



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**  
2012-12-12  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
21552-12  
Enhet 18

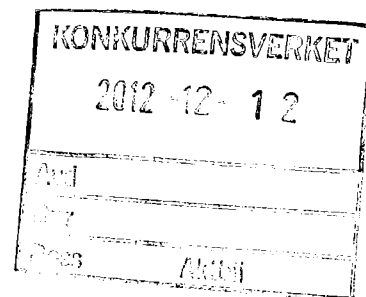
**SÖKANDE**

Uniflex Sverige AB, 556637-0341

Ombud: Advokaten Jakob Bernander och jur. kand. Johan Linder  
Wistrand Advokatbyrå  
Box 7543  
103 93 Stockholm

**MOTPART**

Kammarkollegiet  
Statens inköpscentral  
Box 2218  
103 15 Stockholm



**SAKEN**

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

---

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår Uniflex Sverige AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 293851

**Postadress**  
115 76 Stockholm

**Besöksadress**  
Tegeluddsvägen 1

**Telefon**  
08-561 680 00  
**E-post:**  
forvaltningsrattenistockholm@dom.se

**Telefax**  
08-561 680 01

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
09:00-15:00

### BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet (Statens inköpscentral) genomför en upphandling av ramavtal avseende personaluthyrning, dnr 96-107-2011, genom förenklat förfarande. Upphandlingen avser bemanningstjänster inom yrkesområdena kontorsadministration, ekonomi och personal samt IT. Varje yrkesområde är indelat i nio regioner. Tilldelningsbeslut fattades den 8 oktober 2012. Uniflex Sverige AB:s anbud diskvalificerades och utvärderades inte. Som skäl angavs följande. Bolaget har inte bifogat några bilagor till anbudet vilket gör anbudet ofullständigt. Detta innebär att följande bilagor saknas. Bilaga för kollektivavtalsliknande villkor (krav 1.1.7), sanningsförsäkran (krav 2.1.10), företagsbeskrivning (krav 3.2.1), kontaktperson och kundansvarig (krav 3.2.3 och 3.2.4), beskrivning leveranskapacitet (krav 3.6.1.1), beskrivning av organisation för uppdraget med namngiven kompetens m.m. (krav 3.6.1.3), nio referensbilagor för totalt tre yrkesområden (krav 3.6.1.4), referensuppdrag med godkänd kvalitet för samtliga yrkesområden (krav 4.1.2, 5.1.2 och 6.1.2).

Uniflex Sverige AB yrkar i första hand rättelse på så sätt att bolaget ska tillåtas att komplettera anbudet och anbudsutvärderingen ska göras om varvid bolagets anbud ska utvärderas samt i andra hand att upphandlingen ska göras om. Till stöd för bolagets talan anförs bl.a. följande. Upphandlingen strider mot de grundläggande principerna om likabehandling och transparens. I första hand har likabehandlingsprincipen trätts för när genom att anbudsgivarna inte har behandlats likvärdigt när det gäller att komplettera anbuden med bilagor. Upphandlingsförfarandet har inte heller, när det gäller hanteringen av bilagor till anbuden, varit transparent och affärsmässigt. I andra hand har nämnda principer överträtts genom att för låga golvpriser har angetts. Bolagets anbud har lämnats elektroniskt i TendSign. Samtliga anbudsbilagor har sparats elektroniskt i TendSign i särskild mapp. Statens inköpscentral har i efterhand uppgett att den mapp, i vilken

bilagorna sparats, inte är tillgänglig. Detta var emellertid inget som framgick när anbudet lämnades och det fanns ingen anledning att tro att Statens inköpscentral inte hade tillgång till bilagorna. Bilagorna finns fortfarande kvar i TendSign med datum för uppladdning. Förfarandet brister därmed i transparens när det gäller den tekniska utformningen av upphandlingsförfarandet. Upphandlande myndigheter har med stöd av 9 kap. 8 § LOU möjlighet att tillåta rättelser eller kompletteringar oavsett vad som har angivits i förfrågningsunderlaget. Andra leverantörer har tillåtits att komplettera sina anbud t.ex. med CV. Det innebär att en anbudsgivare har tillåtits att tillföra information som inte fanns med i anbudet för att uppfylla ett specifikt krav på kompetens. Statens inköpscentral har inte anfört något godtagbart skäl för att inte tillåta bolaget att komplettera anbudet. Bolaget har hänvisat till samtliga bilagor i anbudet, varför det utgör en tillåten komplettering. Det går att kontrollera att dokumenten sparades i TendSign innan anbudstiden gick ut. Det finns därmed ingen risk för att bolaget skulle kunna få någon fördel av att dokumenten beaktas. Golvpriserna som har angivits är för låga, vilket har påtalats under ett tidigt skede av upphandlingen. Priserna har således inte accepterats. Anbudsgivare, som inte ger de anställda arbets- och anställningsvillkor som svarar mot vad som gäller för anställda hos den avropande myndigheten, ges en väsentlig fördel i upphandlingen. Det kan inte heller uteslutas att leverantörer har avstått från att lämna anbud i upphandlingen till följd av att golvpriset har satts alldeles för lågt. Felet i förfrågningsunderlaget är väsentligt. Det kan noteras att angivna golvpriser har haft en avgörande betydelse för utgången av upphandlingen, eftersom många leverantörer har offererat priser som överensstämmer med uppgivna golvpriser. Statens inköpscentral har inte bestridit att golvpriserna är för låga. Uppgifterna ska därför läggas till grund för förvaltningsrättens avgörande.

