



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I UPPSALA**

**DOM**  
2016-06-16  
Meddelad i  
Uppsala

Mål nr  
487-16 E

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2016-06-20	
<b>Avd</b>	
<b>Dnr</b>	
<b>KSnr</b>	<b>Aktbil</b>

**SÖKANDE**

Ida Infront AB, 556316-2469

Ombud: Advokat Sara-Li Olovsson och jurist Martin Bogg  
Advokatfirman Delphi KB  
Box 1432  
111 84 Stockholm

**MOTPARTER**

1. Enköpings kommun  
745 80 Enköping

2. Eskilstuna kommun  
631 86 Eskilstuna

3. Västerås stad  
721 87 Västerås

4. Formpipe Software AB, 556668-6605

Ombud för Formpipe Software AB: Advokat Olof Hallberg  
Advokatfirman Lindahl KB  
Box 1065  
101 39 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 180474

Postadress  
Box 1853  
751 48 Uppsala

Besöksadress  
Kungsgatan 49

Telefon  
018-431 63 00  
E-post: [forvaltningsratteni uppsala@dom.se](mailto:forvaltningsratteni uppsala@dom.se)  
[www.forvaltningsratteni uppsala.domstol.se](http://www.forvaltningsratteni uppsala.domstol.se)

Telefax  
018-10 00 34

Expeditionstid  
måndag – fredag  
08:00-16:00

## BAKGRUND

Enköpings kommun, Eskilstuna kommun och Västerås stad (kommunerna) har genomfört ett avrop på SKL Kommentus Inköpscentral AB:s ramavtal "E-arkiv 2013" med dnr 2015/138-SA-061 (upphandlingen). Upphandlingen har genomförts med förnyad konkurrensutsättning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Ida Infront AB (Ida Infront) hade lämnat anbud i upphandlingen. I tilldelningsbeslut den 22 januari 2016 antogs anbudet från Formpipe Software AB (Formpipe).

## YRKANDEN M.M.

### Ida Infront

Ida Infront ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att den inte ska få avslutas förrän rättelse har gjorts på så sätt att en ny anbudsutvärdering genomförs varvid anbudet från Formpipe förkastas. Till stöd för sin talan anför Ida Infront i huvudsak följande.

Obligatoriska krav måste uppfyllas för att ett anbud ska kunna utvärderas. En upphandlande myndighet som inte iakttar detta bryter mot likabehandlings- och transparensprincipen.

I p. 4.2.5 i avropsförfrågan anges följande. "Anbudsgivaren ska beskriva ett införandeprojekt med avseende på minst följande:

- a) aktiviteter och dess inbördes beroenden
  - b) roller hos anbudsgivaren och hos UM/UE
  - c) anbudsgivarens resursåtgång
  - d) resursåtgång som krävs av UM/UE
  - e) kompetenskrav på UM/UE
  - f) övriga kritiska framgångsfaktorer
- beskrivning av införandeprojekt ska bifogas anbudet."

UM/UE betyder upphandlande myndighet/upphandlande enhet. Av kravet framgår bl.a. att anbudsgivaren ska beskriva dels vilka roller som kommunerna och anbudsgivaren måste bidra med (b) med angivande av kompetenskrav (e), dels den resursåtgång som kommer att krävas av dessa roller m.m. av kommunerna och anbudsgivaren (c och d).

En ansvarig projektledare för det aktuella ramavtalet på SKL Kommentus har angett att hans tolkning är att det i princip är en projektplan med resursbehov (i antal timmar) som ska anges för både leverantör och UM. Samtliga leverantörer, förutom Formpipe, har tolkat kravet på detta sätt.

