



### SÖKANDE

Peab Anläggning AB, 556568-6721

Ombud: Bolagsjuristen Linda Grahl  
Peab AB

### MOTPARTER

1. Mjölby kommun, 212000-0480
2. Mjölby-Svartådalen Energi AB, 556093-1593

Ombud för 1 och 2: Advokaten Per-Ola Bergqvist och bitr. juristen Hanna Persson  
Foyen Advokatfirma KB

### SAKEN

Överprövning av upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU

## FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

## BAKGRUND OCH YRKANDEN

Mjölby kommun genomför för egen räkning och som ombud för Mjölby-Svartådalen Energi AB en upphandling av utförandeentreprenad avseende Industriinfart Lundby, dnr TEKN/2018:62, som förenklat förfarande enligt LOU. Tilldelning sker till det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet utifrån grunden pris. De upphandlande myndigheterna benämns nedan som Beställarna. Beställarna meddelade den 20 december 2018 ett tilldelningsbeslut enligt vilket Allt i mark och anläggning i Sydsverige AB tilldelades kontrakt i upphandlingen. Av bilaga till beslutet framgår att Peab Anläggning AB:s (Peab) anbud förkastades med motiveringen att det inte uppfyller ställt krav

om intyg för UC Riskklass 3 då Peab inte har bifogat aktuellt intyg undertecknat av behörig på UC eller motsvarande institut.

Peab ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten ska upphäva tilldelningsbeslutet och i första hand besluta att utvärderingen görs om med beaktande av Peabs anbud, varvid Peab ska erhåller tilldelning av kontrakt i upphandlingen. I andra hand yrkar Peab att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen ska göras om.

Beställarna bestrider bifall till ansökan.

#### VAD PARTERNA SAMMANFATTNINGSVIS HAR ANFÖRT

##### **Peab**

##### *Peabs kravuppfyllelse*

Beställarna har i strid med sina upphandlingsdokument förkastat Peabs anbud. Beställarna har således, med ändring av och i strid med förutsättningarna som angavs i upphandlingen, gett övriga anbudslämnare andra förutsättningar än Peab. Agerandet står i strid med både 4 kap. 1 § LOU och de grundläggande EG-rättsliga principerna om likabehandling och transparens. Agerandet strider också mot huvudprincipen bakom LOU som innebär att anbud som uppfyller obligatoriska krav ska beaktas vid utvärderingen.

Peab erbjöd det lägsta anbudspriset. Peabs anbud har dock förkastats på den grunden att Peab inte bifogat ”aktuellt intyg undertecknat av behörig på UC eller motsvarande institut.”

Av det anbudsformulär som ingår i upphandlingsdokumenten och som efter ifyllande blir del av Peabs anbud framgår tydligt följande inledningsvis: ”Formuläret innehåller, förutom nedanstående efterfrågade bevis/intyg, samtliga de uppgifter som ska besvaras i anbudet. ” Vidare anges under

rubriken *Bilagor* följande: ”Till anbudet ska även bifogas: Kompletta ifyllda mängdförteckningar.” Anbudsformuläret reglerar uttömmande vilka uppgifter och handlingar som ska ges in med anbudet. Några krav på att ett intyg undertecknat av behörig på UC eller motsvarande institut föreligger således inte.

I upphandlingsdokumenten ingår även dokumentet *Skakrav, Lundby industriinfart, Mjölby* (bilagan *Skakrav*). Under punkt 2.1 anges att ”Uppgift om riskklass skall styrkas genom att ett aktuellt intyg undertecknat av behörig på UC eller motsvarande institut bifogas anbudet”. Peabs uppfattning är att denna bilaga inte är tillämplig med hänvisning till de inledande instruktionerna som ges i anbudsformuläret och vilka har redogjorts för ovan.

Det kan i sammanhanget nämnas att åtta entreprenörer har lämnat anbud i aktuell upphandling och av tilldelningsbeslutet framgår att tre anbudsgivare har uteslutits på grund av att intyg undertecknat av behörig på UC eller motsvarande institut inte har bifogats. Peabs bestämda uppfattning är därmed att flera anbudsgivare har tolkat upphandlingsdokumenten på samma sätt som Peab har gjort. Peabs anbud uppfyller således ställda krav och ska därmed inte förkastas.

Om Beställarna korrekt tillämpat sina upphandlingsföreskrifter hade entreprenaden tilldelats Peab. Peab har således lidit, eller kan komma att lida skada, genom att inte tilldelas entreprenaden.

#### *Upphandlingsdokumentens transparens*

Aktuella upphandlingsdokument är otydliga och uppfyller inte de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna. Agerandet står i strid med både

4 kap. 1 § LOU och de grundläggande EG-rättsliga principerna om likabehandling och transparens. Peab har genom att inte tilldelas upphandlingen lidit eller kan komma att lida skada.

