



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I HÄRNÖSAND**

**DOM**  
2012-04-27  
Meddelad i  
Härnösand

Mål nr  
972-12 E  
1026-12 E

**SÖKANDE**

Ida Infront AB, 556316-2469  
Box 576  
581 07 Linköping

Ombud: Advokat Kristian Pedersen och jur.kand. Jenny Crafoord  
Advokatfirman Delphi KB  
Box 1432  
111 84 Stockholm

**MOTPARTER**

1. MittSverige Vatten AB, 556661-8756  
Box 189  
851 03 Sundsvall

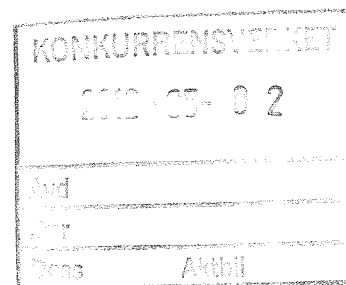
2. Gästrike Vatten AB, 556751-1661  
Hamnleden 20  
806 41 Gävle

Ombud för 1 och 2:  
Thomas Falk  
Inköp Gävleborg  
826 80 Söderhamn

Ombud för 1 och 2:  
Mikael Ålund  
Sundsvalls kommun  
Koncernstaben  
851 85 Sundsvall

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 37419

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 314	Backgränd 9	0611 - 34 98 00	0611 - 34 98 10	måndag – fredag
871 27 Härnösand		E-post: forvaltningsratteniharnosand@dom.se		08:00-16:00

## BAKGRUND

MittSverige Vatten AB och Gästrikre Vatten AB (vattenbolagen) genomför förhandlad upphandling av administrativt IT-stöd (ärendenr 2011-3614) och har i tilldelningsbeslut den 13 mars 2012 beslutat att som leverantör anta IBS.

## YRKANDEN M.M.

**Ida Infront AB** (Infront) begär överprövning och yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen ska göras om. Infront anför i huvudsak följande till stöd för sin begäran om överprövning. Vattenbolagen har brutit mot transparensprincipen i 1 kap. 24 § LUF genom att utforma ett förfrågningsunderlag som är så otydligt att anbudsgivarna inte kunnat förutse hur utvärderingen av anbudspriserna skulle gå till. Om vattenbolagen hade utformat sitt förfrågningsunderlag på ett tillräckligt klart och tydligt sätt hade Infront kunnat utforma sitt anbud på ett annat sätt och därmed fått bättre möjligheter att tilldelas kontrakt i upphandlingen. Infront har således, till följd av vattenbolagens överträdelse av LUF, fått väsentligt försämrade möjligheter att tilldelas kontrakt i upphandlingen, och därmed lidit eller i vart fall riskerat att lida skada. Eftersom överträdelsen rör upphandlingens konkurrensuppsökande skede ska förvaltningsrätten vid val av påföljd besluta att upphandlingen ska göras om (jmf RÅ 2005 ref. 47). I förfrågningsunderlaget under punkten 3.2, "Utvärdering – Steg 2", anges att *"pris kommer att bedömas ur ett totalekonomiskt perspektiv innehållande investeringar, projektkostnader, årliga underhållskostnader m.m. Totalpriset för anbudslämnare betygssätts enligt Statskontorets modell där lägsta totalpris innehåller 100 poäng."* Av tilldelningsbeslutet framgår att vattenbolagen räknat fram ett genomsnittspris för de två separata delarna. Efter denna omräkning har IBS fått ett genomsnittspris om 7 750 000 kr och Infront ett genomsnittspris om 7 810 564 kr. Genomsnittspriserna har använts i utvärderingen. Det framgår inte någonstans i förfrågningsunderlaget eller annan dokumentation att ett genomsnittspris av anbudspriserna för

respektive vattenbolag ska räknas fram och ligga till grund för tilldelningen av de två separata avtalen. Hade Infront haft kännedom om vad som skulle ligga till grund för tilldelningen av prispoäng hade bolaget naturligtvis utformat sitt anbud annorlunda. Infront kan inte förstå detta på något annat sätt än att vattenbolagen velat tilldela en och samma anbudsgivare samtliga tre avtal för att på så sätt kunna utnyttja vissa mängdrabatter som inte ingått i förutsättningarna för upphandlingen. Det ska poängteras att det ingenstans i förfrågningsunderlaget uttryckligen nämns att avsikten varit att välja en och samma leverantör för både de upphandlande enheterna. Det faktum att det i förfrågningsunderlaget talas om vald leverantör i singularis kan inte heller i sig anses klargöra på ett tillräckligt tydligt sätt att en och samma leverantör kommer att tilldelas två separata kontrakt. Det faktum att anbudsgivarna haft möjlighet att ställa frågor under anbudstiden fråntar inte vattenbolagen ansvaret för att utforma ett tydligt förfrågningsunderlag vilket klart anges på vilka villkor anbudsgivarna deltar i upphandlingen. Infront hänvisar till RÅ 2002 ref. 50 och Kammarkollegiets handledning vid namn ”*Upphandlingsprocessen steg för steg – Vägledning för upphandlare*” angående vilka krav som kan ställas på upphandlande enheters utformning av förfrågningsunderlag. I förevarande fall har det varit mycket svårt, för att inte säga omöjligt, för anbudsgivare att förstå att ett genomsnittspris av två separata anbudspriser, för två separata kontrakt, skulle ligga till grund för utvärdering och tilldelning av kontrakt. Eftersom utvärderingsmodellen, såvitt avser utvärderingen av pris, inte kan förstås korrekt utan att läsaren först får information om att en och samma anbudsgivare ska tilldelas två separata kontrakt, kan inte heller utvärderingsmodellen avseende priset anses uppfylla kravet på transparens i 1 kap. 24 § LUF.

