nr 24 ett "orent anbud" och borde ha förkastats.

Anbudsinbjudan avser arbetsmarknadsutbildning till yrkesförare av lastbil och enligt lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens krävs ett yrkeskompetensbevis för att bli yrkesförare på godstransporter fr.o.m. angivet datum i lagen. I förfrågningsunderlaget punkt 3.8 står det att "följande moduler ska ingå" och där anges bl.a. att "yrkeskompetensbevis enligt Vägverkets krav" skall ingå. I näst sista stycket anges att "Efter avslutad utbildning skall deltagarna ha erhållit yrkeskompetensbevis" (med fotnot om ändrade regler 2009-09-10). Det angivna kravet uppfylls inte av anbud nr 24, som tilldelats utbildningen i område 15, då anbud nr 24, vid anbudsinlämnandet och även vid tilldelningsbeslutet, inte är godkänd av Vägverket som utbildningsanordnare för yrkeskompetensbevis och varken kan eller får bedriva s.k. grundutbildning för yrkeskompetensbevis såsom de anger i anbudet. Under vecka 5 2009 har anbud nr 24 fått sitt godkännande för sådan utbildning men tillståndet avser Falun och inte område 15. För att de skall kunna driva utbildningen på angiven utbildningsort, Hallstahammar, så

skall de först godkännas av Transportstyrelsen med godkänd anläggning för sådan verksamhet. Eventuell underentreprenör till anbud nr 24 för denna utbildning finns heller inte att tillgå i aktuellt område.

Bolaget fick lägre betyg än det bästa (anbud 24) på kriteriet A som avser innehåll och upplägg. Detta kriterium stod för 40 % och har stor grund i bedömningen. Yrkeskompetensutbildningen är av största vikt i innehållet på utbildningen för att få fram yrkesförare i framtiden. Bolaget är godkänd utbildare för detta sedan 2008-09-03. Att anbud nr 24 är godkänt nu kan inte undantagas i ansvarsfrågan vid anbudsinlämnandet. Att de angett sådan utbildning i anbudet och att Arbetsförmedlingen godtagit och tilldelat dem anbudet före godkännandet att bedriva utbildning för yrkeskompetensbevis kan inte heller undantagas.

Anbud nr 24 anger att de finns och kommer att bedriva yrkesförarutbildningen i Hallstahammar. Det torde vara en fördel i poängsättningen att vara belägen på huvudorten. Det står i förfrågningsunderlaget punkt 3.5 att "lokaler ska vara belägna inom utbildningsorten och enkelt kunna nås med allmänna kommunikationsmedel". Så är inte fallet här.

För att bedriva sådan utbildning som anbudet anger, bl.a. körkortsutbildning med uppkörning på Vägverket, krävs att man har tillstånd att bedriva trafikskola. I anbud nr 24 finns inget sådant tillstånd. De har lämnat in Yrkesakademin i Falun som trafikstillståndsinnehavare i anbudet. I förfrågningsunderlaget anges att ansvarig utbildningsledare skall vara stationerad på utbildningsorten. En sådan person skall ha en godkänd trafikskola att vara på, vilket anbud nr 24 inte tycks ha på den orten.

Arbetsförmedlingen bestrider bifall till ansökan om överprövning och anför bl.a. följande. Bedömningen i den aktuella upphandlingen har gjorts på rättvisa grunder. Anbudsutvärderingen har gjorts objektivt rättvist och

Arbetsförmedlingen har genomfört upphandlingen och fattat ett beslut som inte strider mot LOU.

Anbud nr 24 skriver i sitt anbud att utbildningen kommer att anpassas till de nya reglerna för yrkeskompetensbevis fr.o.m. 2009-09-10, vilket är det datum då de nya reglerna om yrkeskompetensbevis börjar gälla. Att Yrkesakademien AB i dagsläget ännu inte skulle ha fått tillstånd för detta på orten torde sakna intresse. Yrkesakademien AB är bundet av sitt anbud och är förpliktigt att leverera utbildning för det nya yrkeskompetensbeviset fr.o.m. nämnda datum.

När det gäller betygsättningen bygger denna på en helhetsbedömning av utbildningens innehåll och upplägg. Utbildningen till yrkeskompetensbevis måste därför i sammanhanget ses endast som en liten del. Bolaget har trots allt fått betyget 8 av 10 och anbud nr 24 har fått betyget 10.

Lokaler för anbud nr 24 uppfyller kravet på att ligga inom det aktuella området. De har i sitt anbud angett att utbildningen kommer att genomföras i Hallstahammar i samma lokaler där man nu genomför yrkesförarutbildning för Arbetsförmedlingen. Man bekräftar också att lokalerna enkelt kan nås med allmänna kommunikationsmedel. Någon betygsättning av lokalernas belägenhet har inte ingått i denna upphandling. Frågan om vilken lokal som är mest lättillgänglig synes därför irrelevant.

