



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I MALMÖ**
Avdelning 1

DOM
2015 -10- 0 2
Meddelad i
Malmö

Mål nr
5019-15

KONKURRENSVERKET	
2015 -10- 0 2	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

SÖKANDE

VIA Egencia Sweden AB, 556262-9716

Ombud: Claes Thormählen
c/o VIA Egencia Sweden AB
Box 2211
403 14 Göteborg

MOTPARTER

1. Region Skåne, 232100-0255
Västra Storgatan 12
291 33 Kristianstad

2. Big Travel Sweden AB, 556260-2838
Box 4146
203 12 Malmö

SAKEN

Överprövning enligt lagen om offentlig upphandling (LOU)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse gjorts på så sätt att en ny utvärdering av anbudsområde Resebyrå-tjänster genomförs i vilken anbudet från Big Travel inte ska beaktas.

Dok.Id 267248

Postadress
Box 4522
203 20 Malmö

Besöksadress
Kalendegatan 6

Telefon
040-35 35 00
E-post: kansli1.fma@dom.se

Telefax
040-97 24 90

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:00

BAKGRUND

Region Skåne genomför en upphandling av Resebyråttjänster och Konferensbyråttjänster (dnr 1500935). Upphandlingen genomförs i enlighet med reglerna om förenklat förfarande i LOU. Upphandlingen består av två anbudsområden, Resebyråttjänster och Konferensbyråttjänster. Anbudsgivare kan välja att lämna anbud på antingen ett eller båda anbudsområdena. Enligt tilldelningsbeslut har Big Travel Sweden AB (Big Travel) tilldelats kontrakt avseende anbudsområde Resebyråttjänster.

YRKANDE OCH INSTÄLLNING

VIA Egencia Sweden AB (VIA Egencia) ansöker om överprövning av upphandlingen avseende anbudsområde Resebyråttjänster och yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att Big Travels anbud inte ska beaktas. VIA Egencia anför bl.a. följande.

Språkrav

Region Skåne har tilldelat Big Travel kontraktet trots att dess anbud innehåller brister. En upphandlande myndighet har enligt principerna om likabehandling, transparens och icke-diskriminering en skyldighet att förkasta anbud som inte uppfyller upphandlingens krav i något avseende. VIA Egencia har, då dess anbud kom på andra plats i utvärderingen, lidit skada då anbudet från Big Travel rätteligen skulle ha förkastats.

I förfrågningsunderlaget punkten 1.3.1, *Anbudets form och innehåll* anges att anbudet ska vara avfattat på svenska och att enstaka ord, fraser samt vedertagna begrepp accepteras på annat språk.

Big Travel har till sitt anbud bifogat bilagan "Mobile Messenger". Nämnade bilaga är på 20 sidor och hela innehållet är på engelska. VIA Egencia anser

därför att anbudet inte uppfyller kraven under punkten 1.3.1 och ska därför förkastas.

Kvalitetsarbete

I förfrågningsunderlaget punkten 1.2.11, *Anbudsgivarens kvalitetsarbete*, anges bl.a. följande.

Leverantören ska arbeta efter ett kvalitetsledningssystem, antingen i form av certifiering från tredje part (ISO 9001) eller likvärdigt eller i form av eget dokumenterat kvalitetsledningssystem.

Kvalitetsledningssystemet ska innefatta metoder för uppföljning, utvärdering och avvikelser.

Då Big Travel inte är kvalitetscertifierade av tredje part, hänvisar man i sitt svar till en bilaga. Kravet under punkten säger att anbudsgivarna ska beskriva sin kvalitetspolicy, kvalitetsutbildning för all personal, kvalitetsmål med handlingsplaner samt beskrivning av rutiner för avvikelser/förbättringar, rutiner som säkerställer att lagar och föreskrifter efterlevs, rutiner för kvalitetssäkring av underleverantörer och rutiner och metoder för redovisning och rapportering till kund.

Vid närmare granskning av Big Travels bilaga kan konstateras att denna helt saknar beskrivning av någon av de listade punkterna. VIA Egencia anser därför att anbudet inte uppfyller kravet under punkten och ska därför förkastas.

