



**SÖKANDE**

Chas Visual Management AB, 556726-4758

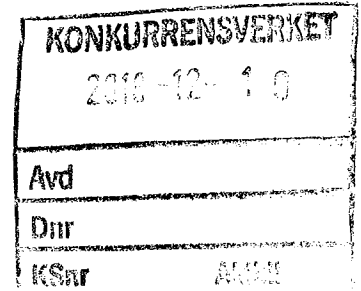
Ombud: Matilda Nyberg Dahlbäck  
Chas Visual Management AB  
Stubbsundsvägen 11  
131 41 Nacka

**MOTPART**

Kammarkollegiet  
Statens inköpscentral  
Box 2218  
103 15 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

### YRKANDEN M.M.

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet (Kammarkollegiet) genomför en upphandling av Programvaror och tjänster – Programvarulösningar, dnr 23.3-5562-17. Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Av tilldelningsbeslut daterat den 23 februari 2018 framgår att Kammarkollegiet avser att anta andra ramavtalsleverantörer än Chas Visual Management AB (Chas).

**Chas** ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så vis att Chas anbud utvärderas och Chas tilldelas kontrakt. I andra hand yrkar bolaget att upphandlingen ska göras om. Som grund för yrkandet om rättelse anför Chas att bolaget felaktigt har uteslutits från upphandlingen genom bedömningen att Chas inte uppfyller obligatoriska krav. Som grund för yrkandet om att upphandlingen ska göras om anför Chas att kraven i upphandlingen är otydligt utformade. Chas har lidit skada eller i vart fall riskerat att lida skada.

**Kammarkollegiet** anser att ansökan ska avslås. Chas har inte verifierat att det uppfyller ett obligatoriskt krav och har därmed rätteligen uteslutits från upphandlingen. Kammarkollegiet har genomfört upphandlingen i enlighet med bestämmelserna i LOU och har i övrigt agerat korrekt i enlighet med de unionsrättsliga principerna.

### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

#### Utgångspunkter för prövningen

Av 20 kap. 6 § LOU framgår att om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören

har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

I 4 kap. 1 § LOU anges att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

I mål om ingripande enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter denne grundar sin talan (se rättsfallet RÅ 2009 ref. 69).

Chas har framfört invändningar mot Kammarkollegiets bedömning att bolagets anbud inte uppfyller de obligatoriska kraven på containerhantering, databashanterare och utvecklingsplattform och har anfört att kraven är otydligt utformade.

#### **Uppfyller Chas kravet på containerhantering, databashanterare och utvecklingsplattform?**

**Chas** anför bl.a. följande. Chas menar att ”Docker” uppfyller ställda krav i 3.4.4 *Containerhantering*. Chas bestrider vidare att anbudet inte skulle uppfylla det obligatoriska kravet i punkten 3.4.6 *Databashanterare* och att det skulle ha förtydligats på ett otillåtet sätt i punkten 3.5.11 *Utvecklingsplattform*. Chas besvarade samtliga frågor för kravet 3.4.6 *Databashanterare* och angav att programvarans namn är phpMyAdmin. Chas ombads därefter att verifiera kravet genom att tydligt påvisa att phpMyAdmin uppfyller respektive funktion i kravet. Chas har i sitt förtydligande på ett utförligt sätt påvisat på vilket sätt programvaran uppfyller ställda krav.

Det är allmänt känt att phpMyAdmin är en databashanterare som uppfyller de ställda kraven. Det är också allmänt känt att phpMyAdmin används tillsammans med databasen MySQL. När Kammarkollegiet efterfrågar en databashanterare är det självklart att databashanteraren arbetar mot en databas. Det är då uppenbart att en programvara som kan hantera och manipulera databasen efterfrågas.

Alla programvaror kräver interaktioner med andra system. Det ter sig därför fullt naturligt att det krävs en databas (MySQL) för att kunna använda databashanteraren phpMyAdmin.