Den upphandlingsrättsliga transparensprincipen innebär att innehållet i och utformningen av upphandlingsdokumenten måste vara tydligt och inte ge utrymme för osäkerhet eller tolkning. Principen är särskilt viktig då det gäller utformningen av krav som ställs i upphandlingen för att anbudet ska anses komplett.

Beställarna har lämnat förklaringar till hur anbudsformuläret ska tolkas och därvid tycks mena på att skrivningen i anbudsformuläret om det innehåller samtliga de uppgifter som ska besvaras i anbudet inte innebär att formuläret exklusivt anger vilka bevis och handlingar som ska bifogas anbudet. Peab anser inte att det är möjligt att tolka anbudsbilagan på annat sätt än att den uttömmande anger vad anbudet ska innehålla. Detta medför ostridigt en oklarhet i förhållande till bilagan *Skakrav*.

Beställarna kan mycket väl ha haft avsikten att bilagorna (anbudsformulär och *Skakrav*) kompletterar varandra, men detta har Beställarna inte lyckats formulera i skrift i upphandlingsdokumenten. I enlighet med transparensprincipen ska anbudsgivare som bekant inte behöva gissa sig till vad upphandlande myndighet avser och tänker.

Vidare anger Beställarna att de i enlighet med entreprenadrättslig systematik ställt svarsbilagan *Skakrav* före anbudsformuläret, vilket Beställarna påstår är en tydlig indikation på att den första är av större vikt och ska ha företräde vid tolkningssvårigheter. Peabs bestrider detta påstående och menar på att upphandlingsrättsligt saknas det betydelse vilket dokument som är ställt före något annat, vid tolkningssvårigheter. Uppstår det tolkningssvårigheter så

brister upphandlingsdokumenten i transparens. Förklaringar, i överprövningsprocesser, från upphandlande myndigheter om hur krav i upphandlingen ska tolkas och uppfyllas utgör ofta tecken på att förfrågningsunderlaget de facto är otydligt och inte formulerat i enlighet med vad principen om transparens kräver.

*Allt i mark och anläggning i Sydsverige AB:s kravuppfyllelse*

Allt i mark och anläggning i Sydsverige AB:s anbud uppfyller inte samtliga ställda obligatoriska krav enligt Anbudsformuläret då bolagets mängdförteckning saknar belopp på en post. Således är inte kravet i anbudsformuläret ”komplett ifyllda mängdförteckningar” uppfyllt.

Det är märkligt hur Beställarna resonerar i sitt yttrande vad gäller vinnande leverantörs brist i uppfyllande av komplett mängdförteckning, vilket är ett krav enligt anbudsformuläret. I denna del verkar Beställarna göra en helt annan bedömning vad gäller aktuell anbudsgivares kvalificering och därigenom åsidosätts 4 kap. 1 § LOU som innebär att en upphandlande myndighet ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt.

**Beställarna**

*Peabs kravuppfyllelse*

Det är korrekt att Peabs anbud förkastats på den grunden att ett obligatoriskt krav på anbudets form och innehåll, uppställt i upphandlingsdokumenten, inte efterkommit. Det krav som inte efterkommit återfinns i punkten 2.1 i bilagan *Skakrav*. Det är ostridigt att kravet inte efterkommit av Peab. Beställarna har därmed inte brutit mot LOU eller mot någon av de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna i övrigt genom sitt förkastande av

Peabs anbud. Detta innebär även att Peab inte har riskerat att lida skada till följd av att dess anbud förkastats.

*Upphandlingsdokumentens transparens*

Upphandlingsdokumenten är tydliga avseende vilka obligatoriska krav som föreligger och uppfyller således de upphandlingsrättsliga principerna.

Av punkten 2.1 i bilagan Skakrav framgår med tydlighet att ett undertecknat intyg ska ges in tillsammans med svarsbilagan för att anbudet ska vara komplett. Kravet är tydligt föreskrivet på så vis att en normalt omsorgsfull och informerad anbudsgivare måste ha förstått att denna handling måste lämnas för att kravet ifråga ska kunna styrkas och därmed uppfyllas.

Peab har anfört att det av instruktionerna i upphandlingsdokumenten inte framkommer att ett undertecknat intyg behöver skickas in tillsammans med övriga handlingar för att anbudet ska anses vara komplett. Detta eftersom det i anbudsformuläret, alltså en annan svarsbilaga än den benämnd *Skakrav*, framgår att formuläret innehåller "samtliga de uppgifter som ska besvaras i anbudet." Det är förvisso riktigt att denna mening återfinns i anbudsformuläret. Det anges dock inget i anbudsformuläret om att detta exklusivt anger vilka bevis och intyg, dvs. handlingar, som ska fogas till anbudet för att detta ska anses vara komplett. Det anges också, ostridigt, i anbudsformuläret att "till anbudet skall även bifogas: Kompletta ifyllda mängdförteckningar". Att det enkom är dessa som ska bifogas anbudet anges dock inte.

