



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**

Allmänna avdelningen

**DOM**

2011-02-09

Meddelad i  
Stockholm

Mål nr

48235-10

Enhet 17

**SÖKANDE**

Intergraph Sverige Aktiebolag, 556203-3828

Box 420

191 24 Sollentuna

Ombud: Advokaterna Henrik Nilsson och Jim Runsten  
c/o Bird & Bird Advokatbyrå

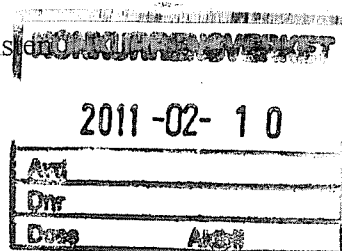
Box 7714

103 95 Stockholm

**MOTPART**

Stadsbyggnadsnämnden i Solna kommun

171 86 Solna



**SAKEN**

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

---

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår Intergraph Sverige Aktiebolags ansökan om ingripande enligt LOU.

Dok.Id 99288

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se		

## BAKGRUND OCH YRKANDEN

**Solna stad** har genomfört en upphandling avseende inköp av ett kartsystem och tecknande av ett fyraårigt underhållsavtal. Upphandlingen genomfördes som en förenklad upphandling med antagandevillkor enligt principen om det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet.

Av upphandlingsprotokoll/tilldelningsbeslut 2010-12-06 anges att bolaget Adtollo AB (Adtollo), på grund av otydlighet i förfrågningsunderlaget angående hur priser skulle anges, getts möjlighet att komplettera priser för vissa poster som endast framgår i fliken ”Nytt kartsystem”. Adtollos anbud har efter beslut antagits av Solna stad.

**Intergraph Sverige Aktiebolag** (bolaget) yrkar att Solna stads upphandling avseende kartsystem med beteckningen SBN 2010:1319 får avslutas först sedan rättelse skett på så sätt att Adtollos anbud förkastats.

**Solna stad** yrkar att bolagets ansökan ska avslås. I andra hand yrkas att om man vid prövningen av bolagets ansökan kommer fram till att Solna stad gjort en felaktig rättelse i förfrågningsunderlaget, ska upphandlingen göras om eftersom felet ursprungligen begåtts i upphandlingens konkurrensutsättande skede.

### Skall-kraven i förfrågningsunderlaget

#### *Bolagets inställning*

Solna stad har vid utvärderingen av de anbud som getts in i upphandlingen felaktigt inte diskvalificerat anbud från Adtollo, trots att anbudet inte uppfyllt samtliga av de skall-krav som ställts upp av den upphandlande myndigheten. Solna stads förfarande strider mot principen om likabehandling i 1 kap. 9 § LOU samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt med iakt-

tagande av proportionalitetsprincipen. Adtollos anbud borde i stället ha diskvalificerats såsom ofullständigt i förhållande till de skall-krav som ställts upp. I sådant fall hade bolaget tilldelats avtalet mot bakgrund av att bolagets anbud hade det lägsta utvärderingspriset av de återstående anbuden. På grund av Solna stads lagstridiga agerande har bolaget inte tilldelats avtal och kommer därför att lida skada genom att gå miste om avtalet. Eftersom felet har skett vid kvalificeringen av anbudsgivarna föreligger skäl att förordna om rättelse genom att ny kvalificering genomförs och Adtollo då diskvalificeras.

Vid utvärderingen av anbuden får en upphandlande myndighet inte medge eller på annat sätt acceptera att anbud avviker från förfrågningsunderlagets skall-krav. Detta strider bl.a. mot principen om likabehandling av anbudsgivare i LOU (1 kap. 9 §).

I svensk praxis har kammarrätten i Stockholm uttalat (mål 3378-108) att skall-krav som helt utelämnats i ett anbud inte kan bli föremål för förtydligande. I ett annat avgörande (mål 4214-05) har kammarrätten uttalat att det endast är tillåtet att konkretisera tidigare lämnade uppgifter och att något utbyte av uppgifter inte får ske.

Förfrågningsbilagan ”Pris-Kravspec” har tillhandahållits anbudsgivarna genom en datafil (Excel). Detta är ett mycket vanligt förfarande vid lämnande av uppgifter mellan företag och myndigheter och får anses utgöra en standard vid informationskommunikation. Särskilt företag i IT-branschen kan förutsättas vara väl förtrogen med hur Excel-filer är beskaffade. Adtollo har oaktat detta försummat att observera att förfrågningsbilagan har två flikar, varav den ena utgör formuläret där anbudsgivare ska uppge priset för de efterfrågade programvarulicenserna och tjänsterna. Adtollo har inte fyllt i de efterfrågade uppgifterna och anbudet saknade således fullständigt svar enligt det fastställda prisformuläret. I stället har Adtollo angett vissa

av de prisuppgifter som efterfrågats av Solna stad i sin anbudsskrivelse. Här angavs de prisuppgifter man bedömde som tillräckliga för att Solna stad skulle kunna utvärdera bolagets anbud. Adtollos anbud borde aldrig ha utvärderats, då det saknade väsentliga uppgifter som var nödvändiga för att kunna bedöma det. Adtollos anbud uppfyller inte det skall-krav som ställts upp i förfrågningsunderlaget genom att lämna prisuppgift enligt utpekad prisbilaga.

