



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I VÄXJÖ**

**DOM**  
2017-04-18  
Meddelad i Växjö

Mål nr  
4737-16

**SÖKANDE**

Nordea Bank AB, 516406-0120  
105 71 Stockholm

Ombud: Elvis Hajdarevic  
Tenders Sverige AB  
Nygatan 34  
582 19 Linköping

**MOTPART**

1. Swedbank AB, 502017-7753  
105 34 Stockholm

2. Växjö kommun  
Upphandlingsenheten  
Box 1222  
351 12 Växjö

3. Växjöbostäder AB  
Box 241  
351 05 Växjö

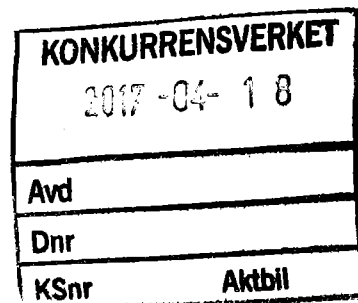
4. Videum AB  
351 96 Växjö

5. Vidingehem AB  
Box 23  
363 21 Rottne

6. Växjö Energi AB  
Box 497  
351 06 Växjö

7. Växjö Energi Elnät AB  
Box 497  
351 06 Växjö

8. Wexnet AB  
c/o Växjö Energi AB  
Box 497  
351 06 Växjö



Dok.Id 152414

**Postadress**  
Box 42  
351 03 Växjö

**Besöksadress**  
Kungsgatan 8

**Telefon**  
0470-56 02 00  
**Telefax**  
0470-255 02  
**E-post:** forvaltningsrattenivaxjo@dom.se  
www.forvaltningsrattenivaxjo.domstol.se

**Expeditionstid**  
måndag–fredag  
08:00-16:00

9. Växjö Fastighetsförvaltning AB (VÖFAB)  
Nygatan 34  
352 31 Växjö

10. Vöfab parkering AB  
c/o VÖFAB  
Nygatan 34  
352 31 Växjö

11. Växjö Kommunföretag AB  
Box 1222  
351 12 Växjö

12. Växjö Teater AB  
Västergatan 11  
352 31 Växjö

13. Värends Räddningstjänst förbund  
Box 1232  
351 12 Växjö

Ombud för 3-13: Växjö kommun  
Upphandlingsenheten  
Box 1222  
351 12 Växjö

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts genom att en ny utvärdering ska göras.

## BAKGRUND

Växjö kommun har tillsammans med Växjöbostäder AB, Videum AB, Vidingehem AB, Växjö Energi AB, Växjö Energi Elnät AB, Wexnet AB, Växjö Fastighetsförvaltning AB (VÖFAB), Vöfab parkering AB, Växjö Kommunföretag AB, Växjö Teater AB och Värends Räddningstjänst förbund (den upphandlande enheten) genomfört en upphandling avseende finansiella tjänster. Upphandlingen har skett som ett öppet förfarande där det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet avsågs att antas. Upphandlingen var inte delbar. Två leverantörer inkom med anbud. Genom tilldelningsbeslut den 19 december 2016 tilldelades annat bolag än Nordea Bank AB (Nordea) uppdraget.

## YRKANDEN M.M.

Nordea ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse har gjorts innebärande att ny utvärdering genomförs utan beaktande av anbudet från den vinnande anbudsgivaren, Swedbank AB (Swedbank). Nordea anför bl.a. följande. Anbudet från Swedbank innehåller flertalet skallkravsbrister och reservationer.

- Anbud på annat språk. Av punkt 2.1.2 i förfrågningsunderlaget följer att anbud ska vara på svenska. Swedbank har dock till sitt anbud bifogat bilagorna 7 och 8 som är författade på det engelska språket. Detta är en tydlig brist i att uppfylla skallkrav. Av punkt 8.1.2 i förfrågningsunderlaget framgår att företag som har tjugofem anställda eller fler till sitt anbud bör bifoga egna jämställdhetsplaner. Den upphandlande enheten har åtminstone efterfrågat bilaga 8.
- Tillstånd för bankverksamhet har inte bifogats. Det framgår av punkt 3.1.6 i förfrågningsunderlaget att tillstånd för att bedriva bankverksamhet ska bifogas anbudet. Tillstånd för att bedriva bankverksamhet utfärdas av Finansinspektionen i enlighet med 3 kap. 8 § lagen

(2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Följaktligen avser kravet i punkt 3.1.6 i förfrågningsunderlaget ett tillstånd utfärdat av Finansinspektionen. Kravets ordalydelse medger inte någon annan tolkning än att tillstånd att bedriva bankverksamhet ska bifogas anbudet. Swedbank har inte bifogat något sådant tillstånd till sitt anbud.