För krav 3.5.11 *Utvecklingsplattform* fick Chas en begäran om förtydligande där Chas ombads att verifiera kravet genom att tydligt påvisa att K3 Nordic AB är molntjänstleverantör för den angivna molntjänsten i enlighet med definitionerna i upphandlingen. Chas förtydligade sitt svar enligt följande: ”K3 Nordic AB är vår underleverantör i anbudet och K3 Nordic AB tillhandahåller Amazon Web Services via molntjänstleverantören Amazon. Vi tolkade kravet som så att vi skulle ange molntjänsten och vem som faktiskt tillhandahåller molntjänsten till slutkunden (K3 Nordic AB som vår underleverantör).” Kammarkollegiet har inte utvärderat anbudet på ett likvärdigt sätt. I tilldelningsbeslutet anges att Chas inte uppfyller kravet då angivet svar K3 Nordic AB inte är molntjänstleverantör till angiven molntjänst och att förtydligandet klargjorde att den som avsågs som molntjänstleverantör var Amazon vilket är ny information som inkommit efter sista anbudsdag och som inte kan beaktas.

Det är en självklarhet att Amazon är molntjänstleverantör till Amazon Web Services. Det är på inget sätt rimligt eller proportionerligt att utelämnandet av en sådan uppgift medför att anbudet förkastas.

Detta är en uppenbar felskrivning och inte att betrakta som ny information som inkommit efter anbudstidens utgång. Kammarkollegiet förstår mycket väl att Chas egentligen menade att ange Amazon eftersom det är allmänt känt att Amazon är molntjänstleverantör. Chas förtydligande på Kammarkollegiets begäran har skett utan risk för särbehandling och konkurrensbegränsning och är att betrakta som en tillåten justering av redan inlämnad information. Att Kammarkollegiet skulle godta förtydligandet innebär inte på något sätt att de upphandlingsrättsliga principerna träds förnär. Tvärtom agerar Kammarkollegiet i strid med likabehandlingsprincipen genom att inte godta förtydligandet/konkretiseringen.

Vidare är det anmärkningsvärt att Kammarkollegiet har behandlat anbudsgivarna så olika i utvärderingen av anbuden. Det ger vid handen att det har varit mycket svårt för anbudsgivarna att på förhand veta hur svaren ska ges för att uppfylla kraven och att Kammarkollegiet i efterhand har kunnat bestämma hur ett svar ska ges för att uppfylla kravet. Kammarkollegiet har inte varit konsekvent i sina utvärderingar. De har varit mer generösa mot vissa anbudsgivare och hårdare och mer restriktiva mot andra.

Det verkar som att Kammarkollegiet inte själva vet vad de menar när de efterfrågar en programvara för databashanterare. Kammarkollegiet verkar mena att databashanterare är samma sak som databas. Kravet är dock formulerat på så sätt att en databashanterare ska offereras. Det kan därför tyckas råda begreppsförvirring om vad som egentligen efterfrågas.

Vad Kammarkollegiet egentligen efterfrågat har varit så otydligt att det på förhand inte har kunnat förutses vad man som anbudsgivare bör svara för att uppfylla kravet.

**Kammarkollegiet** anför bl.a. följande. Kammarkollegiet vitsordar att Chas uppfyller det obligatoriska kravet 3.4.4 *Containerhantering*. Kammar-

kollegiet vidhåller att Chas inte uppfyller kraven 3.4.6 *Databashanterare* och 3.5.11 *Utvecklingsplattform som publik molntjänst (Paas)*.

I Chas svar på Kammarkollegiets begäran om verifiering framgår att phpMyAdmin endast kan administrera databashanterare. phpMyAdmin kan således inte lagra data i sig, utan för att lagra data krävs en databashanterare. Detta framgår även av information från licensgivaren phpMyAdmin. Av informationen blir det tydligt att phpMyAdmin är en programvara som administrerar databashanteraren MySQL. Om Chas i sitt anbud hade angett MySQL hade kravet uppfyllts. Av Kammarkollegiets svar på fråga 4 i ”Frågor och svar” framgår det uttryckligen att offererad programvara ska uppfylla den funktionalitet som efterfrågas i kravet. Chas angivna programvara kan under alla omständigheter inte utföra det som kravet anger utan en annan programvara som är en databashanterare. Chas uppfyller inte det obligatoriska kravet på databashanterare då bolaget i stället för att ange en databashanterare har angivit en programvara för att administrera databashanterare.