Att ha tillstånd att bedriva trafikskola är inte något skall-krav som uttrycks i förfrågningsunderlaget. Inte heller är det något skall-krav att den utbildningsansvarige skall vara godkänd utbildningsledare. Däremot anges i förfrågningsunderlaget att huvudläraren/kursansvarig måste vara av Vägverket godkänd utbildningsledare. Att det inte är något skall-krav innebär att det inte är möjligt att förkasta anbudet även om kravet inte är uppfyllt vid

anbudslämnandet. Kravet börjar egentligen inte gälla förrän avtalet träder i kraft.

Bolaget gemälar i huvudsak följande. Arbetsförmedlingen menar att anbud nr 24 är bundet av sitt anbud och är förpliktigt att leverera från aktuellt datum. Med detta förfarande innebär det att vem som helst, oavsett kompetens på aktuellt område, kan lämna anbud utan att behöva styrka sin kompetens. Yrkeskompetensutbildningen är en lika avgörande del som själva körkortet. Utan giltigt yrkeskompetensbevis har inte deltagaren lagligt tillträde till arbetsmarknaden som yrkesförare. Detta faktum utgör en fundamental del i utvärderingskriteriet.

I kommentarerna till utvärderingen (s. 14 i tilldelningsmeddelandet) står det att bolagets anbud är tillfredställande gällande innehåll och upplägg men att det "inte riktigt når upp till de bästa, särskilt med avseende på testmodulen". Det får tolkas som att Arbetsförmedlingen anser att testmodulen är viktigare än slutmålet. Att lämna högre betyg till Yrkesakademien AB är inte korrekt med hänsyn till de motiveringar som lämnats i tilldelningsmeddelandet.

I punkt 3.5 i förfrågningsunderlaget står det att "Lokalerna **skall** vara belägna inom utbildningsorten och enkelt kunna nås med allmänna kommunikationsmedel". Det framgår tydligt att det skall vara inom orten och inte upptagningsområdet. De orter som nämns för område nr 15 är Västerås, Köping och Fagersta.

För att vara av Vägverket godkänd utbildningsledare och vara stationerad på utbildningsorten så måste det finnas en trafikskola att vara det på. Det kravet är inte uppfyllt. Skall-krav eller måste-krav har givetvis en juridisk skillnad i en upphandling. Förkastandet av den anledningen är inte möjlig

men i den samlade bedömningen av anbud måste det vara av stor vikt för Arbetsförmedlingen att alla anmodade uppgifter är korrekta.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

Den 1 januari 2008 trädde den nya LOU (2007:1091) i kraft. Enligt övergångsbestämmelserna skall bestämmelserna i den äldre LOU (1992:1528) tillämpas på upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet. Av förfrågningsunderlaget framgår att den aktuella upphandlingen annonserats ut den 6 oktober 2008. Upphandlingen har därmed påbörjats efter ikraftträdandet och tillämplig lag är LOU (2007:1091).

Enligt 1 kap. 9 § LOU skall upphandlande myndigheter 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 16 kap. 1 § LOU framgår bl.a. att en leverantör som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada enligt 2 § får i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om åtgärder enligt nämnda paragraf.

Av 16 kap. 2 § LOU framgår bl.a. att om den upphandlande enheten har brutit mot 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, skall rätten besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Utredningen i målet

Arbetsförmedlingen har i förfrågningsunderlag daterat den 6 oktober 2008 bjudit in leverantörer att lämna anbud i enlighet med angivna förutsättningar i förfrågningsunderlaget inklusive bilagor.

Under punkten 2.2 i förfrågningsunderlaget anføres bl.a. följande. ”Anbud som inte uppfyller samtliga skall-krav kommer att förkastas. Skall-kraven uttrycks med ordet **skall** i fetstil. Anbudsgivaren uppmanas därför att noggrant läsa förfrågningsunderlaget.”

Under punkten 2.4 ”anbudsprocessen” i förfrågningsunderlaget anføres bl.a. följande. ”Prövning av anbud sker i tre steg; först prövas att anbuden uppfyller de krav som ställs på leverantören, kvalificeringskrav (se kapitel 3). Därefter prövas att anbudet uppfyller de krav och kommersiella villkor som ställs i förfrågningsunderlaget. De anbud som uppfyller dessa krav går vidare till utvärderingen som sker enligt kapitel 5.”

Under punkten 3.4 ”personella resurser/kompetenser” anføres bl.a. följande. ”Det förutsätts att leverantören har ingående kännedom om och erfarenhet av transportbranschen och yrkesförarutbildning. Anbudsgivaren **skall** i anbudet lämna uppgifter om vem som är huvudlärare/kursansvarig (med namn) och redovisa den samlade kompetensen som tillhandahålls under avtalstiden, t.ex. genom CV/meritförteckningar som bekräftar att ovan nämnda **skall**-krav är uppfyllda. Presentationen får gärna innehålla uppgifter om respektive lärares undervisningsämne. Huvudläraren/kursansvarig måste vara av Vägverket godkänd utbildningsledare, ha minst 3 års erfarenhet som trafiklärare och vara stationerad på utbildningsorten.”

Under punkten 3.5 ”Utbildningslokaler” i förfrågningsunderlaget anføres bl.a. följande. ”Lokalerna **skall** vara belägna inom utbildningsorten och enkelt kunna nås med allmänna kommunikationsmedel.”