- Ingen beskrivning av referensuppdrag. Det följer av punkt 3.1.7 i förfrågningsunderlaget att anbudsgivare ska styrka sin erfarenhet genom att två referensuppdrag anges/beskrivs. Vidare framgår bl.a. att beskrivningen ska innehålla information om typ av uppdrag. Swedbank har dock i sitt anbud inte beskrivit eller uppgivit någon information om vilken typ av uppdrag deras återopade referensuppdrag avser. För det fall att den upphandlande enheten vid kvalificeringen av ett anbud skulle tillåtas använda tidigare erfarenhet av den vinnande anbudsgivaren som leverantör skulle detta innebära att likabehandlingsprincipen träds för när. Det är vid kvalificeringen av ett anbud inte möjligt att ta hänsyn till de kunskaper och erfarenheter om leverantören som den upphandlande myndigheten har sedan tidigare. Swedbanks anbud uppfyller inte det obligatoriska kravet under punkt 3.1.7.
- Ingen beskrivning av konsekvenser vid byte av bank. Enligt punkt 5.17 i förfrågningsunderlaget ska anbudsgivarna beskriva vilka konsekvenser som uppstår vid byte av bank. Swedbank har inte beskrivit vilka konsekvenser byte av bank medför.
- Skallkravsbrist och reservationer. Det följer av punkt 2.1.4 i förfrågningsunderlaget att reservationer inte accepteras. Vidare framgår det av förfrågningsunderlaget punkt 7.4.4 att ersättning för indirekt skada utgår endast om avtalsbrottet beror på uppsåt eller grov vårdslöshet på den skadeskyldiga partens sida. Alltså ska ersättning för indirekt skada utgå under vissa förutsättningar. Under punkten 7.4.4 finns inget svarsfält, vilket innebär att Swedbank inte har angivit att

den upphandlande enhetens avtalsförslag accepteras under denna punkt. Det har inte angivits på någon plats i Swedbanks anbud att den upphandlande enhetens avtalsvillkor accepteras. Swedbank har reserverat sig mot vad som anges i punkt 7.4.4 i förfrågningsunderlaget. Därmed skulle Swedbanks anbud rätteligen ha förkastats. Swedbank har vidare förbehållit sig friheten att besluta huruvida den upphandlande enheten ska beviljas kredit eller inte. Detta står i strid med förfrågningsunderlagets punkt 5.3 av vilken det framgår att den upphandlande enheten ska ha möjlighet till kredit upp till 400 miljoner kronor. Swedbank har reserverat sig även i denna del. Av punkt 2.1.4 framgår att reservationer inte accepteras, vilket innebär att den vinnande anbudsgivarens anbud skulle ha förkastats på denna grund.

Det vinnande anbudet skulle ha förkastats. Då den upphandlande enheten trots dessa brister har låtit anbudet gå vidare till utvärdering och sedermera antagit anbudet har den upphandlande enheten trätt principerna om transparens och likabehandling för när. Nordea har lidit eller kan i vart fall komma att lida skada på grund av kommunens beslut att anta ett anbud som är behäftat med skallkravsbrister och reservationer då Nordeas anbud placerade sig på andra plats i utvärderingen och hade antagits för det fall att Swedbanks anbud hade förkastats.

Den upphandlande enheten bestrider bifall till ansökan och anför bl.a. följande.

- Anbud på annat språk. Swedbanks anbud är författat på svenska. Den upphandlande enheten har inte krävt in de efterfrågade bilagorna utan det skulle endast anges att de finns. Att Swedbank givit in dem gör inte att deras anbud ska anses vara författat på annat språk utan de har endast visat att de existerar.
- Tillstånd för bankverksamhet. Swedbank har bifogat utdrag från Bolagsverket som utvisar att de har relevanta tillstånd. Detta är fullt tillräckligt, särskilt då Bolagsverket enligt 13 kap 1 § lag om bank- och

finansieringsrörelse är registreringsmyndighet för tillståndet. Den upphandlande enheten har inte krävt att det ska inges någon handling från Finansinspektionen.