Region Skåne bestrider bifall till VIA Egencias ansökan om överprövning och anför bl.a. följande.

Språkrav

Inledningsvis önskar Region Skåne uppmärksamma att det ställda språkravet innehåller undantag. Detta undantag är inte begränsat till att enbart gälla enstaka ord, utan omfattar vedertagna begrepp och även hela fraser accepteras. Region Skånes syfte med språkravet är att de tjänstemän som har att utvärdera inkomna anbud inte ska behöva inneha särskilda och specifika språkkunskaper. Region Skånes syfte med undantaget är att inget anbud ska behöva förkastas enbart på den grunden att viss information är angiven på annat språk när, liksom i detta fall, det är fråga om information som enkelt låter sig förstås utan särskilda språkkunskaper.

Big Travel har till sitt anbud bifogat anbudsbilagan ”Mobile Messenger”. I anbudsbilagan ges svar på Region Skånes uppställda krav i förfrågningsunderlaget punkten 2.5.11. om att resebyrån ska erbjuda ett verktyg för att kunna lokalisera resenärer som befinner sig på resande fot. Det har inte uppställts något närmare krav på hur detta verktyg ska beskrivas. Kravet är således uppfyllt redan genom att anbudsgivare inger någon slags beskrivning. Det är därmed fullt tillräckligt att verktyget beskrivs med bilder, enstaka ord, med fraser och/eller med vedertagna begrepp. Bilagan Messenger Mobile innehåller ett stort antal ytterst tydliga bilder. Redan utifrån bilderna kan enkelt förstås att resenären lokaliserar genom dennes s.k. smartphone och att anbudsgivarens administratör direkt ser var resenären befinner sig genom markering på kartbild i administratörens dator. Även för det fall det inte alls hade funnits några bilder så hade ett par synnerligen väletablerade begrepp på engelska – vilka begrepp nästan uteslutande används på detta språk – såsom smartphone, app och web, varit fullt tillräckligt såsom beskrivning av verktyget. Någon textruta eller språklig beskrivning är dock överhuvudtaget inte nödvändig när som i detta fall de många bilderna tydligt beskriver verktyget. Det hade därmed varit uppenbart oproportionerligt att förkasta Big Travels anbud enbart på den grunden att det i bilagan även finns viss text på engelska, vilken inte alls behövs för

att beskriva verktyget. Region Skåne önskar härutöver framhålla att Big Travel även har inkommit med anbudsbilaga a "Affärsresebyråttjänster". Även på flera olika ställen i denna bilaga, vilken har text som är på svenska, beskriver Big Travel det av Region Skåne efterfrågade verktyget. Bland annat anges följande.

BIG kommer alltid att kunna redogöra var era medarbetare befinner sig, utifrån den information som finns i samband med bokningen. Detta avser specifik information om flygnummer, valt hotell, tågavgång m.m. Resenärsinformationen skickas till i förväg utsedd kontaktperson hos er.

...

Resenärdata är också tillgänglig för våra kunder via ett särskilt web-gränssnitt hos BIG Travel.

Kvalitetsarbete

I förfrågningsunderlaget, punkten 1.2.11, Anbudsgivarens kvalitetsarbete anges följande.

Leverantören ska arbeta efter ett kvalitetsledningssystem, antingen i form av certifiering från tredje part (ISO 9001) eller likvärdigt eller i form av eget dokumenterat kvalitetsledningssystem.

Kvalitetsledningssystem ska innefatta metoder för uppföljning, utvärdering och avvikelser. En beskrivning av ett eget kvalitetsledningssystem ska minst innehålla följande:

- En införd kvalitetspolicy
- En kvalitetsutbildning för all personal
- Kvalitetsmål med handlingsplaner för hur och när målen ska uppfyllas
- Rutiner för att hantera avvikelser och förbättringar
- Rutiner som säkerställer att lagar och föreskrifter som berör verksamheten efterlevs
- Rutiner för hur underleverantörernas arbete kvalitetssäkras

- Rutiner och metoder för redovisning och rapportering till kund

Anbudsgivaren ska här till anbudet bifoga, antingen giltigt intyg om certifiering eller kopia på certifikatet, eller en beskrivning av ett eget kvalitetsledningssystem.

