



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 2

**DOM**  
2013-07-15  
Meddelad i  
Göteborg

Mål nr  
6034-13 E  
Enhet 2:1

**SÖKANDE**

Libendo Sweden AB, 556784-0383  
Västberga Allé 5  
126 30 Hägersten

**MOTPART**

Göteborgs Stads Upphandlings Aktiebolag, 556070-5054  
Box 1111  
405 23 Göteborg

**SAKEN**

Överprövning av ett beslut att avbryta en upphandling enligt lagen  
(2007:1091) om offentlig upphandling, LOU

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2013-07-16	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 214992

Postadress  
Box 53197  
400 15 Göteborg

Besöksadress  
Sten Sturegatan 14

Telefon  
031 - 732 70 00  
E-post: [forvaltningsrattenigoteborg@dom.se](mailto:forvaltningsrattenigoteborg@dom.se)

Telefax  
031 - 711 78 59

Expeditionstid  
måndag - fredag  
08:00-16:00

**BAKGRUND**

*Göteborgs Stads Upphandlingsaktiebolag* (Upphandlingsbolaget) genomför en ramavtalsupphandling avseende datautbildningar för vanliga användare, dnr 0350/12 (upphandlingen). Upphandlingsbolaget har avseende e-Utbildningar område 1c 2c 3c den 23 maj 2013 beslutat att avbryta upphandlingen. Som skäl för beslutet har angetts; dels att kvarvarande anbud överskrider budget för tjänsten, dels bristfällig konkurrens – endast ett anbud per område återstår.

**YRKANDEN M.M.**

*Libendo Sweden AB* (Libendo) ansöker om överprövning och yrkar att avbrytandebeslutet ska upphävas och att Libendos anbud ska omprövas.

Libendo anför i huvudsak följande. Om Libendos anbud inte hade diskvalificerats på felaktiga grunder hade upphandlingen inte behövt avbrytas eftersom skälet till avbrytandet, bristfällig konkurrens på grund av att endast ett anbud per område återstår, då inte hade varit aktuellt.

Libendos anbud har diskvalificerats på grund av att summan av styckepri-serna för utbildningar i svarsblankettens flik "Priser Område 1ab 1c", celler E54, E56, E58, E60, E62 inte överensstämmer med priset för kurspaket i cell J60 samt att cellerna E65, E67, E69, E71, E73 inte överensstämmer med priset för kurspaket i cell J71. Detta gäller även svarsblankettens flik "Priser Område 3ab 3c", där cellerna E56-E62 inte överensstämmer med priset för kurspaket i cell J64 samt att cellerna E67-73 inte överensstämmer med priset för kurspaket i cell J76.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
Avdelning 2

**DOM**

Sida 3  
6034-13 E

I upphandlingens svarsblankett står följande:

*Ange pris för nedanstående två "Utbildningsuppdrag"*

*OBSERVERA: Priser som lämnas här ska spegla de priser som lämnas i pris- och rabattlistan. Avvikelser kommer att innebära att anbudet inte går vidare i utvärderingen.*

*1 person ska gå följande kurs som e-utbildning*

*Ange totalpris för hela kurspaketet.*

I en annars tekniskt välskriven svarsblankett summeras eller beräknas automatiskt värden från olika celler till andra celler där så är syftet. Om det var den exakta summan av de utvalda utbildningarna som skulle ligga till grund för utvärderingspriset hade det varit rimligt att aktuella celler automatiskt skulle ha summerats i svarscellerna.

Som svarsblanketten är uppbyggd och utformad i övrigt upplevs det som ologiskt och vilseledande att en summa av redan angivna celler manuellt ska summeras av anbudsgivaren i en annan cell under benämningen kurspaket. Libendos tolkning av uppdraget är att bolaget ombetts att ange pris för de "två utbildningsuppdragen" i form av två "kurspaket" per utbildningsområde. Upphandlingsbolaget har begärt in ett pris på två paket omfattande fem respektive sju utbildningar i efterfrågade paket. Libendo har erbjudit en mängdrabatt vid köp av hela kurspaketet, dvs. flera utbildningar på en gång för en användare, vilket får anses följa branschpraxis. Exempelvis är det betydligt dyrare att köpa programvarulicens för t.ex. Microsoft Word än att köpa den som en del av programvarupaketet Microsoft Office. Det ska även tilläggas att den procentuella rabattsats som Upphandlingsbolaget beräknat i Libendos anbudsbedömning gällande område 1c är felaktig. Libendo har inte på något sätt frångått sin ordinarie prislista utan använder sig alltid av paketpriser. Libendo har inte på något sätt haft för avsikt att få ner den s.k. prispoängen. Om bedömningen görs att det inte är tillåtet att erbjuda en paketrabatt ger bolaget sitt godkännande till att räkna om bolagets paketpriser till summan av styckepriserna och bedöma anbudet utifrån detta.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 2**DOM**Sida 4  
6034-13 E