Under punkten 3.11 ”upptagningsområde och volymer” anføres bl.a. följande. ”Utbildning är tänkt att bedrivas på en ort inom varje arbetsmarknadsområde eller grupp av arbetsmarknadsområden enligt nedanstående tabell.”

I angiven tabell anges inom marknadsområde Väst bl.a. område ”Västerås, Köping och Fagersta”. Vidare anförs följande. ”Arbetsförmedlingen önskar att utbildningarna, i de delar som inte är företagsförlagda, förläggs på orter centralt inom respektive grupp av arbetsmarknadsområden med hänsyn till allmänna kommunikationer.”

Länsrättens bedömning

Av 1 kap. 9 § LOU följer att 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. I detta får anses innefattas att ett förfrågningsunderlag skall vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlade enheten tillmäter betydelse vid upphandlingen och att en utvärderingsmodell skall vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat. Detta följer även av gemenskapsrättens krav på likabehandling, förutsebarhet och transparens. Regeringsrätten 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 LOU och gemenskapsrätten inte träds för när.

Prövningen i länsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 2 § LOU. För att ett ingripande skall bli aktuellt krävs också att sökanden kan visa att han lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande enheten agerat i strid mot LOU.

Bolaget har gjort gällande att anbud nr 24 inte uppfyller skall-kraven i förfrågningsunderlaget och därför skulle ha förkastats. Som skäl för detta an-

förs bl.a. att anbud nr 24 saknar tillstånd att bedriva utbildning för yrkeskompetensbevis samt tillstånd att bedriva trafikskola för det aktuella området. Vidare anförs att Arbetsförmedlingen i vart fall i utvärderingen borde ha beaktat att dessa tillstånd saknas. Av förfrågningsunderlaget framgår att tillstånd att bedriva utbildning för yrkeskompetensbevis inte uppställts som något skall-krav. Inte heller är det något skall-krav att den utbildningsansvarige skall vara godkänd utbildningsledare. Länsrätten konstaterar att Arbetsförmedlingen således inte har frångått uppställda skall-krav så vitt nu är i fråga. Länsrätten finner vidare att en upphandlande enhet måste kunna utgå från de uppgifter som lämnas i ett anbud, dock under förutsättning att de inte framstår som helt orimliga. En eventuell underlåtenhet att under avtalstiden tillhandahålla utbildning med de tillstånd som krävs blir i sådant fall en fråga om avtalsbrott mellan Yrkesakademin AB och Arbetsförmedlingen. När det gäller utbildningen för det nya yrkeskompetensbeviset är Yrkesakademin AB förpliktigat att leverera denna utbildning den dag de nya reglerna börjar gälla.

Bolaget anför även att anbud nr 24 inte uppfyller det skall-krav som anges i förfrågningsunderlaget punkten 3.5, dvs. att lokalerna skall vara belägna inom utbildningsorten och enkelt kunna nås med allmänna kommunikationsmedel. Arbetsförmedlingen anför att anbud nr 24, med utbildning förlagd till Hallstahammar, uppfyller kravet på att ligga inom aktuellt område. I förfrågningsunderlaget punkten 3.11 anges att utbildningen är tänkt att bedrivas på en ort inom varje arbetsmarknadsområde eller grupp av arbetsmarknadsområden. Det aktuella arbetsmarknadsområdet, område 15, går under beteckningen "Västerås, Köping och Fagersta". Vidare anges att det är önskvärt att utbildningarna förläggs till orter centralt inom respektive grupp av arbetsmarknadsområden med hänsyn till allmänna kommunikationer. Enligt länsrättens mening framgår det därmed av förfrågningsunderlaget att man med utbildningsort inte enbart avser Västerås, Köping och

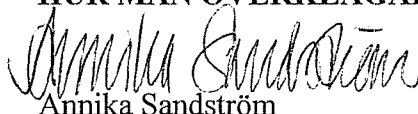
Fagersta. Länsrätten finner därför att Arbetsförmedlingen inte har handlat felaktigt då man godtagit att utbildningen bedrivs i Hallstahammar.

Länsrätten finner sammanfattningsvis att bolaget inte har visat att Arbetsförmedlingen brutit mot någon bestämmelse i LOU som medfört att bolaget lidit eller kan komma att lida skada. Bolagets ansökan om överprövning skall därför avslås.

Länsrätten förordnade den 29 januari 2009 i mål nr 1653-09, beträffande samma upphandling som den nu aktuella, att upphandlingen tills vidare inte fick avslutas.

Länsrätten har denna dag avslagit ansökan om överprövning i mål 1653-09 varför det interimistiska beslutet upphört att gälla.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (Dv 3109/1a)



Annika Sandström

chefsrådman

Föredragande har varit länsrättsnotarie Åsa Gustafsson.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga länsrättens beslut skall skriva till Kammarrätten i Stockholm.

Skrivelsen skall dock skickas eller lämnas till länsrätten.

Överklagandet skall ha kommit in till länsrätten **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 skall 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 vartill länsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står länsrättens 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 skall innehålla

1. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom skall 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 om länsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av länsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen skall vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till länsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud skall denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.