- Ingen beskrivning av referensuppdrag. Den upphandlande enheten har krävt in referenser från relevanta uppdrag och det har Swedbank uppfyllt genom att ange referenser. Swedbank är den upphandlande enhetens nuvarande leverantör av finansiella tjänster. Det är vidare uppenbart att den vinnande anbudsgivaren har teknisk kapacitet att fullfölja ett uppdrag varom nu är fråga.
- Ingen beskrivning av konsekvenser vid byte av bank. Swedbank är kommunens nuvarande leverantör. Det är därför uppenbart obehövligt för Swedbank att ange vad som skulle hända vid byte av bank. Detta utvärderas inte utan utgör information till den upphandlande enheten.
- Reservationer. Swedbank har fullt ut accepterat den upphandlande enhetens avtalsförslag genom att svara ja på frågan under punkt 7.4.4. Detta är således avtalsinnehåll. Swedbanks offert utgör inte avtalsinnehåll mellan parterna, punkt 7.4.1 förfrågningsunderlaget. Swedbank har accepterat ska-kravet att kredit om 400 miljoner kr ska kunna beviljas.

Swedbank uppfyller samtliga ställda krav. Den upphandlande enheten har inte åsidosatt principen om likabehandling.

Swedbank har beretts tillfälle att inkomma med yttrande i målet och har bl.a. anfört att Swedbank instämmer i det Växjö kommun har anfört.

## SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

### *Tillämpliga bestämmelser m.m.*

Den 1 januari 2017 trädde lagen (2016:1145) om offentlig upphandling i kraft. I övergångsbestämmelserna anges dock att lagen (2007:1091) om offentlig upphandling alltjämt ska tillämpas på upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet. Den sistnämnda lagen är alltså tillämplig vid bedömningen av den nu aktuella upphandlingen.

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 upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Av 16 kap. 6 § LOU framgår att rätten ska besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

### *Förvaltningsrätten gör följande bedömning.*

I mål om ingripande enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på att klart sätt ska ange på vilka omständigheter talan grundas och att domstolens prövning begränsas till de grunder som parten åberopat (se RÅ 2009 ref. 69).

I kraven på transparens och likabehandling ligger 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

upphandlingen. En utvärderingsmodell ska även vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, d.v.s. att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas. 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 (jfr RÅ 2002 ref. 50).

#### Anbud på annat språk

Av förfrågningsunderlaget punkten 2.1.2 framgår bl.a. att anbudet ska vara på svenska.

Begreppet anbud definieras inte i förfrågningsunderlaget. Om förfrågningsunderlaget inte ger någon närmare vägledning om vilka handlingar som bör innefattas i begreppet anbud får samtliga handlingar som anbudsgivaren lämnat in till den upphandlande myndigheten, för uppfyllande av förfrågningsunderlaget, anses omfattas av begreppet anbud (jfr Kammarrättens i Stockholm dom den 26 april 2011 mål nr 6969-10 och Kammarrättens i Stockholm dom den 28 februari 2014 mål nr 7483-13). Ett krav att anbud ska vara skrivet på svenska får således även omfatta dokument som bifogas anbudsformuläret. Förvaltningsrätten gör därför bedömningen att de dokument som Swedbank gett in avseende punkten 8.1.2 får anses ingå i Swedbanks anbud.

Det är i målet ostridigt att Swedbank till sitt anbud har bifogat handlingar avfattade på engelska. Av förfrågningsunderlaget punkten 2.1.2 framgår att den upphandlande enheten bara har möjlighet att anta anbud som uppfyller samtliga s.k. obligatoriska krav i förfrågningsunderlaget. Enligt vad som framgår av förfrågningsunderlaget uppställs det inte i punkten 8.1.2 något obligatoriskt krav på att anbudsgivare ska bifoga de av den vinnande anbudsgivaren ingivna handlingarna till sitt anbud. En uppgift som medför



diskvalificering av ett anbud måste vara relevant för upphandlingen och rimligen inte av oväsentlig betydelse (jfr Kammarrättens i Jönköping dom den 18 augusti 2014 i mål nr 897-14). I förfrågningsunderlaget uppställs inte något obligatoriskt krav på att anbudsgivare ska bifoga de ingivna handlingarna till sitt anbud. Enligt vad som framkommit i målet är syftet att anbudsgivare enligt punkten 8.1.2 kan bifoga handlingar för visa att de aktuella dokumenten existerar. Förvaltningsrätten gör därför bedömningen att det vore oproportionerligt att utesluta Swedbank enbart på den grunden att de aktuella handlingarna inte är skrivna på det svenska språket. Skäl för ingripande enligt LOU föreligger därmed inte på denna grund.

#### Tillstånd för bankverksamhet

Av punkten 3.1.6 i förfrågningsunderlaget framgår bl.a. följande. Anbudsgivaren ska ha tillstånd att bedriva bankverksamhet samt erfarenhet av liknande uppdrag under de senaste tre åren. Bifoga tillstånd för att bedriva bankverksamhet.