I tilldelningsbeslutet framgår att Chas inte uppfyller det obligatoriska kravet 3.5.11 *Utvecklingsplattform som publik molntjänst* då K3 Nordic AB inte är en molntjänstleverantör till Amazon Web Service i enlighet med definitionen i upphandlingsdokumenten. I Chas svar på Kammarkollegiets begäran om verifiering hänvisar dock bolaget till en helt annan molntjänstleverantör, nämligen Amazon, i syfte att uppfylla kravet. Chas svar innebär att bolaget ersätter redan inkomna uppgifter i anbudet med helt nya uppgifter. Det kan aldrig anses utgöra en tillåten konkretisering om erbjuden molntjänstleverantör byts ut och ersätts med en helt annan molntjänstleverantör efter sista anbudsdag. Ett förtydligande eller en komplettering av sådant slag som det nu är fråga om strider mot principerna om likabehandling och öppenhet. Kammarkollegiet är därför förhindrat att beakta Amazon vid verifieringen

av aktuellt krav. Kammarkollegiet har behandlat samtliga anbudsgivare konsekvent lika.

*Förvaltningsrättens bedömning*

I en upphandling utgör förfrågningsunderlaget en central del av förfarandet. En förutsättning för att underlaget ska kunna fylla sin konkurrensupp-sökande funktion är att potentiella leverantörer kan vara säkra på att de obligatoriska krav som ställs i underlaget upprätthålls under hela förfaran-det. När en upphandlande myndighet har kommit fram till att en viss uppgift eller ett visst bevis måste finnas i anbudet och därför ställt ett obligatoriskt krav ska potentiella leverantörer kunna utgå ifrån att kravet är så viktigt att den som anser sig inte kunna, eller inte vilja, uppfylla kravet avstår från att lämna ett anbud. Om den upphandlande myndigheten under upphandlingens gång överväger att avvika från ett obligatoriskt krav har myndigheten att bedöma om en avvikelse är möjlig i förhållande till de allmänna principerna, främst principen om likabehandling (se rättsfallet HFD 2016 ref. 37).

Av 4 kap. 9 § LOU framgår att en upphandlande myndighet får tillåta eller begära att en leverantör rättar en felskrivning, felräkning eller något annat fel i en handling som har getts in av leverantören. Myndigheten får också tillåta eller begära att en leverantör förtydligar eller kompletterar en sådan handling. En sådan åtgärd ska vara förenlig med principerna om lika-behandling och öppenhet. I förarbetena till LOU anges bl.a. att bestäm-melsen bör tillämpas restriktivt. Helt nya sakuppgifter kan inte tillföras ett anbud genom en komplettering eller ett förtydligande. Gemensamt för termerna förtydliga och komplettera är att det inte handlar om att ersätta tidigare lämnade uppgifter med nya utan om att konkretisera dem på något sätt (se prop. 2015/16:195 s. 977).

I målet är ostridigt mellan parterna att Chas uppfyller kravspecifikationens punkt 3.4.4 *Containerhantering*. Förvaltningsrätten finner inte skäl att göra någon annan bedömning.

I kravspecifikationens punkt 3.5.11 *Utvecklingsplattform som publik molntjänst (PaaS)* framgår av kravet att anbudsgivaren ska erbjuda en utvecklingsplattform som publik molntjänst. Vidare framgår att anbudsgivaren ska ange namn på molntjänsten och vem som tillhandahåller molntjänsten (anbudsgivare eller molntjänstleverantör). Chas har i sitt anbudssvar angett ”Amazon Web Services, K3 Nordic AB”.

Kammarkollegiet har begärt ett förtydligande från Chas där bolaget verifierar kravet genom att tydligt påvisa att K3 Nordic AB för den angivna molntjänsten är molntjänstleverantör i enlighet med definitionerna i upphandlingen. Chas har i sitt svar angett ”Amazon Web Services, Amazon” och förklarat att K3 Nordic AB är bolagets underleverantör.

Förvaltningsrätten anser att det är rimligt att ställa krav på att anbudsgivarna ska ange vem som tillhandahåller den molntjänst som offereras. Det aktuella kravet uppfyller enligt förvaltningsrättens mening kravet på proportionalitet.

Chas har ombetts att verifiera att K3 Nordic AB är molntjänstleverantör. Förvaltningsrätten konstaterar att Chas inte har kunnat verifiera detta. Förvaltningsrätten anser inte heller att det faktum att molntjänstleverantörens namn ingår i molntjänstens namn innebär att kravet kan anses uppfyllt. Det innebär således att Chas vid anbudstidens utgång inte uppfyllde det obligatoriska kravet på att ange vem som tillhandahåller molntjänsten.



Det svar Chas har lämnat på Kammarkollegiets begäran innebär att det tillkommit ny uppgift om vem som tillhandahåller molntjänsten.

Förvaltningsrätten anser att den nya uppgiften förändrar anbudets innehåll och därför går utöver ett förtydligande eller en komplettering som är tillåten enligt LOU.