*Upphandlingsbolaget* anser att Libendos ansökan ska avslås och anför i huvudsak följande. Libendos anbud svarar inte mot kraven för prissättning och innehåller dessutom en otillåten reservation. Det har därmed varit korrekt att förkasta Libendos anbud. Avbrytandebeslutet vilar på sakligt godtagbara skäl. Enligt fastlags praxis från såväl EU-domstolen som Högsta Förvaltningsdomstolen utgör bristande konkurrens skäl för avbrytande och även att det kvarvarande anbudet är högt i pris. Det har även förelegat skäl för avbrytande på den grunden att en rättvisande prisjämförelse mellan anbuden inte har varit möjlig.

Libendo har inte lämnat anbud avseende område 2c, varför ansökan är begränsad till område 1c och 3c för det aktuella avbrytandebeslutet. En given utgångspunkt för offentlig upphandling är att den upphandlande myndigheten fritt kan bestämma hur ett förfrågningsunderlag ska utformas och vad som ska kravställas och tillmätas betydelse vid utvärderingen utefter sitt identifierade behov, så länge det sker inom ramen för de upphandlingsrättsliga principerna (jfr HFD 2012 ref. 48 I och II, RÅ 2010 ref. 78 och RÅ 2002 ref. 50). Detta grundar sig på att det är den upphandlande myndigheten som faktiskt ska köpa tjänsterna som är föremål för upphandlingen och själv måste kunna bestämma vad den avser att köpa och även enligt vilka förutsättningar prissättningen ska ske. Anbudsgivaren har därefter att, utefter de förutsättningar som angetts i förfrågningsunderlaget, utforma sitt bästa anbud. När Upphandlingsbolaget har angett hur prissättning ska ske ska anbuden prissättas utefter dessa anvisningar. Anbudsgivarna kan inte "hitta på" egna alternativa prissättningar. Om så vore möjligt skulle anbuden aldrig kunna jämföras på ett korrekt sätt.

Upphandlingen rör datautbildningar som e-utbildning och av svarsbilagan framgår tydligt att "Angivet pris ska vara enligt gällande kurskatalog med % rabatt avdragen, ange vilken rabattsats som erbjudes". Anbudsgivarna har därefter för ett antal angivna utbildningar haft att fylla i 1) rabattsats i % och 2) pris/deltagare efter rabatt. I särskild ruta för utvärdering ska se-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
Avdelning 2

**DOM**

Sida 5  
6034-13 E

dan ett totalpris anges avseende ett urval av de angivna utbildningarna. I förutsättningarna anges tydligt att "Priser som lämnas här ska spegla de priser som lämnas i pris- och rabattlistan. Avvikelse kommer innebära att anbudet inte går vidare i utvärderingen". Vidare anges att priserna gäller för en person.

Det är ostridigt att Libendo har angett ett pris i utvärderingen som inte stämmer överens med det pris som gäller för pris- och rabattlistan. Libendo har därmed inte uppfyllt det ovan angivna kravet för prissättning och har därmed rätteligen förkastats. Det är givet att priserna som utvärderas måste stämma överens med de som offererats, i annat fall skulle utvärderingen bli fullständigt missvisande. Avvikelsen mellan angiven prissättning i pris- och rabattlistan och angivet pris i utvärderingen uppgår till cirka 28 procent (1 c) respektive 38 procent (3 c). Libendo har i sin ansökan uppgett att anledningen till den skevande prissättningen är att bolaget har angett en mängdrabatt i utvärderingen, som skulle gälla under förutsättningen att samma användare köper flera utbildningar. Detta innebär en uttrycklig reservation mot förfrågningsunderlaget, vilket innebär att Libendos anbud är orent och även ska förkastas på denna grund. Upphandlingsbolaget har efterfrågat pris per person med rabattsats. Priset ska gälla oavsett hur många utbildningar som en enskild användare går eller hur många utbildningar som totalt avropas. Libendo har inte följt detta utan lämnat en egen mängdrabatt, i strid med förutsättningarna i förfrågningsunderlaget.

