



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I UPPSALA**

**DOM**  
2011-12-16  
Meddelad i  
Uppsala

Mål nr  
4672-11 E  
Enhet 2

**SÖKANDE**

Sävar Snickeri AB 556449-6643  
Box 24  
918 21 Sävar

*Ombud*

Advokaten Madeleine Sifvert  
Advokatfirman NOVA AB  
Linnégatan 18  
114 47 Stockholm

**MOTPART**

Sveriges Lantbruksuniversitet, 202100-2817  
Box 7070  
750 07 Uppsala

*Ombud*

Advokaten Per-Ola Bergqvist  
Foyen Advokatfirma i Sverige KB  
Box 7229  
10389 Stockholm

**ÖVERPRÖVAD UPPHANDLING**

Sveriges Lantbruksuniversitetets upphandling avseende laboratorieinredning,  
Dnr Fe.2011.2.3.2-1505

**SAKEN**

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

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår Sävar Snickeri AB:s ansökan om åtgärder enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2011-12-20	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

### BAKGRUND

Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) har genomfört en offentlig upphandling av laboratorieinredning till nybyggnaden av Veterinärmedicinskt och Husdjursvetenskapligt Centrum samt till Universitetsdjursjukhuset. Upphandlingen har genomförts som en öppen upphandling och har omfattat sex entreprenadtyper (SE 04 – SE 09) vilka avser laboratorieinredning, drag-skåp, punktutsug, uttagsenheter för media, el-paneler samt styrutrustning. Det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt med hänsyn till kvalitet, service och tekniskt stöd och pris skulle antas. Anbud har inkommit från fyra anbudsgivare; ADDvise Lab Solutions AB, LabRum AB, Comfort-Control AB och Sävar Snickeri. Enligt tilldelningsbeslut den 29 augusti 2011 ska ADDvise tilldelas kontrakt avseende entreprenadtyperna SE 05, 06 och 08, Labrum ska tilldelas kontrakt avseende entreprenadtyperna SE 04 och 07 och Comfort-Control AB ska tilldelas kontrakt avseende entreprenadtypen SE 09.

### YRKANDEN

#### Sävar Snickeri

Sävar Snickeri AB (Sävar) ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar, såsom bolagets talan slutligen har bestämts, att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har skett på så sätt att ny anbudsutvärdering genomförs utan beaktande av anbuden från ADDvise Lab Solutions AB (ADDvise) och från LabRum AB (LabRum).

Till stöd för sin talan anför Sävar bl.a. följande. Anbuden från ADDvise och LabRum uppfyller inte skall-kravet AFB.31 i förfrågningsunderlaget som anger att anbudsgivaren ska bifoga företagspresentation om sina underleverantörer. Av upphandlingsföreskrifterna AFB.5 (Anbudsprövning) framgår att prövning av anbudet sker i tre steg där det första är anbudets form och innehåll. Endast anbud från anbudsgivare som uppfyller ställda krav på anbuds form och innehåll enligt AFB.31 och kvalificeringskraven

enligt AFB.51, kommer att utvärderas. Detta skall-krav har ADDvise och LabRum, som anlitar underleverantörer för leverans och montage av laboratorieinredning etc., inte uppfyllt. ADDvise har i sitt anbud inte lämnat någon uppgift överhuvudtaget. LabRum har i sitt anbud angett att samtliga skall-krav enligt förfrågningsunderlaget uppfylls och att ingen del av arbetet kommer att läggas ut på tredje man.

LabRum har således inte bifogat någon företagspresentation avseende underleverantörer. En sådan hade inte heller varit behövlig om uppgiften om att ingen del av arbetet kommer att läggas ut på tredje man hade varit korrekt. Av LabRums anbud framgår emellertid att bolaget har lego-tillverkning av laboratorieinredning och dragskåp på ett flertal platser i Sverige; det vill säga att LabRum uppdrar åt andra företag att tillverka produkter för LabRums räkning. LabRum anför även i sitt anbud att kvalitetskontroll utförs på fabrik och att avgångskontroll utförs av bolagets underleverantörer. LabRum har således lämnat en felaktig uppgift i sitt anbud när bolaget anför att ingen del av arbetet kommer att läggas ut på tredje man.