Enligt förvaltningsrättens mening är det i punkten 3.1.6 inte preciserat vilka krav som gäller för det efterfrågade tillståndet. Förfrågningsunderlaget är således inte utformat på så sätt att endast beslut om tillstånd från Finansinspektionen godtas. Enligt vad som framkommer i målet har Swedbank bifogat utdrag från Bolagsverket som utvisar att de har relevanta tillstånd. Det obligatoriska kravet såsom det har formulerats i punkten 3.1.6 får därför med hänsyn till vad som framkommit i målet anses vara uppfyllt. Vad Nordea anfört kan således inte medföra ingripande enligt LOU på denna grund.

#### Beskrivning av referensuppdrag

Enligt förfrågningsunderlaget punkten 3.1.7 framgår bl.a. följande. För att styrka anbudsgivarens erfarenhet ska två relevanta uppdrag utförda under de

senaste två åren anges nedan. Beskrivningen ska innehålla information om typ av uppdrag, uppdragsgivare, namn på kontaktperson, e-postadress och telefonnummer.

För att likabehandling ska uppnås får endast det som faktiskt framgår av ett anbud beaktas och således inte den kännedom om en anbudsgivare som den upphandlande myndigheten har sedan tidigare. Förvaltningsrätten konstaterar att kravet i förfrågningsunderlaget punkten 3.1.7 är utformat som ett obligatoriskt krav. Enligt vad som framkommit i målet har Swedbank inte angett vilken typ av uppdrag som åberopas. Potentiella leverantörer har, genom att det obligatoriska kravet har angetts i förfrågningsunderlaget, haft anledning att förutsätta att kravet varit viktigt för den upphandlande enheten. Kravet får anses ha en adekvat koppling till ändamålet med upphandlingen och kan i sig inte anses vara oproportionerligt. Genom att anta Swedbanks anbud har den upphandlande enheten agerat i strid med likabehandlingsprincipen (jfr Högsta förvaltningsdomstolens dom den 20 maj 2016 mål nr 2691-15). Det föreligger således skäl för ingripande enligt LOU i denna del.

#### Beskrivning av konsekvenser vid byte av bank

Av förfrågningsunderlaget punkten 5.17 framgår bl.a. följande. Beskriv konsekvenser i form av arbetsinsatser, kostnader, tekniska frågor o dyl. vid byte av bank. OBS! Poängsättes ej vid utvärderingen.

Förvaltningsrätten gör bedömningen att punkten 5.17 inte utgör ett uppställt obligatoriskt krav. Vad Nordea anfört kan således inte medföra ingripande enligt LOU på denna grund.

### Reservationer

Av punkten 2.1.4 i förfrågningsunderlaget framgår att anbud skall utformas helt i enlighet med förfrågningsunderlaget. Reservationer (alternativa anbud) accepteras inte.

Enligt vad som framkommit i målet har Swedbank inte angett att de kommersiella villkoren accepteras. Den upphandlande enheten kan dock inte hänvisa till handlingarnas inbördes ordning enligt 7.4.1 i förfrågningsunderlaget, i vart fall inte om det finns andra uppgifter i anbudet enligt vilka kan bedömas om visst krav är uppfyllt eller inte. Den upphandlande myndigheten har enligt vad som framkommit i målet inte prövat om anbudet från Swedbank uppfyller kravet i förfrågningsunderlaget punkten 7.4.4. Det föreligger därför skäl för ingripande enligt LOU i denna del.

Enligt punkten 5.3 förfrågningsunderlaget framgår bl.a. följande obligatoriska krav. Kommunen ska ha kreditmöjlighet upp till 400 mkr. Kreditmöjlighet upp till 400 mkr (Ja/Nej svar).

Vad Nordea har anfört i denna del visar enligt förvaltningsrättens bedömning inte att det föreligger skäl för ingripande enligt LOU.

### Har Nordea lidit skada?

Nordea har rangordnats på andra plats. Nordea får således anses ha lidit skada i den mening som avses i 16 kap. 6 § LOU.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis att den upphandlande myndigheten, genom att anta anbud som inte uppfyller samtliga obligatoriska krav, har agerat i strid mot reglerna i LOU och principen om likabehandling. Detta har medfört att Nordea har lidit skada. Upphandlingen ska därför rättas på så sätt att en ny utvärdering ska göras.

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

Per Hansson  
rådman

Föredragande: Maria Gustafsson



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

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

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt:

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

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.