**Vattenbolagen** bestrider bifall till ansökan och anför i huvudsak följande. Enligt vattenbolagens uppfattning är förfrågningsunderlaget transparent i erforderlig omfattning. Av förfrågningsunderlagets avsnitt 1.1 framgår att kontrakt tecknas mellan ”... vald leverantör och enskilt bolag”. I punkten

1.2 anges likaledes att ”*Deltagande bolag kommer i denna upphandling att sluta avtal med en leverantör...*” Förfrågningsunderlagen anger således att det handlar om vald leverantör i singularis och någon möjlighet för fler än en leverantör att tilldelas kontrakt omtalas varken här eller i den fortsatta texten. Denna uppfattning torde på ett logiskt plan ytterligare stödjas av det faktum att föremålen för aktuell upphandling i MittSverige Vatten AB:s fall endast avsåg optioner på tjänster som skulle levereras till Gästrikre Vatten AB. Rimligheten i uppfattningen att det sålunda var fråga om möjlighet för två separata leverantörer som i det ena fallet skulle tilldelas kontrakt för att leverera tjänster till en upphandlande enhet, medan en annan leverantör skulle tilldelas kontrakt att endast leverera optioner på exakt samma tjänster till den andra upphandlande enheten torde sålunda vara obefintlig. Denna konstruktion, dvs. att MittSverige Vatten AB endast avsåg upphandla option på leverans av beskrivna tjänster, förtydligades ytterligare i samband med avtalsförhandlingen. På samma sätt redovisades även varför upphandlingen fördelades på två avtal, ett för var upphandlande enhet. Det har under förhandlingen med anbudsgivarna inte framkommit några frågor eller oklarheter från Infront avseende vare sig avsett syfte eller konsekvenser med denna konstruktion, vilket inte kunnat tolkas på annat sätt än att Infront varit fullt införstått med att det i upphandlingen skulle tecknas avtal med en leverantör för de båda upphandlande enheterna. Detta presenterades avslutningsvis muntligen vid ett och samma tillfälle för samtliga anbudsgivare, vilket kan vederläggas av såväl övriga anbudsgivare som de upphandlingskonsulter som administrerade detta informationsmöte, varför det är svårt att se att vattenbolagen på denna grund åsidosatt principen om transparens. Mot bakgrund av det ovan redovisade menar vattenbolagen att det inte funnits några oklarheter beträffande det faktum att det under hela upphandlingsprocessen varit fråga om tilldelning av två kontrakt till en leverantör. Vattenbolagen har bjudit in samtliga anbudsgivare för att presentera sina anbud samt för att redogöra för sina lösningar. Vattenbolagen har haft förhandlingar med de anbudsgivare vattenbolagen ansett behövt

precisera sina anbud ytterligare, varav Infront var ett. Vattenbolagen har även skickat den bilaga som innehåller offererade priser till bl.a. Infront för att på så sätt försäkra sig om att vattenbolagen uppfattat samtliga priser på korrekt samt avsett sätt i syfte att undanröja eventuella otydligheter. Av förfrågningsunderlaget avsnitt 3.2 framgår att det sammantaget mest fördelaktiga anbudet kommer att antas. De kriterier som ligger till grund för utvärderingen anges tydligt i samma avsnitt och utifrån dessa framgår att det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet kommer att antas. Eftersom upphandlingen omfattat två upphandlande myndigheter och kontrakt att tecknas med en leverantör måste ett mått på priset för båda kontrakt tas fram. Det finns sannolikt endast två sätt att utvärdera priset när det handlar om en leverantör, men två avtal; snittpris alternativt totalpris. Oavsett vilket av dessa alternativ som väljs blir utvärderingspoäng och därmed utgången densamma och slutsatsen i tilldelningsbeslutet bör inte kunna ifrågasättas på denna grund.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

#### *Tillämpliga bestämmelser*

Förvaltningsrätten konstaterar att upphandlingen påbörjades efter den 15 juli 2010 men före den 1 november 2011. Med hänsyn härtill ska LUF tillämpas i dess lydelse mellan den 15 juli 2010 och den 1 november 2011.

Upphandlande enheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingen på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas (1 kap. 24 § LUF).

En leverantör som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada får i en framställa till allmän förvaltningsdomstol ansöka om överprövning (16 kap. 1 § LUF).