SLU har anför att skall-kravet inte har utvärderats därför att ordet ”underleverantörer” har utelämnats i texten i AFB.31. Sävar anser att skall-kravet i AFB.31 punkten 9 är fullt begripligt även utan ordet underleverantörer. ”Företagspresentation avseende eventuell som avses att anlitas ska också redovisas” är ett fullt begripligt krav. Det är också ett vanligt förekommande skall-krav i offentliga upphandlingar. Samtliga övriga anbudsgivare har förstått vad som efterfrågas. SLU har vid anbudsutvärderingen också prövat anbuden mot kravet i AFB.31 och konstaterat att 3 av 4 anbudsgivare uppfyller skall-kravet avseende företagspresentation. Om bristen upptäcktes vid prövningen enligt AFB.31, borde rimligen inte någon av anbudsgivarna ha prövats gentemot kravet. Oaktat detta kan det konstateras att SLU har brutit mot LOU och de grundläggande principerna för offentlig upphandling genom att i förfrågningsunderlaget uppställa ett skall-krav avse-

ende företagspresentation och sedan frångå detta skall-krav för anbudsgivare vid utvärderingen. Det är vidare fråga om ett skall-krav som uppställts som ett krav i steg 1; ett krav som ska vara uppfyllt för att anbudet överhuvudtaget ska tas upp till prövning.

Genom att utvärdera anbuderna från ADDvise och LabRum, trots att anbuderna inte uppfyller ställda krav enligt punkten AFB.31, har SLU frångått sitt förfrågningsunderlag samt brutit mot LOU. Det föreligger därmed skäl för förvaltningsrätten att besluta om ett ingripande i form av rättelse enligt LOU eftersom det fel som begåtts av SLU är hänförligt till utvärderingsfasen.

Sävar har lämnat anbud i förfarandet. Anbudet har emellertid inte antagits. SLU har istället beslutat att anta andra anbudsgivare, trots att anbudet från dessa inte uppfyller av SLU uppställda skall-krav. Om SLU hade genomfört upphandlingen enligt LOU hade Sävar fått högsta poäng och tilldelats kontrakt avseende tillverkning och leverans av laboratorieinredning, drag-skåp med mera. Sävar kan således komma att lida skada på grund av att SLU istället har antagit ett anbud som inte uppfyller ställda skall-krav.

SLU

SLU motsätter sig ansökan om rättelse och anför till stöd för det bl.a. följande.

Sävar Snickeri har i sin ansökan om överprövning gjort gällande att ADDvises och LabRums anbud avvikit från i förfrågningsunderlaget uppställda krav avseende företagspresentation beträffande underleverantör. Skrivningen i de administrativa föreskrifterna lyder emellertid enligt följande. ”Företagspresentation avseende eventuell som avses att anlitas skall också redovisas”.

Bolaget har gjort gällande att ordet underleverantör utelämnats från texten och att detta förhållande skulle ha varit uppenbart för alla anbudsgivare. SLU kan i efterhand i och för sig bekräfta att påståendet om vilket ord som saknas är helt riktigt. De ska också medges att det är av rent förbiseende som ordet utelämnats. Vad Sävar gör gällande i sin ansökan om överprövning om att man i sitt anbud lämnat en sådan företagspresentation avseende underleverantör, vilket anbudsgivaren ADDvice inte gjort, är vidare riktigt.