Big Travel har inkommit med anbudsbilaga B "Kvalitetspolicy och rutiner för Big Travel Sweden AB. I denna bilaga beskriver Big Travel sitt kvalitetsledningssystem. Denna beskrivning är enligt Region Skånes uppfattning närmast ovanligt utförlig. I det följande uppräknas exempel på hur respektive efterfrågade punkter beskrivs.

En införd kvalitetspolicy

Anbudsbilaga B utgör uttryckligen Big Travels kvalitetspolicy.

En kvalitetsutbildning för all personal

Medarbetarnas utbildning beskrivs i ett särskilt avsnitt "Utbildning". Det framgår även att Big Travel utgår ifrån kvalitetssynsättet "ständiga förbättringar", vilket innebär att personalen ständigt fortbildar sig i kvalitetsarbete genom att utvärdera processer, arbetsätt och instruktioner.

Kvalitetsmål med handlingsplaner för hur och när målen ska uppfyllas

Inledningsvis beskrivs anbudsgivarens målsättning "ordning och reda" samt att tjänster som levereras har den "rätta kvaliteten". Vidare beskrivs att det är fråga om ett arbete som bedrivs genom "ständiga förbättringar" samt redogörs för tidsplan för uppdateringar av anbudsgivarens olika kvalitetsprocesser.

Rutiner för att hantera avvikelser och förbättringar

Anbudsgivaren har rutiner för att infånga erfarenheter från reklamationer samt medarbetar- och kundenkäter. Vidare beskrivs hur gjorda erfarenheter utgör grund för anbudsgivarens uppföljning av kvalitetspolicyn.

Rutiner som säkerställer att lagar och föreskrifter som berör verksamheten efterlevs

Anbudsgivaren beskriver rutiner för deras jurists arbete.

Rutiner för hur underleverantörernas arbete kvalitetssäkras

Anbudsgivaren beskriver hur validering av gällande SLA (Service Level Agreement) avseende underleverantörer görs.

Rutiner och metoder för redovisning och rapportering till kund

Av "Frågor och svar" som publicerades den 16 april 2015 framgår att anbudsgivarna inte behövde besvara denna punkt.

VIA Egencia genmäler bl.a. följande.

Region Skåne har uppgett att Big Travel bifogat en bilaga a, Affärsreserbyråttjänster, i vilken en beskrivning av lokaliseringssystemet ska finnas. Bilagan innehåller ingen beskrivning av systemet, vilket är det uttryckliga kravet i förfrågningsunderlaget. Det faktum att viss allmän information om Big Travels tjänster lämnas i bilagan innebär inte att kravet på beskrivning av lokaliseringssystemet är uppfyllt. Dessutom hänvisar Big Travels anbud uttryckligen till bilagan Mobile Messenger och inte till bilaga a. VIA Egencia bestrider att bilaga a innehåller efterkrävd information, men även om så vore fallet har den upphandlande myndigheten endast att beakta information som anbudsgivaren svarat med till styrkande av ett visst krav, dvs. i det här fallet den 20-sidiga bilagan på engelska.

När det gäller kravet på beskrivning av anbudsgivarens kvalitetsarbete vidhåller VIA Egencia vad som anförts tidigare med undantag av "rutiner och metoder för redovisning och rapportering till kund". Den del som av Big Travels anbud som hänvisas till, bilaga b, innehåller inga beskrivningar av de punkter som 1.2.11 anger. Region Skånes sammanställning är ett hoplock av information som anges på olika ställen i Big Travels bilaga. Den upphandlande myndigheten kan inte redigera och bearbeta information i anbud till den grad som verkar ha skett i förevarande fall, för att kunna uppvisa att vinnande anbudsgivare uppfyllt ett krav.

Region Skåne tillägger bl.a. följande.