Statens inköpscentral anser att ansökan ska avslås och anför bl.a. följande. Upphandlingen har genomförts i enlighet med bestämmelserna i LOU och

med de unionsrättsliga principerna. Grund för ingripande enligt LOU saknas således. Om förvaltningsrätten kommer fram till att fel eller brist begåtts i upphandlingen är rättelse en tillräcklig åtgärd. Det anges tydligt i förfrågningsunderlaget hur anbudsinslämningen i TendSign går till och hur bilagor ska bifogas anbudet. Bolaget har dessutom haft möjlighet att kontakta TendSigns supportavdelning. Av 39 anbudsgivare har endast en misslyckats med att lämna in anbudet på ett korrekt sätt. Inlämnandet av anbud med tillhörande bilagor sker på avsändarens risk. En komplettering av samtliga efterfrågade bilagor kan inte anses utgöra en sådan rättelse eller komplettering som avses i 9 kap. 8 § LOU och som kan ske utan risk för särbehandling. Kompletteringen skulle innebära att nya uppgifter, som inte funnits vid tidpunkten för anbudsöppningen, läggs till anbudet. Anbudsgivare har under vissa förutsättningar fått komplettera sina anbud. De kompletteringar som har inhämtats har avsett kompletteringar som i förfrågningsunderlaget har omnämnts kan komma att efterfrågas och som ska verifiera redan inlämnade uppgifter. Bolaget har varken bifogat bilagor som på förfrågan skulle komma att kompletteras eller övriga bilagor. Statens inköpscentral har därför inte kunnat pröva de i förfrågningsunderlaget uppställda skallkraven, varför bolaget rätteligen har uteslutits från upphandlingen. Det stod anbudsgivaren fritt att ange priser för sina tjänster så länge priserna översteg angivna golvpriser. Golvpriser är endast angivna lägsta priser. Bolaget har valt att inkomma med anbud vilket får tolkas på så sätt att uppställda skallkrav har accepterats av bolaget, även nivån på golvpriserna.

### DOMSKÄL

I målet är fråga om upphandling av personaluthyrning som görs genom förenklat förfarande. Det är alltså fråga om s.k. B-tjänster. Det innebär, enligt 1 kap. 2 § andra stycket LOU, att 15 kap. LOU är tillämpligt. Enligt 15 kap. 2 § LOU tillämpas även bl.a. 1 kap. och 16 kap. samma lag.

De grundläggande principer som ska följas vid all offentlig upphandling är principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande. 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. 6 § LOU. För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs vidare att sökanden kan visa att denne lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande myndigheten brutit mot LOU.

Ett förfrågningsunderlag ska vara så pass tydligt att samtliga anbudsgivare ges insikt i hur bedömningen av deras anbud kommer göras. Den upphandlande myndigheten får inte göra prövningen mot andra kriterier än dem som funnits i underlaget och har därför en skyldighet att från utvärderingen utesluta leverantörer vars anbud inte uppfyller ett eller flera s.k. skall-krav. Förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får dock godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och EU-rätten inte träds för när. (jfr RÅ 2002 ref. 50)

I förfrågningsunderlaget under punkten 2.1.1. *Allmänt* anges bl.a. följande. Anbudsgivaren ska i anbudet visa att de uppställda förutsättningarna och kraven i förfrågningsunderlaget är uppfyllda.

Anbudsgivaren uppmanas att följa anvisningarna i det elektroniska anbudsformuläret som ska användas för anbudsgivning. Det är av yttersta vikt att anbudet innehåller samtliga efterfrågade uppgifter, särskilt med anledning av de begränsade möjligheterna att efter anbudstidens utgång inhämta eller inkomma med förtydligande och/eller kompletterande uppgifter. Anbudsgivaren uppmanas att gå igenom sitt anbud mycket noga innan det lämnas in för att kontrollera att den efterfrågade informationen verkligen finns med i anbudssvaret samt kontrollera att samtliga bilagor bifogats anbudet.

Under punkten 2.1.9 *Inlämning av elektroniskt anbud* anges bl.a. följande.