Om den upphandlande enheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 24 § 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 har gjorts (16 kap. 5 § LUF).

#### *Utredningen i målet*

Av förfrågningsunderlaget framgår bl.a. följande.

#### Avsnitt 1.1 Upphandlingens parter

Inköp Gävleborg samordnar och administrerar aktuell upphandling som avser administrativt IT-stöd för bolagen Gästrike Vatten AB och MittSverige Vatten AB. Slutligt avtal kommer att tecknas mellan vald leverantör och enskilt bolag.

#### Avsnitt 3.2 Utvärdering – steg 2

De anbudsgivare som blivit godkända i steg 1 går vidare till utvärderingsfasen. Det sammantaget mest fördelaktiga anbudet kommer att antas.

- Pris kommer att bedömas ur ett totalekonomiskt perspektiv innehållande investeringar, projektkostnader, årliga underhållskostnader mm. Totalpriset för varje anbudslämnare betygssätts enligt Statskontorets modell där lägsta pris erhåller 100 poäng.

Av inbjudan till anbudsansökan framgår bl.a. följande.

#### Avsnitt 1.2 Mål

”Målet med den aktuella upphandlingen är att den leverantör som bolagen tecknar avtal med skall leverera och installera administrativa IT-stöd...”

/-/ Den leverantör som väljs skall kunna erbjuda en helhetslösning innehållande alla delar beskrivna i avsnitt 1.3.2. /-/ Deltagande bolag kommer i denna upphandling att sluta avtal med en leverantör men kan vid förhandling välja att avstå från någon av de underliggande ingående delarna beskrivna i 1.3.2.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Inledningsvis konstateras att det i mål om ingripande enligt LUF som huvudprincip gäller att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter parten grundar sin talan och att domstolens prövning är begränsad till de grunder som parten har åberopat (se RÅ 2009 ref. 69). För att ingripande med stöd av LUF ska kunna ske krävs vidare att sökanden kan anses lida eller kunna komma att lida skada. Enligt förvaltningsrättens mening innebär detta att sökanden i vart fall ska haft möjlighet att tilldelas kontrakt i upphandlingen om ett lagstridigt agerande inte skett.

Infront har anfört att vattenbolagen brutit mot transparensprincipen i 1 kap. 24 § LUF genom att förfrågningsunderlaget varit otydligt dels genom att det inte framgått att vattenbolagen haft för avsikt att teckna avtal med en och samma leverantör för respektive bolag samt att utvärderingsmodellen avseende pris varit otydlig.

Vad först gäller frågan om förfrågningsunderlaget varit otydligt avseende hur många leverantörer som skulle antas konstaterar förvaltningsrätten följande. Av de ovan refererade avsnitten ur förfrågningsunderlaget samt inbjudan till anbudsansökan framgår enligt förvaltningsrättens mening att vattenbolagen haft för avsikt att anta endast en leverantör för de båda bolagen. Formuleringar som ”*slutligt avtal kommer att tecknas mellan vald leverantör och enskilt bolag*” samt ”*målet med den aktuella upphandlingen är att den leverantör som bolagen tecknar avtal med*” kan enligt förvaltningsrättens mening inte tolkas på annat sätt än att det är fråga om en leverantör som kommer tilldelas bägge kontrakten. Förvaltningsrätten anser därmed inte att förfrågningsunderlaget varit otydligt ifråga om hur många leverantörer vattenbolagen avsåg teckna avtal med och vattenbolagen har därför inte brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 24 § i denna del.

Vad sedan gäller frågan om utvärderingsmodellen avseende pris varit otydlig konstaterar förvaltningsrätten följande. Av förfrågningsunderlaget framgår att totalpriset för varje anbudslämnare kommer att betygsättas på visst sätt. Att det kommer ske genom att det för varje anbudsgivare räknas fram ett snittpris för båda avtalen framgår emellertid inte. Att information om exakt hur totalpriset kommer bedömas är en otydlighet i förfrågningsunderlaget, vilket kan ses som ett brott mot transparensprincipen. För att ingripande med stöd av LUF ska kunna ske krävs emellertid att Infront kan anses lida eller kunna komma att lida skada. Av utredningen i målet framkommer att det vinnande anbudet IBS haft ett snittpris på 7 750 000 kr och Infront ett snittpris på 7 810 564 kr. Om vattenbolagen istället utgått från totalpriset för de bägge avtalen hade IBS fått ett totalpris på 15 500 000 kr och Infront 15 621 128 kr. Av förfrågningsunderlaget framgår att totalpriset kommer att betygsättas. Om så skett hade Infront ändå inte erhållit högsta poäng i utvärderingen. Enligt förvaltningsrättens mening har Infront därmed inte lidit skada eller kunnat komma att lida skada. Infronts ansökan om överprövning ska därmed avslås.

Förvaltningsrätten erinrar om innehållet i 16 kap. 10 § LUF, enligt vilken den upphandlande myndigheten när förlängd avtalsspärr råder inte får ingå avtal förrän tio dagar har gått från det att förvaltningsrätten har avgjort målet.

---

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

  
Hanna Berglund





# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

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