Enligt bolaget skulle Big Travel genom informationen i sin bilaga a inte besvarat förfrågningsunderlaget på rätt sätt. Region Skåne önskar mot detta peka på följande. En bristande uppfyllelse av rena ordningskrav för anbudsutvärderingen, dvs. krav som uppställts enbart i syfte att underlätta anbudsutvärderingen, ska inte alls såsom bolaget påstår leda till automatisk uteslutning av anbudet. I förfrågningsunderlaget, punkten 1.3.1 Anbudets form och innehåll klargörs att anbudsgivare kan välja att ge sina svar i anbudsbilagor enligt följande:

Anbudsbilagor bifogas vid begäran i underlaget alternativt vid längre redogörelser eller verifikation av uppgifter såsom dokumentation, certifikat, intyg eller liknande.

För det specifika kravet ges endast följande anvisning: Beskriv hur verktyget fungerar (Fritextsvar). Avslutningsvis kan tilläggas att den aktuella situationen att Big Travel har hänvisat till en annan bilaga än till bilaga a är en situation som Region Skåne enligt gällande rätt har möjlighet att låta anbudsgivaren korrigera genom komplettering. Detta eftersom inga nya sakuppgifter tillförs eller ändras genom kompletteringen.

Upphandlingar över tröskelvärden ska annonseras enligt LOU 7 kap. 1 § LOU. Härmed avses att annonsering ska ske på sätt som anges i Artikel 49 direktiv 2014/24/EU i bilaga V del C. I bilagan, punkt 22, anges att det i annonsen/meddelandet ska anges "Det eller de språk som ska användas i anbud eller anbudsansökningar. I nu förevarande upphandling kan noteras att det aktuella språkravet inte har angetts i annonsen (Bilaga Visma Commerce – Visa annons). Även mot denna bakgrund kan – med referens till Kammarrätten i Sundsvalls avgörande i mål nr 301-14 – konstateras att det varken vore rimligt eller proportionerligt att utesluta ett anbud som visserligen innehåller en bilaga som är skriven på engelska, men där all för utvärderingen nödvändig information finns tydligt angiven även på svenska.

VIA Egencia anför ytterligare bl.a. följande. I det återopade avgörandet från kammarrätten blev utgången att det i förfrågningsunderlaget men inte i annonsen angivna språkravet ansågs sakna verkan och därför inte skulle beaktas vid kvalificeringen av anbuden. Upphandlingen hade genomförts som ett öppet förfarande, dvs. det var fråga om en direktivstyrd upphandling. Då bilagan är en del av själva direktivet innebär detta att bilagans innehåll inklusive uppgiften om språk, liksom direktivets övriga bestämmelser, endast är tillämpliga på upphandlingar som genomförs över tröskelvärdena. Nuvarande upphandling har genomförts som ett förenklat förfarande enligt 15 kap. LOU. I 15 kap. 2 § anges vilka övriga bestämmelser i LOU som gäller vid upphandlingar som genomförs som förenklat förfarande. I 15 kap. 4 § LOU anges att en upphandlande myndighet får publicera annonser om upphandlingar på det sätt som gäller för upphandlingar enligt 7 kap. Sammantaget finns det alltså inte något krav att upphandlingar som genomförs enligt 15 kap. LOU ska annonseras på det sätt som föreskrivs i 7 kap. Detta inkluderar innehållet i bilaga V till direktiv 2014/24/EU. Utelämnandet av språkravet i annonsen innebär därför inte att kravet saknar verkan.

Big Travel har fått tillfälle att yttra sig i målet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Bestämmelser

Enligt 16 kap. 4 och 6 §§ LOU kan rätten pröva om en upphandlande myndighet brutit mot någon bestämmelse i lagen och, på talan av en leverantör som lidit eller kan komma att lida skada, besluta att en upphandling 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 och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt.

Förvaltningsrättens bedömning

VIA Egencia har bl.a. gjort gällande att Big Travels anbud rätteligen skulle ha förkastats då bolaget bifogat en bilaga avfattad på engelska. Big Travels anbud kan därmed, enligt VIA Egencia, inte anses uppfylla det obligatoriska språkravet i förfrågningsunderlaget. Region Skåne har å andra sidan gjort gällande att, då informationen i den aktuella bilagan enkelt låter sig förstås utan särskilda språkkunskaper, omfattas den av undantaget i den aktuella punkten. Enligt Region Skåne har informationen dessutom getts in på svenska i en annan bilaga varför det skulle vara oproportionerligt att utesluta Big Travels anbud på angiven grund. Vidare har språkravet inte angetts i annonsen och även av denna anledning skulle det vara orimligt och oproportionerligt att utesluta Big Travels anbud.