I enlighet med de administrativa föreskrifterna och dess kod AFB.5 skulle anbudsprövning ske i tre steg. Först skulle anbuden prövas mot AFB.31 beträffande form och innehåll, sedan skulle en kvalificering av anbudsgivarna ske enligt AFB.51 och slutligen skulle anbuden utvärderas i enlighet med AFB.52. Vid den första prövningen av anbudens överensstämmelse med AFB.31 har SLU, med tanke på bristen i skrivningen som SLU själv var att lasta för, inte heller kunnat låta brister i anbuden i förhållande till detta tänkta krav leda till att anbud förkastades. Ett sådant agerande vore i uppenbar strid med de grundläggande principerna om transparens/ förutsebarhet och proportionalitet. Förfrågningsunderlaget har just beträffande detta krav haft en mindre brist. SLU kan vitsorda att det var tänkt att underleverantör skulle anges men att SLU inte kan använda ett tänkt krav för att förkasta en anbudsgivare. Det förhållandet att det i anbudsutvärderingsdokumentet trots allt finns en rad för ”företagspresentation” förändrar inget i detta avseende. SLU har inte kunna ställa krav på att anbudsgivarna skulle gissa rätt angående vilket ord som av förbiseende utelämnats. Alldeles oavsett vad Sävar anfört om hur vanligt det är med underleverantörer i branschen samt vad som framgår av ADDvices årsredovisning om att underleverantörer anlitas har bristen i skrivningen i koden AFB.31 inte kunnat vältras över på anbudsgivarna. SLU har därför, när anbud som inte innehållit sagda företagspresentation inkommit, tvingats bortse från det tilltänkta kravet, just på grund av förfrågningsunderlagets slutliga utformning med den mindre brist som fanns.

Kammarrätten i Stockholm hade i mål 5553-08 att ta ställning till ”skallkrav” som på sätt och vis ansågs vara ovidkommande i upphandlingen. I målet hade en svensk kommun angett att anbudsgivarna skulle ange eventuella underleverantörer som var tänkta att användas i projektet. Skanska hade i sitt anbud beträffande ”el” angett att underleverantör ännu inte utsetts. NCC begärde överprövning av upphandlingen bl.a. på grund av att informationen från Skanska inte överensstämde med det uppställda kravet i förfrågningsunderlaget. Kammarrätten fann bl.a. mot den bakgrunden att kravet inte skulle utvärderas att den av Skanska lämnade uppgiften fick anses uppfylla ställt krav. Avgörandet har betydelse i detta mål eftersom inte heller det ”tänkta” kravet enligt ovan skulle komma att utvärderas av SLU enligt AFB.52 vilket ytterligare förminskar dess betydelse även om det hade utformats på ett för alla förståeligt och fullständigt sätt. Av den sagda koden AFB.52 framgår istället att det var kvalitet, service och tekniskt stöd samt pris som skulle ligga till grund för vilket anbud som skulle anses vara det ekonomiskt mest fördelaktiga.

Om förvaltningsrätten ända skulle komma fram till att SLU kan förkasta en anbudsgivare trots denna brist i förfrågningsunderlaget så vill SLU avseende LabRum anföra följande. Det är korrekt att LabRum låter tillverka sina produkter hos leverantörer som man inte äger. Produkterna marknadsförs dock i LabR. Dessa bolag som tillverkar komponenter åt LabRum är inte att anse som underleverantörer i det avseende som här efterfrågas. Jämförelsen med en byggentreprenad är slående. Om ett bolag vinner en anbudstävlan för en totalentreprenad så är underleverantörer och underentreprenörer sådana bolag som exempelvis anlitas för att utföra delar av kontraktsarbetena såsom målning, pålning eller något dylikt. Att dessa, på begäran, ska presenteras i anbud är inte ovanligt. Med den tolkning som Sävar anser föreligger skulle dock en anbudsgivare behöva räkna upp varenda leverantör som man har av exempelvis arbetskläder och annat för den aktuella entreprenadens vidkommande, helt oväsentliga omständigheter. Detta är dessutom inte korrekt att LabRum inte bifogat en företagspresentation

för den underleverantör man avser att använda. För montaget kommer att förtag att användas och en företagspresentation har bifogats för dem. Lab-Rum har således inte brutit i förhållande till AFB.31 i de administrativa föreskrifterna vad det gäller den redovisning som bifogats anbudet, för det fall förvaltningsrätten finner att det tydligt framgått att underleverantör ska redovisas.