Bolaget anser att skadan uppkommer i och med att Adtollos anbud felaktigt tagits upp till prövning och inte som Solna stad menar, att bedömningen av skada borde påverkas av att Adtollo senare höjde sin anbudssumma.

#### *Solna stads inställning*

Vid upphandlingar av verksamhetssystem brukar Solna stad normalt sett använda två bilagor; en för tekniska kravspecifikationer och en för priser. Det är vidare brukligt att en flik i varje Excel-bilaga benämns och innehåller instruktioner. Tyvärr upprättades enbart en bilaga för både priser och krav, vilket inte uppmärksammades förrän det uppdagades när Solna stad gick igenom anbuderna. Om man tidigare insett misstaget skulle omedelbart ett förtydligande till förfrågningsunderlaget lämnats.

Förfrågningsunderlaget utgör ett brott mot den s.k. transparensprincipen i 1 kap. 9 § LOU på grund av sin otydliga utformning. Felet är begånget i upphandlingens konkurrensutsättande skede. Om någon leverantör kan antas komma att lida skada av det aktuella felet måste upphandlingen normalt göras om.

Solna stad gjorde i detta fall bedömningen att en leverantör kan tolka instruktionen till förfrågningsunderlaget på olika sätt. Om en leverantör med vana inom den aktuella branschen inte kunnat tolka underlaget är felet uppenbart ett brott mot transparensprincipen.

Solna stad gjorde bedömningen att det vore en alltför ingripande åtgärd att avbryta upphandlingen med hänsyn till bl.a. felets art. Vid bedömningen tog man hänsyn till följande faktorer.

- Risken för att leverantör avstått från anbudslämning
- Kontraktsvärdet
- Upphandlingsformen (förenklad) som medger förhandling

Mot denna bakgrund valde Solna stad att vidta åtgärden rättelse, vilket var den minst ingripande åtgärden för alla parter. Adtollos anbudssumma höjdes när kompletteringen gjordes, vilket borde påverka bedömningen av skada för andra anbudsgivare.

#### Kompletteringen av Adtollos anbud

##### *Bolagets inställning*

Solna stad har gjort en felaktig bedömning av en upphandlande myndighets möjlighet att låta en anbudsgivare komplettera och förtydliga sitt anbud enligt 9 kap. 8 § LOU. Solna stad har i strid med LOU begärt att Adtollo kompletterar sitt anbud utöver vad som är tillåtet. I upphandlingsprotokollet/tilldelningsbeslutet uttalas att förfrågningsunderlaget varit otydligt gällande hur priser skulle anges. Adtollo har därefter inbjudits att komplettera sitt anbud med de prisuppgifter som efterfrågas i prisbilagan och som inte angetts i någon annan del av Adtollos anbud.

Adtollos ursprungliga anbud saknade flera av de uppgifter Solna stad efterfrågat avseende pris på tillkommande licenser, eventuella övriga kostnader för köp, kostnader för konvertering av en befintlig databas, kostnad för konsultation kring en annan databasmodell samt övriga utbildningskostnader. Den första angivna kostnaden för årlig support har sedermera komplet-

terats med uppgift om supportkostnad för tillkommande licenser och eventuella övriga årliga kostnader. Slutligen har lagts till uppgiften om att 20 timmars konsultkostnad krävs. Den uppgiften saknades i det ursprungliga anbudet.

En myndighet får tillåta att en anbudssökande eller anbudsgivande rättar en uppenbar felskrivning eller felräkning något annat uppenbart fel i anbudsansökan eller anbudet (15 kap. 12 §). Myndigheten får även begära att en anbudsansökan förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning.