Libendo har även angett att Upphandlingsbolaget skulle få tillåtelse att bortse från den felaktiga mängdrabatten som angetts för utvärderingen och i stället räkna om utvärderingssumman utifrån priserna som angetts i pris- och rabattlistan. Att i efterhand tillåta ändringar av en anbudssumma är inte tillåtet, även om uppgifterna om annan prissättning finns i anbudet (jfr bl.a. Kammarrättens i Sundsvall domar den 29 november 2011 i mål nr 2520-11 och den 10 september 2010 i mål nr 1608-10). De bestämmelser som gäller för att i efterhand korrigera ett bristfälligt anbud är ytterst begränsade och

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
Avdelning 2

**DOM**

Sida 6  
6034-13 E

detta gäller i synnerhet priser. Att bortse från en uttrycklig reservation och räkna om priserna i utvärderingen skulle uppenbart strida mot kompletteringsbestämmelserna i 15 kap. 12 § LOU och likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § LOU. Bestämmelsen är därtill fakultativ och en anbudsgivare kan aldrig kräva att få korrigera brister i ett anbud, utan sådana får i stället tillskrivas anbudsgivaren inom ramen för dennes omsorgsplikt vid utformandet av sitt anbud (jfr Europadomstolens dom C-599/10 SAG p. 38). Eftersom Libendos anbud inte har följt kravet för prissättningen i utvärderingen, innehåller en otillåten reservation (orent anbud) och då bristen är hänförlig till anbudets utformande har det varit korrekt att förkasta Libendos anbud.

En upphandlande myndighet har enligt EU-domstolens praxis inte någon skyldighet att fullfölja en påbörjad upphandling (jfr C-92/00 HI och C-244/02 Kauppatalo) och förfogar över beslutet att påbörja och avsluta en upphandling. Ett beslut att avbryta en upphandling är inte förebehållet undantagssituationer eller när det finns tungt vägande skäl, men avbrytande beslutet måste vila på sakligt godtagbara skäl (jfr C-27/98 Fracasso och Leitschultz p. 23 och 25 och RÅ 2009 ref. 43). Det har för de områden som omfattas av Libendos ansökan om överprövning endast återstått ett anbud som har kunnat utvärderas, på grund av att ett flertal anbud, däribland Libendos, behövt förkastas till följd av bristande kravuppfyllnad. Såväl EU-domstolen (jfr C-27/98 Fracasso och Leitschultz) som Högsta Förvaltningsdomstolen (jfr RÅ 2008 ref. 35) har uttalat att det i en sådan situation föreligger skäl för avbrytande av upphandlingen med hänsyn till bristande konkurrens. I det aktuella fallet är dessutom det enda kvarstående anbudet så högt i pris att det även på denna grund förelegat sakligt godtagbara skäl att avbryta upphandlingen och annonsera den på nytt där samtliga potentiella leverantörer på nytt får möjlighet att komma in med nya anbud. Genom en ny annonsering kan dessutom eventuella oklarheter i förfrågningsunderlaget korrigeras för att ytterligare underlätta för anbudsgivarna att lämna korrekta anbud. Libendo, såväl som ytterligare anbudsgivare, har

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
Avdelning 2

**DOM**

Sida 7  
6034-13 E

uppfattat förutsättningen för prisangivelse på ett annat sätt än vad som var avsikten. En otydlighet i detta avseende är i sig grund för avbrytande. Libendo som rätteligen förkastats kan inte heller lida skada av att upphandlingarna har avbrutits.

**DOMSKÅL**

*Tillämpliga bestämmelser*

Av 16 kap. 6 § LOU framgår att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i LOU och detta medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen 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. Vid upphandlingen ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

I 15 kap. 12 § första stycket LOU anges att en upphandlande myndighet får tillåta att en anbudssökande eller anbudsgivare rättar en uppenbar felskrivning eller felräkning eller något annat uppenbart fel i anbudsansökan eller anbudet. – Enligt andra stycket får myndigheten begära att en ansökan eller ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning.

*Utredningen*

Av förfrågningsunderlagets svarsblanketter framgår att anbudsgivarna inom varje utbildningsområde ska ange priser som kommer att ingå i avta-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 2**DOM**Sida 8  
6034-13 E

let som en pris- och rabattlista och att dessa priser inte kommer att utvärderas.

I svarsblanketterna anges vidare, vad gäller område 1c och 3c, bl.a. följande.

**ENDAST FÖR UTVÄRDERING:**

Ange pris för nedanstående två "Utbildningsuppdrag"

**OBSERVERA:** *Priser som lämnas här ska spegla de priser som lämnas i pris- och rabattlistan. Avvikelse kommer att innebära att anbudet inte går vidare i utvärderingen.*

*Förvaltningsrättens bedömning*

Frågan i målet är om Upphandlingsbolaget har haft rätt att avbryta upphandlingen avseende e-Utbildningar område 1c respektive 3c. Ett av skälen till att avbryta upphandlingen var att endast ett giltigt anbud per område återstod. Libendo har i upphandlingen lämnat anbud avseende e-Utbildningar område 1c och 3c. Libendos anbud har inte gått vidare i utvärderingen eftersom anbudet inte har bedömts svara mot ställda krav för prissättning, samt ansetts innehålla en otillåten reservation.