I Formpipes anbud hänvisas till bilagan införandeprojekt. I p. 1.3 i bilagan har Formpipe endast beskrivit vilka roller (b) och kompetenser (e) som kommer att krävas. Någon beskrivning av den faktiska resursåtgången, arbetsinsatsen, som kommer att krävas av de angivna rollerna och kompetenserna finns inte, varken i antal timmar eller på annat sätt. Ida Infront gör inte gällande att Formpipes anbud brister vad gäller angivandet av resurser i det föreslagna införandeprojektet. Det bristfälliga i anbudet är att det saknas någon slags angivelse av tidsåtgång för de olika resurserna i projektet. Att endast lista kompetenser eller roller uppfyller inte skall-kraven i p. 4.2.5 c) och d).

Skall-kraven är tydligt formulerade och föranleder inga tolkningssvårigheter. Åtgång är samma sak som förbrukning. Åtgång eller förbrukning måste på något sätt kvantifieras. Om detta sker i timmar eller i någon annan relevant enhet har Ida Infront inga synpunkter på. De övriga anbudsgivarna har tolkat kravet som att resursåtgången ska kvantifieras. Detta tyder starkt på att kravet inte är otydligt. De krav som är aktuella i målet är inte heller oproportionerliga eller orimliga att framhärda. Det saknas skäl för att göra om upphandlingen.

Kommunerna anför helt felaktigt att skall-kravet saknar betydelse. En angivelse av resursåtgång är av stor betydelse. En anbudsgivare kan t.ex. kräva väldigt stor resursåtgång av kommunerna för att på så sätt hålla nere sina egna kostnader och offerera ett lägre anbudspris eller göra en större vinst. Om Formpipe hade angett en egen resursåtgång om en arbetstimme och 100 000 arbetstimmar för kommunerna är det tveksamt om kommunerna hade känt sig lika trygga med Formpipe som utförare.

Bedömningen ska utgå från underlaget i upphandlingen och om kraven i detta underlag är uppfyllda. Anbudet är en del av det avtal som ingås. Alla utfästelser, åtaganden eller upplysningar som en anbudsgivare avger i anbudet är således bindande åtaganden. Detta gäller förstås även den resursåtgång som anbudsgivaren specificerar. Att specificeringen skulle sakna betydelse är således helt felaktigt.

Vid tolkning av avtal, vilket är vad som nu diskuteras, gäller sedan länge oklarhetsprincipen som en generell tolkningsprincip. Oklarhetsprincipen innebär att en oklar avtalstext ska tolkas till nackdel för den som författat texten. Eftersom kommunerna ensidigt har utformat underlaget är det kommunerna som får stå risken för eventuella oklarheter i underlaget. Det framgår inte av LOU, dess förarbeten eller av rättspraxis att den upphandlande myndigheten har ett tolkningsföreträde vad gäller bestämmelserna i ett förfrågningsunderlag eller upphandlingskontrakt.

Vidare har Formpipe vitsordat att bolaget inte redovisat resursåtgång i någon kvantifierbar enhet. Att rent allmänt utfästa tillräckliga resurser anger inte åtgång, det är som att hävda att alla skall-krav är uppfyllda. Sådana utfästelser är inte tillräckliga när anbudsgivaren ska specificera efterfrågad information. Kommunerna har ingen aning om vad som faktiskt inbegrips i Formpipes anbud.

I p. 2.1.2.1 i Formpipes bilaga införandeprojekt anges att i denna fas diskuteras även kundens eventuella behov av konsult- och införandetjänster för arkivrelaterade arbetsuppgifter kopplat till Long-Term Archive. Av skrivningen framgår att Formpipe kan komma att kräva tilläggsarbeten, utöver det som omfattas av anbudet, för att utföra föremålet för upphandlingen. Sammantaget med att kommunernas resursåtgång inte specificerats väcker detta frågor om vad Formpipes anbud egentligen omfattar. Det är tydligt att Formpipe offererat ett lågt anbud för att vinna upphandlingen, att kommunernas resursåtgång inte specificerats och att Formpipe kan kräva ytterligare resurser för att utföra föremålet för upphandlingen.