Bestämmelsen i LOU om att begära komplettering eller förtydligande av ett anbud måste tillämpas restriktivt för att inte ge upphov till en diskriminerande särbehandling av anbudsgivarna. Det innebär att redan lämnade uppgifter konkretiseras. Frågan om komplettering av lämnade uppgifter behandlas i förarbetena till LOU (se prop 2006/07:128 s. 161). Där hänvisas till Generaladvokatens förslag till avgörande i mål C-87/94 Europeiska kommissionen mot Konungariket Belgien, REG 1996 I-02053 p. 37. I målet uttalade Generaladvokaten följande:

*”Med termen precisera måste förstås att lämna detaljuppgifter som gör det möjligt att mer klart beskriva föremålet det handlar om, eller att med större exakthet definiera föremålet. Med termen komplettera avses att komma in med kompletterande uppgifter som tidigare varit tillgängliga. De två termerna har det gemensamt att det inte handlar om att ersätta tidigare uppgifter, utan tvärtom att konkretisera dem på ett eller annat sätt”.*

Det är tydligt att Solna stads begäran om kompletterande uppgifter från Adtollo går utöver vad som anses tillåtet. Det ligger i stället nära tillhands att befara att Solna stad lockats av Adtollos synnerligen låga pris att gå utanför det handlingsutrymme för komplettering som tillåts enligt LOU.

Solna stad sammanblandar eventuellt möjligheten till rättelse enligt 15 kap. 12 § första stycket LOU med möjligheten till självrättelse i 26 § förvalt-

ningslagen (1986:223). Det saknas dock utrymme för en upphandlande myndighet att företa självrättelse av ett förfrågningsunderlag efter att anbudstiden löpt ut (se prop. 2006/07:128 s. 143).

Bolaget anser inte att förfrågningsunderlaget är otydligt. Såvitt framgår av stadens upphandlingsprotokoll har inte heller någon av de övriga fyra anbudsgivarna missuppfattat detta. Solna stads initiativ att låta Adtollo fylla ut bristerna i anbudet utgör därför en tydlig särbehandling av denna leverantör till skada för bolaget.

Bristerna i Adtollos anbud utgör inte den sortens uppenbara fel som åsyftas i 15 kap. 12 § LOU, som t.ex. när en leverantör angett pris i fel valuta eller med en nolla för mycket eller för lite. Adtollo har gjort omfattande ändringar av sitt anbud (2010-11-23) och det framgår att bolaget uppenbarligen valt att redovisa sina priser i anbudsdocumentet. Solna stad har inte visat eller ens argumenterat för att Adtollos ändringar av sitt anbud kan rymmas inom det tillåtna utrymmet för kompletteringar.

#### *Solna stads inställning*

Solna stad vitsordar de sakförhållanden som bolaget angett. Det stämmer att man kontaktat Adtollo för att kontrollera vad som hänt då bilagan till förfrågningsunderlaget inte var korrekt ifylld och att Adtollo sedan fick möjlighet att komplettera sitt anbud. Solna stad har informerat samtliga anbudsgivare om såväl felet som kompletteringen i protokollet, punkten 2.1. Texten i förfrågningsunderlaget är direkt missvisande jämfört med texterna i bilagan, då det kan tolkas som att priser ska lämnas separat från bilagan. Bilagan pris-krav anger inte var priser ska anges utan det står bara "Nytt kartsystem". Bakgrunden till misstaget är att det i den aktuella upphandlingen användes en mall från en annan upphandling samt att upphandlingen upprättades under tidspress då enheten på grund av ett tillfälligt överskott fått möjlighet att investera i ett nytt system.

## UTREDNINGEN I MÅLET

Av symbolförklaringen till Solna stads förfrågningsunderlag, punkten 2.1.1 med rubriken ”Besvarande av kravspecifikation”, framgår att för att ett anbud ska vara komplett ska det omfatta de uppgifter som efterfrågas i viss bilaga (”pris\_krav.xls”). Prisbilagan ska vara ifylld och bifogas anbudet.

Av upphandlingsprotokoll/tilldelningsbeslut utfärdat av Solna stad framgår att det i samband med granskningen av anbudet kommit fram att förfrågningsunderlaget varit otydligt gällande hur priser skulle lämnas. Vidare anges i protokollet följande:

*”Förfrågningsunderlaget kan tolkas som att priser skall avges separat från bilaga kravspec, jfr p 2.1.1. ffu. Bilaga Pris-Kravspec har sedan innehållit två flikar där det ej framgår att en flik avser pris, detta har i stället tolkats som att det är endast en flik för kravspecifikation, Nytt kartsystem Kravspec. Bristen är att hänföra till den upphandlande myndigheten”.*

Av Adtollos anbudsskrivelse framgår bl.a. följande. Det anges priser på visst kart- och mätsystem samt specificering på lösningen, pris för konsultation vid införandet av systemet, pris för utbildning i systemet samt pris för underhållsavtal. Det anges även timkostnad för löpande arbete (s. 2).

Den ursprungliga prisbilagan (bilaga till förfrågningsunderlaget) som bifogats Adtollos anbudsskrivelse var inledningsvis inte ifylld alls.

Av Solna stads utlåtande och utvärdering av anbuderna framgår bl.a. följande. Två av företagen som lämnat anbud har lämnat ett pris som ligger över den upphandlande enhetens budget. Kvar finns Adtollo som uppfyller kraven och har ett pris som ryms inom budgeten.