Anbud ska lämnas elektroniskt via systemet Visma TendSign, vilket innebär att anbudsansökan inte kan lämnas i pappersformat eller via fax eller e-post.

Tänk på att:

De bifogade dokument (bilagor) till förfrågningsunderlaget som ska fyllas i och bifogas anbudet, måste sparas ner på anbudsgivarens dator, namnges med ursprungligt "bilaga namn", ifyllas och slutligen bifogas till det elektroniska anbudet.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Bolagets anbud har diskvalificerats och inte utvärderats av skälet att bolaget inte har bifogat några bilagor till anbudet och att det därför var ofullständigt.

Bolaget har bl.a. anfört att bilagorna har sparats i TendSign och att det inte har framgått dessa inte har varit tillgängliga för Statens inköpscentral. Bolaget anser därför att upphandlingen inte har varit transparent vad gäller den tekniska utformningen av upphandlingsförfarandet.

Av utredningen framgår att bolaget inte har bifogat några bilagor till anbudet på det sätt som anges i förfrågningsunderlaget. När en leverantör avser att lämna anbud i en upphandling får det anses ligga i dennes intresse och ansvar att kontrollera att anbudet är komplett och att det uppfyller de ställda skall-kraven i förfrågningsunderlaget. Inlämnandet av anbud med tillhörande bilagor sker på avsändarens risk. Enligt förvaltningsrättens mening framgår det tydligt av förfrågningsunderlaget på vilket sätt bilagor ska bifogas anbudet. Vidare har anbudsgivarna uppmanats att kontrollera att samtliga bilagor bifogats anbudet. Det kan noteras att förfarandet inte är ovanligt i upphandlingssammanhang. Det kan därför inte anses strida mot principerna i LOU såsom bolaget har anfört.

Bolaget har vidare anfört att det i likhet med andra anbudsgivare borde ha fått komplettera anbudet med bilagor. Bolaget anser därför att förfarandet strider mot likabehandlingsprincipen.

Den upphandlande myndighetens möjlighet att tillåta en anbudssökande eller anbudsgivare att rätta uppenbara fel m.m. regleras när det gäller den aktuella upphandlingsformen i 15 kap. 12 § LOU. I andra stycket finns möjligheter för myndigheten att begära förtydliganden och kompletteringar om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Motsvarande bestämmelse finns i 9 kap. 8 § LOU. Denna möjlighet bör utnyttjas restriktivt och med utgångspunkt i de allmänna principerna för upphandling. Med förtydligande eller komplettering avses att tidigare lämnade uppgifter konkretiseras. (jmf. prop. 2006/07:128 s. 377)

Av förfrågningsunderlaget framgår att leverantörer ska inkomma med vissa handlingar för att visa att angivna skall-krav är uppfyllda. När det gäller exempelvis CV anges att handlingen ska bifogas anbudet och absolut senast inom tio dagar från förfrågan från Statens inköpscentral under tiden för anbudsprövning. Statens inköpscentral har anfört att de kompletteringar som har inhämtats av andra leverantörer har avsett kompletteringar som i förfrågningsunderlaget har omnämnts kan komma att efterfrågas och som ska verifiera redan inlämnade uppgifter.

Enligt förvaltningsrättens mening är inlämnandet av samtliga efterfrågade bilagor inte en sådan rättelse eller komplettering som avses i 15 kap. 12 § LOU som kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Att bolaget har hänvisat till bilagorna i sitt anbud föranleder ingen annan bedömning. Det framgår vidare av förfrågningsunderlaget att vissa angivna handlingar kan lämnas in efter förfrågan medan andra ska bifogas anbudet. Det är inte visat att Statens inköpscentral har frångått vad som har angivits i förfrågningsunderlaget. Det är därför sammantaget inte visat att Statens inköpscentral har brutit mot LOU eller de grundläggande unionsrättsliga principerna på det sätt som bolaget har anfört.

Bolaget har således inte uppfyllt de skall-krav som Statens inköpscentral har angivit. Den upphandlande myndigheten har en skyldighet att från utvärderingen utesluta leverantörer vars anbud inte uppfyller ett eller flera s.k. skall-krav. Det har således varit korrekt att diskvalificera bolagets anbud.

Bolaget har vidare anfört att de golvpriser som har angetts är för låga, vilket strider mot likabehandlings- och transparensprincipen. Mot bakgrund av att förvaltningsrätten funnit att bolaget rätteligen har uteslutits då det inte uppfyllt samtliga skall-krav kan bolagets invändningar i detta avseende inte föranleda ett ingripande enligt LOU.

Sammantaget finner förvaltningsrätten att förutsättningar för ingripande enligt 16 kap. 6 § LOU inte föreligger. Bolagets ansökan om överprövning ska därför avslås.

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

Robert Johansson  
Rådman

Föredragande har varit Theresa Winnberg Elliot.





# 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 uppgive 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