Mot angiven bakgrund har SLU inte agerat i strid med LOU eller de unionsrättsligt grundläggande principerna såsom desamma kommer till uttryck i 1 kap. 9 § LOU. Sävar har därmed inte lidit och kommer inte heller att lida skada varför deras yrkande i sak inte kan vinna bifall.

#### DOMSKÄL

I 1 kap. 9 § LOU anges att upphandlande myndigheter ska 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.

I de administrativa föreskrifterna till det för upphandlingen aktuella förfrågningsunderlaget anges bl.a. följande i AFB.31 punkt 9. ”Företagspresentation avseende eventuell som avses att anlitas skall också redovisas.” Det är ostridigt i målet att SLU inte utvärderat anbuden mot det skallkravet eftersom ordet underleverantörer bortfallit.

Frågan i målet är om SLU, genom att bortse från det felaktigt utformade skallkravet, har brutit mot de grundläggande principerna om likabehandling, förutsebarhet och transparens eller mot kravet på dokumentation enligt 9 kap. 9 § LOU i upphandlingen och om det i så fall har medfört att Sävar lidit eller riskerat att lida skada.

LOU innehåller inga detaljerade regler om hur ett förfrågningsunderlag ska utformas. Det saknas också detaljerade bestämmelser om utvärderingsmo-

deller. En upphandlande myndighet har således stor frihet att utforma ett förfrågningsunderlag eller en utvärderingsmodell på det sätt som den bedömer lämpligt. Förfrågningsunderlaget ska dock vara så klart och tydligt utformat att en leverantör genom underlaget kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. Utvärderingsmodellen måste också vara utformad på ett sådant sätt att den leder till ett rättvisande resultat, dvs. att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas. Förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får endast godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och LUF samt unionsrätten inte träds för när (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i RÅ 2002 ref. 50).

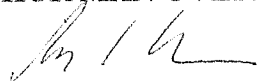
I målet är ostridigt att ett skall-krav i förfrågningsunderlaget AFB.31 punkt 9 avseende redovisning av underleverantörer blev felformulerat genom att ordet underleverantör uteslutits. Förvaltningsrätten anser att det ofullständiga skall-kravet är att betrakta som en nullitet eftersom det inte anges vilken företagspresentation som ska redovisas. Oavsett hur vanligt ett sådant krav kan anses vara i upphandlingar, är det inte rimligt att kräva att en anbudsgivare skall gissa vilket det uteslutna ordet är. Det var därför, enligt förvaltningsrättens mening, riktigt av SLU att bortse från kravet vid utvärderingen.

Det ofullständiga skall-kravet medför enligt förvaltningsrättens bedömning inte att en leverantör, med utgångspunkt från förfrågningsunderlaget, inte har kunnat skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud. Det har inte heller framgått att bristen skulle ha inneburit att en anbudsgivare inte har kunnat förutse hur utvärderingen av anbudet skulle gå till. Sävar har inte visat att SLU:s agerande att frånga det felformulerade skall-kravet skulle ha påverkat bolagets möjligheter att lägga ett konkurrenskraftigt anbud eller att utvärderingen av Sävars anbud i upphandlingen har blivit fel i förhållande till värderingsgrunderna. Förvaltningsrätten gör därför bedömningen att SLU inte kan anses ha brutit mot de grundläggande



principerna om likabehandling, förutsebarhet och transparens i LOU. Sär-  
vars ansökan om åtgärder enligt LOU ska därför avslås

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



Annika Lowén

rådman

Målet har handlagts av Ulrika de la Iglesia.



# 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