Genom att utvärdera och anta anbudet från Formpipe, som inte uppfyller samtliga skall-krav i upphandlingen, har kommunerna brutit mot principerna om likabehandling och transparens i 1 kap. 9 § LOU. Ida Infronts anbud kom på andra plats i utvärderingen och bolaget skulle ha tilldelats kontraktet om anbudet från Formpipe inte hade antagits. Således har Ida Infront lidit, eller i vart fall riskerat att lida, skada och därmed föreligger det skäl att ingripa mot upphandlingen.

### **Kommunerna**

Kommunerna anser att ansökan ska avslås. Om ansökan skulle bifallas anser kommunerna att upphandlingen ska göras om. Till stöd för sin inställning anför kommunerna bl.a. följande.

Kommunerna har inte brutit mot de grundläggande principerna om likabehandling och transparens i 1 kap. 9 § LOU. Det saknas grund för att förkasta anbudet från Formpipe eftersom det uppfyller ställda krav. De krav som Ida Infront anser att Formpipes anbud inte uppfyller saknar relevans för prövningen och utvärderingen av anbudet. Därför kan kraven inte läggas till grund för en uteslutning. Om ett fel har begåtts i upphandlingen ligger felet i

det konkurrensuppsökande skedet genom att delar av upphandlingen formulerats på ett otydligt sätt. I sådana fall ska upphandlingen göras om.

Av p. 1.3 i bilagan införandeprojekt i Formpipes anbud framgår att bolaget tillhandahåller en projektledarresurs och att bolaget även tillsätter en intern styrgrupp med olika nyckelpersoner. Det framgår också att Formpipe tillhandahåller en projektgrupp som, tillsammans med den projektgrupp som tillhandahålls av kunden, verkställer den framtagna leveransplanen för införandeprojektet och verkställer styrgruppsbeslut. Enligt beskrivningen kommer Formpipe att bemanna införandeprojektet med deltagare som har t.ex. teknisk kompetens avseende system och databaser. Övriga resurser som Formpipe tillhandahåller är t.ex. arkivkompetens och kompetens om offentlig verksamhet och dess regelverk.

Vidare framgår av p. 1.3 i bilagan att kunden förväntas tillhandahålla en projektledare för införandeprojektets räkning. Vidare följer att kunden även bör tillhandahålla en styrgrupp och en projektgrupp. Utöver detta framgår att kunden också behöver avsätta resurser med kompetens avseende det system som data ska arkiveras från m.m.

Leveransmodellen i p. 2.2 i bilagan ger tillsammans med p. 1.3 i bilagan en beskrivning av vilka resurser som åtgår för ett införandeprojekt och vad som ska utföras i införandeprojektet. Formpipe har angett vilka resurser som tillhandahålls inom ramen för uppdraget.

Innebörden av begreppet resursåtgång har inte preciserats i förfrågningsunderlaget. Det finns inte något krav på att ange resursåtgången i timmar eller någon annan fast enhet. En resursåtgång är inte per definition en kvantifiering. Begreppet tidsåtgång används inte heller i beskrivningen av det aktuella kravet. Att övriga anbudsgivare kvantifierat sin resursåtgång betyder inte att de tolkat det aktuella kravet på samma sätt som Ida Infront.

Uppgifterna om resursåtgång är ovidkommande eftersom de inte ligger till grund för kommunernas utvärdering. Även om det uppställda skall-kravet inte skulle anses vara uppfyllt saknas grund för att förkasta anbudet. Kravet är inte heller tillräckligt preciserat och tydligt för att man ska kunna förkasta Formpipes anbud.

Uppgifter om resursåtgång i timmar saknar relevans i det kommande avtalsförhållandet eftersom tidsplanen är villkorad på bestämd tid och leverantören endast är berättigad till ett fast pris. Oavsett vilken kvantitet som angivits (t.ex. 100 eller 100 000 arbetstimmar) hade detta inte påverkat prövningen eller utvärderingen då inga krav eller kriterier kopplats till den angivna resursåtgången. Enda anledningen till att kravet finns med i underlaget är att det härstammar från ramavtalet. Uppgifterna från SKL Kommentus saknar betydelse. Då uppgifterna om resursåtgång inte påverkat prövningen och utvärderingen kan Ida Infront inte lida skada för det fall att uppgifterna skulle anses vara saknade i det vinnande anbudet.