Libendo har bl.a. gjort gällande att de till förfrågningsunderlaget tillhörande svarsblanketterna upplevs som ologiska och vilseledande. Detta då en summa av redan angivna celler manuellt ska summeras av anbudsgivaren i en annan cell under benämningen kurspaket. Libendo anför att det hade varit rimligt att aktuella celler automatiskt skulle ha summerats i svarscellerna om det var den exakta summan av de utvalda utbildningarna som skulle ligga till grund för utvärderingspriset. Libendo har vidare gjort gällande att bolaget har diskvalificerats på felaktiga grunder.

Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upp-



handlingen. 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 (se RÅ 2002 ref. 50). För att en upphandling enligt LOU ska uppfylla unionsrättens krav på lika-behandling ska leverantörer och de produkter som erbjuds behandlas lika. Krav som anges i förfrågningsunderlaget måste således vara uppfyllda för att den upphandlande myndigheten ska kunna pröva anbudet.

Enligt svarsblanketterna ska de priser som kommer att ingå i avtalet anges som en pris- och rabattlista. Vidare framgår att anbudsgivarna ska ange pris för två angivna "Utbildningsuppdrag". De priser som här lämnas ska spegla de priser som lämnas i pris- och rabattlistan. Avvikelse från detta kommer enligt svarsblanketten att innebära att anbudet inte går vidare i utvärderingen. Enligt förvaltningsrättens bedömning är svarsblanketterna i denna del tillräckligt klara och tydliga att det för varje presumtiv anbudsgivare bör ha stått klart att innebörden av formuleringen "priser som lämnas här ska spegla de priser som lämnas i pris- och rabattlistan" innebär att de paketpriser som anges ska stämma överens med de priser som har angetts i pris- och rabattlistan. Det framgår även tydligt att konsekvensen av att priserna inte är överensstämmande är att anbudet inte går vidare i utvärderingen. De principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten har därmed inte träts för när genom utformningen av svarsblanketterna. Det är ostridigt att de paketpriser som Libendo har angett för de två angivna utbildningsuppdragen inte stämmer överens med de priser som har angetts i pris- och rabattlistan. Libendos tolkning, att det fanns möjlighet att medräkna en mängdrabatt vid köp av hela kurspaket, står i strid med de förutsättningar som anges i svarsblanketten. Libendo har således inte uppfyllt villkoren för prisangivelser i det aktuella skallkravet.

Libendo har även anfört att bolaget ger sitt godkännande till att räkna om bolagets paketpriser till summan av styckepriserna och bedöma anbudet

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 2.

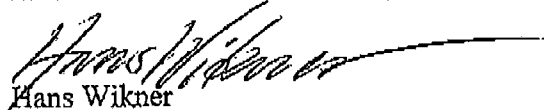
**DOM**

Sida 10  
6034-13 E

utifrån detta. En upphandlande myndighet får inte ändra eller frånfalla uppställda krav eftersom ett sådant förfarande skulle bryta mot likabehandlingsprincipen och principen om ett öppet förfarande. Upphandlingsbolaget skulle därmed inte, utan att bryta mot LOU, kunna räkna om de priser som Libendos har angett i anbudet. Det rör sig inte heller om en sådan uppenbar felräkning eller felskrivning från Libendos sida för vilken en rättelse skulle kunna vara tillåten. Upphandlingsbolaget har således haft fog för sin bedömning att Libendos anbud inte uppfyller det aktuella skallkravet och därmed även haft grund för att inte låta bolagets anbud gå vidare i utvärderingen.

Upphandlingsbolaget har avbrutit den i målet aktuella upphandlingen med motiveringen dels att kvarvarande anbud överskrider budget för tjänsten, dels på grund av bristfällig konkurrens då endast ett anbud per område återstår. En upphandlande myndighet får avbryta en upphandling fram till dess att ett upphandlingskontrakt föreligger. Ett beslut att avbryta en upphandling måste dock vila på sakligt godtagbara skäl, får inte vara godtyckligt och måste följa de grundläggande bestämmelserna i fördraget. Den omständigheten att endast en lämplig anbudsgivare återstår efter kvalificeringsfasen eller efter prövning av skallkraven i utvärderingsfasen får som regel anses som godtagbart (jfr mål C-27/98 Fracasso och Leitschutz och RÅ 2008 ref. 35). Eftersom Upphandlingsbolaget har haft fog för att inte låta Libendos anbud gå vidare i utvärderingen – och det därmed endast återstod ett anbud efter utvärderingen – har Upphandlingsbolaget haft godtagbara skäl för att avbryta upphandlingen på grund av bristande konkurrens. Libendos ansökan ska därmed avslås.

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

  
Hans Wikner

Rådman

Föredragande i målet har varit föredraganden Helen Ljungbeck.



## SVERIGES DOMSTOLAR

### HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. 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. 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. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas 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

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 rättsställningen 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.

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.