## DOMSKÄL

*I målet aktuella bestämmelser m.m.*

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

I 15 kap. 12 § andra stycket LOU anges att en upphandlande myndighet får begära att en ansökan eller ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning.

I 16 kap. 1 § första stycket LOU i tillämplig lydelse anges att en leverantör som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada enligt 2 § i en framställning till allmän förvaltningsdomstol får ansöka om åtgärder enligt den paragrafen.

I 16 kap. 2 § första stycket LOU i tillämplig lydelse anges följande. Om den upphandlande myndigheten har brutit mot principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har 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.

Grund för att ingripa mot en upphandling kan föreligga om det visas att den upphandlade myndigheten inom ramen för upphandlingen åsidosatt eller brutit mot de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna om likabehandling, icke-diskriminering, transparens, ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

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. Prövningen i förvaltningsrätten 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. 5 § LOU. För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs vidare att det visas att sökanden har lidit skada eller kan komma att lida skada på

grund av att den upphandlande enheten brutit mot LOU. Förvaltningsrätten har att, utifrån de omständigheter som sökanden åberopat, pröva om någon överträdelse av LOU har skett samt att därefter självständigt pröva vilken åtgärd som kan komma i fråga (jfr RÅ 2009 ref. 69 och RÅ 2005 ref. 47).

Kammarrätten i Stockholm har i två avgöranden som behandlar frågan om komplettering av anbud uttalat bl.a. följande. En upphandlande enhet får begära att ett anbud eller en ansökan förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Ett förtydligande eller en komplettering får inte leda till annat än att marginella sakuppgifter tillförs ett anbud eller en ansökan. En tidigare lämnad uppgift kan på så sätt kompletteras eller förtydligas utan att den upphandlande enheten behöver inleda förhandlingar med anbudsgivarna (mål nr 4214-05). Däremot kan ett skall-krav som helt utelämnats i ett anbud inte bli föremål för något förtydligande (mål nr 3378-08).

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

Fråga i målet är Solna stad i den aktuella upphandlingen handlat i strid med de principer som ställts upp i 1 kap. 9 § LOU genom att anta Adtollos anbud. Fråga är också om Solna stad genom att tillåta Adtollo komma in med komplettering och förtydligande av sitt anbud särbehandlat Adtollo på ett konkurrensbegränsande sätt och på så vis åsidosatt bestämmelsen i 15 kap. 12 § LOU.

Av utredningen framgår att Solna stad tillsammans med förfrågningsunderlaget bifogat en bilaga i vilken priser enligt olika specifikationer skulle anges av anbudsgivaren. Adtollo fyllde inte i den bifogade bilagan men angav vissa priser i sin anbudsskrivelse. Solna stad begärde in kompletterande uppgifter från Adtollo angående priser och förklarade samtidigt att man i samband med genomgången av anbuden funnit att förfrågningsunderlaget varit otydligt i fråga om lämnande av prisuppgifter. Det har i prax-

is uttalats att begreppet komplettering avser att en part tillåts komma in med sådana uppgifter som redan tidigare varit tillgängliga, alltså inte komma in med nya uppgifter.

Den komplettering Solna stad gett Adtollo möjlighet att komma in med är ett tydliggörande av tidigare lämnad prisuppgift. Den omständigheten att Adtollo skrivit prisspecifikation i sin egen skrivelse och inte i den bilaga som föreskrivits i förfrågningsunderlaget kan inte anses vara sådan att Adtollo inte uppfyllt ett skall-krav. Det framgår av förfrågningsunderlaget i den aktuella delen att det var otydligt formulerat från Solna stads sida. Enligt LOU får en myndighet begära att en ansökan eller ett anbud kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning.

Den komplettering Solna stad begärt från Adtollo är enligt förvaltningsrättens bedömning marginella sakuppgifter. De kompletterande uppgifterna är ett förtydligande av de uppgifter som redan lämnats i bolagets anbudsskrivelse. Solna stad kan därför inte anses ha handlat i strid med LOU. De gemenskapsrättsliga principerna om transparens, förutsebarhet och likabehandling har därmed tillgodosetts.

Vad bolaget anfört ger därför inte stöd för att den aktuella upphandlingen ska ha skett i strid med reglerna i LOU eller att de för upphandling grundläggande EU-rättsliga principerna åsidosatts på sådant sätt att bolaget lidit eller har kunnat komma lida skada. Förutsättningar för ingripande från domstolens sida föreligger därmed inte och bolagets ansökan ska lämnas utan bifall.

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



Magnus Åhammar

Rådman

Föredragande har varit Johanna Segerheim.



# 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 vartill 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