### **Formpipe**

Formpipe anser att bolagets anbud inte ska förkastas och anför bl.a. följande.

Det skall-krav som Ida Infront menar att Formpipe inte uppfyller handlar om vilken resursåtgång som anbudsgivaren räknat med i sitt anbud för sin egen och för kommunernas del. Kravet är inte specifikt utformat för upphandlingen då det anges att ett införandeprojekt ska beskrivas. Kommunerna har alltså inte begärt ett konkret förslag för upphandlingen. Vidare är det värt att framhålla att resursåtgången är knuten till vad som definieras som ett införandeprojekt, en liten del av hela upphandlingsföremålet.

Av anbuden framgår att anbudsgivarna valt olika sätt att förhålla sig till resursåtgång och beskrivit den på olika sätt. Det är korrekt att Formpipe inte

redovisat resursåtgång i antal timmar per roll eller motsvarande. Bolagets tolkning har skett mot bakgrund av att resurserna ska användas inom ramen för ett fastprisåtagande inom en angiven bestämd tid.

I anbudet har Formpipe angett att bolaget, inom ramen för det fasta priset och den angivna tiden, kommer att avsätta tillräckliga resurser för att klara åtagandet. Detta är naturligtvis ett mått på resursanvändning. Den resursåtgång som kan utläsas av bolagets bilaga är helt enkelt de resurser som krävs för att möta kraven.

### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

I mål om offentlig upphandling grundar rätten sin prövning på de omständigheter som sökanden åberopar och parterna får själva bära ansvaret för utredningen, jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i RÅ 2009 ref. 69. Frågan i målet är om det föreligger skäl för ingripande enligt LOU på de grunder som Ida Infront anför.

Förvaltningsrätten har först att pröva om Formpipes anbud uppfyller upphandlingens obligatoriska krav.

I p. 4.2.5 "Införandeprojektet" i förfrågningsunderlaget anges följande. "Anbudsgivaren ska beskriva ett införandeprojekt med avseende på minst följande:

- a) aktiviteter och dess inbördes beroenden
- b) roller hos anbudsgivaren och hos UM/UE
- c) anbudsgivarens resursåtgång
- d) resursåtgång som krävs av UM/UE
- e) kompetenskrav på UM/UE
- f) övriga kritiska framgångsfaktorer

beskrivning av införandeprojekt ska bifogas anbudet".



I målet har inte framkommit att det anges i förfrågningsunderlaget hur kraven i p. 4.2.5 ska tolkas eller att kraven har konkretiserats på något annat sätt. Kraven får därför tolkas utifrån sin ordalydelse.

Enligt p. 4.2.5 finns det ett obligatoriskt krav i upphandlingen på att anbudsgivaren ska lämna en beskrivning av ett införandeprojekt med avseende på anbudsgivarens resursåtgång och en beskrivning av den resursåtgång som krävs av kommunerna. Förvaltningsrätten konstaterar att inget minsta eller högsta tillåtna värde anges i dessa krav. Det anges inte heller i vilken enhet (som t.ex. timmar) som beskrivningen ska avse. Med andra ord saknas möjlighet att utesluta ett anbud på grund av ett för högt eller för lågt lämnat värde avseende resursåtgång. Inte heller är det möjligt att utesluta ett anbud på grund av att svaret lämnats i fel enhet. Vidare är ordet ”resursåtgång” i sig relativt vagt och lämnar utrymme för ett flertal olika tolkningar. Mot denna bakgrund får kraven avseende beskrivning av resursåtgång anses vara mycket lågt ställda.