En av huvudprinciperna i LOU är att anbud som inte uppfyller samtliga obligatoriska krav i förfrågningsunderlaget inte ska beaktas vid utvärderingen. Krav som anges i förfrågningsunderlaget måste således vara uppfyllda för att den upphandlande myndigheten ska kunna pröva anbudet.

Den upphandlande myndigheten får i princip anses ha rätt att besluta på vilket språk anbud tas emot under förutsättningar att kravet inte står i strid med de allmänna principerna för offentlig upphandling. Kammarrätten i Stockholm har i mål nr 6969-10 tagit ställning till språkrav i ett förfrågningsunderlag. I avgörandet fann kammarrätten att någon definition av begreppet anbud inte fanns i förfrågningsunderlaget, men att förfrågningsunderlagets utformning innebar att även de bilagor som ingetts för uppfyllande av förfrågningsunderlagets ska-krav skulle anses ingå i begreppet anbud.

I nu aktuellt förfrågningsunderlag anges i punkten 1.3.1, *Anbudets form och innehåll* att anbudet ska vara avfattat på svenska samt att enstaka ord, fraser och vedertagna begrepp accepteras på annat språk. Någon definition av vad som ska anses utgöra anbud finns inte i förfrågningsunderlaget. Förvaltningsrätten finner vid sin bedömning att eventuella bilagor får anses utgöra en del av anbudsgivarnas anbud och omfattas därmed av språkravet i punkten 1.3.1.

Av Big Travels anbud framgår att bolaget i anslutning till punkten 2.5.11 i förfrågningsunderlaget har bifogat en bilaga ”Mobile messenger”. Förvaltningsrätten kan vidare konstatera att den aktuella bilagan är avfattad på engelska. Såsom påpekats av Region Skåne accepteras enstaka ord, fraser samt vedertagna begrepp på annat språk. Nu aktuell bilaga omfattar emellertid 20 sidor, varav en stor del av innehållet består av text. Enligt förvaltningsrättens bedömning är det således inte fråga om enstaka ord, fraser eller vedertagna begrepp som enligt punkten 1.3.1, kan accepteras på annat

språk. Big Travels anbud uppfyller därmed inte språkravet i punkten 1.3.1. Förvaltningsrätten finner det inte heller visat att det skulle vara oproportionerligt att utesluta Big Travels anbud på den grunden att bolaget inte uppfyllt det ställda skall-kravet. När det gäller den omständigheten att språkravet inte angetts i annonsen finner förvaltningsrätten, i likhet med VIA Egencia, att detta är en omständighet som får betydelse vid direktivstyrda upphandlingar. Nu aktuell upphandling har genomförts i enlighet med bestämmelserna om förenklat förfarande i LOU.

VIA Egencia har vidare anfört att Big Travels anbud inte uppfyller kravet i punkten 1.2.11 avseende anbudsgivarnas kvalitetsarbete. Vad VIA Egencia anfört i denna del kan däremot, enligt förvaltningsrättens bedömning, inte läggas till grund för ingripande enligt LOU.

Utifrån det ovan anförda finner förvaltningsrätten sammanfattningsvis att Region Skåne, genom att anta Big Travels anbud trots att detta inte uppfyllde ställda språkrav, har agerat i strid med LOU. VIA Egencia vars anbud har placerat sig på andra plats i utvärderingen av anbudsområde Resebyråttjänster, har till följd härav lidit skada. Upphandlingen ska därför rättas på så sätt att en ny utvärdering ska göras av anbudsområde Resebyråttjänster i vilken Region Skåne inte ska beakta anbudet från Big Travel. Ansökan ska bifallas i enlighet med detta.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1B)


Anders Mattsson

Målet har föredragits av Marita Ekdahl.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

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

Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

För att kammarrätten ska kunna ta upp Ert överklagande måste Er skrivelse ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då Ni fick del av domen/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. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, nidsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att besvärshandlingen kommer in nästa vardag.

Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet alltid ha kommit in inom tre veckor från den dag beslut meddelades.

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.