I kravspecifikationens punkt 3.4.6 *Databashanterare* anges att anbudsgivaren ska erbjuda en databashanterare för installation i kunds it-miljö. Med databashanterare menas en programvara för strukturerad lagring, återsökning och uppdatering av data. Chas har angett phpMy Admin. Kammarkollegiet har begärt förtydligande från Chas där bolaget verifierar kravet genom att tydligt påvisa att phpMyAdmin uppfyller respektive funktion i kravet.

Utredningen i målet ger inte stöd för annat än att phpMyAdmin är en programvara för administration av databaser. Förvaltningsrätten anser att det inte är visat att programvaran i sig har den funktionalitet som efterfrågas i det obligatoriska kravet på databashanterare.

Förvaltningsrätten anser att det inte heller finns tillräckligt stöd för bedömningen att Kammarkollegiet har behandlat anbudsgivarna olika. Det saknas därmed stöd för ett ingripande enligt LOU på de grunder Chas har anfört i denna del.

#### **Är kraven otydligt utformade?**

Chas anför bl.a. följande. Kammarkollegiet har utformat kraven så otydligt att en rimligt noggrann och omsorgsfull anbudsgivare inte har kunnat förstå dess innebörd. Vissa har uppfattat att endast en programvara skulle presenteras där så uttryckligen framgick och vissa har uppfattat att minst en programvara skulle anges och att det gick att ange hur många programvaror

som helst. Kammarkollegiet har inte varit konsekvent när man godkänner att anbudsgivare anger fler än en programvara där kravet i sig uttryckligen är formulerat så att det är en programvara som ska anges. Om Chas hade vetat det hade bolaget angett flera programvaror på samtliga krav. Då hade risken minskat för att skriva fel, både vad gäller programvarorna i sig och avseende namn på molntjänstleverantörer.

**Kammarkollegiet** anför bl.a. följande. Det finns inte någon begränsning i upphandlingsdokumenten avseende hur många programvaror som anbudsgivaren kan ange i syfte att uppfylla aktuellt krav. Avgörande är att anbudsgivarna inkommer med en programvara som uppfyller det aktuella kravet. Upphandlingsdokumenten är transparent utformade och samtliga anbudsgivare har behandlats konsekvent lika.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

Av principerna om transparens och likabehandling i 4 kap. 1 § LOU följer att den upphandlande myndighetens krav ska anges på ett sätt som gör att varje leverantör med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget kan skapa sig en bild av möjligheterna att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Höga krav bör ställas på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar av ett förfrågningsunderlag. Även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får dock godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU inte träds för när (se rättsfallet RÅ 2002 ref. 50). Av EU-domstolens praxis framgår att förfrågningsunderlaget ska vara utformat så att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla leverantörer kan tolka informationen på samma sätt (se bl.a. mål C-19/00, SIAC Construction Ltd).

I kravspecifikationens punkt 3.4.6 *Databashanterare* anges att anbudsgivaren ska erbjuda en databashanterare för installation i kunds it-miljö. Anbudsgivaren ska markera med ett ja om kravet uppfylls samt ange programvarans namn. Chas har tolkat detta och likalydande krav som att endast en programvara fick offereras. Kammarkollegiet har emellertid gjort gällande att det inte har funnits någon begränsning i hur många programvaror en anbudsgivare har kunnat ange i syfte att uppfylla kravet.

Chas anser att formuleringen ”en programvara” måste uppfattas så att den har inneburit ett förbud mot att erbjuda flera programvaror. Förvaltningsrätten anser emellertid att formuleringen trots den obestämda artikeln ger utrymme för att erbjuda flera programvaror. Förvaltningsrätten anser att en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare borde ha kunnat uppfatta kravet på detta sätt. Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att det aktuella kravet är tillräckligt tydligt och transparent utformat och att Chas inte har visat att bolaget har lidit eller riskerat att lida skada.

### **Slutsats**

Förvaltningsrätten anser inte att det är visat att det finns skäl för ett ingripande enligt LOU på någon av de grunder som Chas har anfört. Bolagets ansökan ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).

Johan Lundmark  
Chefsrådman

Anneli Berglund Creutz  
Rådman

I avgörandet har även nämndemännen Katarina Adolfsson, Helena Rivière och Gunnar Vagerstam deltagit.

Sofie Engström har föredragit målet.



## Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

### Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
  
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

### Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

### Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.