Av p. 1.3 i Formpipes anbudsbilaga införandeprojekt framgår bl.a. följande. Kunden förväntas tillhandahålla en projektledare, en styrgrupp och en projektgrupp m.m. Formpipe kommer tillhandahålla en projektledare, en styrgrupp, teknisk kompetens m.m. Det beskrivs översiktligt hur de olika resurserna kommer att arbeta, vilka kompetenser som kommer att behövas och vilket arbete som resurserna utför.

Förvaltningsrätten konstaterar att Formpipe i huvudsak beskriver roller och kompetenser under p. 1.3 i anbudsbilagan. Någon beskrivning av resursåtgång i form av värde eller enhet lämnas inte. Genom den beskrivning som lämnas ges dock en bild av vilka resurser och kompetenser som Formpipe och kommunerna förväntas ställa upp med i ett införandeprojekt och hur dessa resurser kommer att användas. Därigenom får man viss uppfattning av vilka resurser som kommer att åtgå, dvs. en resursåtgång. Av Formpipes

beskrivning under p. 2, leveransmodell, i anbudsbilagan kan utläsas hur bolaget planerar att utföra projektet vilket också ger information om vilken resursåtgång som kommer att krävas.

Även om Formpipe inte beskrivit resursåtgången i termer av antal timmar eller liknande fås en indirekt och summarisk beskrivning av Formpipes resursåtgång och vilken resursåtgång som krävs av kommunerna genom informationen i Formpipes anbudsbilaga. Med hänsyn till att kraven i p. 4.2.5 i förfrågningsunderlaget avseende beskrivning av resursåtgång är mycket lågt ställda får Formpipes lämnade beskrivning anses uppfylla dessa krav.

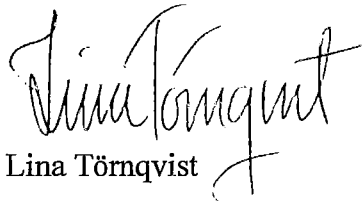
Kommunerna uppger att uppgifterna om resursåtgång är ovidkommande eftersom de inte skulle läggas till grund för kvalificeringen och utvärderingen av anbudet. Kraven på att beskriva resursåtgång har angetts i förfrågningsunderlaget och har därför gett potentiella leverantörer anledning att förutsätta att kravet varit viktigt för kommunerna (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 20 maj 2016 i mål nr 2691-15). Samtidigt är de aktuella kraven mycket lågt ställda och såväl Formpipe som Ida Infront uppfyller dessa krav. Mot denna bakgrund kan Ida Infront inte anses ha visat att kommunens förfarande i denna del strider mot någon av de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller att detta förfarande medfört att bolaget lidit, eller riskerat att lida skada.

Ida Infront anför att Formpipe kan komma att kräva tilläggsarbeten, utöver det som omfattas av anbudet, för att utföra föremålet för upphandlingen. Som grund för detta påstående hänvisar Ida Infront till Formpipes formulering i p. 2.1.2.1 i bilagan införandeprojekt. Enligt Ida Infront anger Formpipe följande ”i denna fas diskuteras även kundens eventuella behov av konsult- och införandetjänster för arkivrelaterade arbetsuppgifter kopplat till Long-Term Archive”.

Förvaltningsrätten noterar att formuleringen anger diskussion avseende eventuella behov av vissa tjänster. Med andra ord kan formuleringen inte tolkas som att Formpipe gör någon slags reservation eller att företaget avser att kräva tilläggssarbeten på sådant sätt som Ida Infront gör gällande.

Förvaltningsrätten finner att Ida Infront inte visat att Formpipes anbud inte uppfyller samtliga obligatoriska krav i upphandlingen. Ida Infront har inte heller visat att kommunerna brutit mot någon av de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller mot någon annan bestämmelse i LOU. Således saknas grund för att enligt 16 kap. 6 § LOU ingripa mot upphandlingen. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (DV3109/1A LOU)



Lina Törnqvist

rådman

Målet har handlagts av föredraganden Anderz Eriksson.



# 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. 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 återropa 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.