Som framgår av punkten AFB.22 i Administrativa föreskrifter måste både kraven i bilagan Skakrav och anbudsformuläret vara efterkomna i anbudet för att det ska anses vara komplett och kunna tas upp till prövning. Detta, att två handlingarna uppställer krav på uppgifter/handlingar som ska lämnas i anbudet, har framgått mycket tydligt och Peab har också efterkommit alla

krav avseende lämnade uppgifter i bilagan *Skakrav*, utom just det krav som föranlett förkastande. Peab har vidare fogat dokument till detta i e-avrop, vilket gör att den nu i ansökan framförda, att bilagan inte är tillämplig vad det gäller krav på anbudens form och innehåll, mister all trovärdighet och bär prägel av en ren efterhandskonstruktion.

Det framgår vidare med all önskvärd tydlighet av punkten AFB.31 att anbudet ska innehålla uppgifter enligt upphandlingsdokumenten och att bilagan *Skakrav* ska fyllas i enligt instruktion i e-avrop liksom avseende anbudsformuläret. Det är inte möjligt för en anbudsgivare att endast efterkomma kraven på anbudets form och innehåll i en svarsbilaga för att uppnå de krav som ställs i AF-delen, utan båda svarsbilagornas krav ska efterkommas.

Av punkten AFB.31 framkommer även ytterligare krav på anbudet. Den är en kravspecifikation som anbudsgivare regelmässigt måste bekanta sig, och inte någonting som är specifikt för just den aktuella upphandlingen. Dessutom har Beställarna i enlighet med entreprenadrättslig systematik ställt bilagan *Skakrav* före anbudsformuläret, vilket är en tydlig indikation på att den första är av större vikt och ska ha företräde vid tolkningssvårigheter. Det går alltså inte att argumentera att instruktioner från anbudsformuläret ska gälla framför bilagan *Skakrav*.

Peab har dessutom uppenbarligen själv uppfattat att krav föreligger på att handlingar angivna i bilagan *Skakrav* ska lämnas in, t.ex. registreringsbevis, vilket ostridigt lämnats i e-avrop av Peab. Att ett antal andra anbudsgivare, liksom Peab, missat ett efterkomma ett obligatoriskt krav på anbudets form och innehåll, är ingen indikation på att det är tolkningsbart eller inte. Beställarna har tillämpat sina upphandlingsföreskrifter helt i enlighet med deras lydelse och därmed inte brutit mot upphandlingslagstiftningen.

*Allt i mark och anläggning i Sydsverige AB:s kravuppfyllelse*

Enär Peabs anbud rätteligen har förkastats har Peab under alla omständigheter inte lidit skada av en möjlig överträdelse från Beställarnas sida av lika-behandlingsprincipen i denna del.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Upphandlingsdokument

Av punkten AFB.31 *Anbuds form och innehåll* i Administrativa föreskrifter framgår följande:

*Anbudet ställs upp och innehåller uppgifter enligt detta förfrågningsunderlag och inges via e-Avrop.*

*Anbudet ska:*

- *vara skrivet på svenska*
- *vara prissatt i SEK exkl. moms*
- *vara lämnat av behörig person*
- *Svarsbilaga "skakrav" ska fyllas i enligt instruktion via E-avrop.*
- *Svarsbilaga "anbudsformulär" ska fyllas i enligt instruktion.*
- *Ifylld Mängdförteckningar (se kap 4 skakrav)*

*Ett anbud som inte innehåller samtliga efterfrågade uppgifter och handlingar kommer att förkastas.*

Av avsnitt 2.0 *Krav på ekonomisk ställning* i bilagan Skakrav framgår, såvitt här är aktuellt, följande.

#### *2.1 Krav på bilaga*

*Vid inlämning ska [UC eller motsvarande] bifogas anbudet. Filen bifogas i steg två av tre (2/3) av denna inlämning.*

*Anbudsgivaren ska ha stabil ekonomisk ställning och tillhöra lägst riskklass 3 enligt Upplysningscentralens (UC) klassificering eller motsvarande riskklass hos annat kreditvärderingsinstitut. Uppgift om riskklass skall styrkas genom att ett aktuellt intyg undertecknat av behörig på UC eller motsvarande institut bifogas anbudet.*

Av anbudsformuläret framgår, såvitt här är aktuellt, följande.

*Rutorna i formuläret är expanderbara fält att skriva i.*



*Formuläret innehåller, förutom nedanstående efterfrågade bevis/intyg, samtliga de uppgifter som ska besvaras i anbudet.*

*[...]*

**BILAGOR**

*Till anbudet ska även bifogas:*

*Komplett ifyllda mängdförteckningar*

**Förvaltningsrättens bedömning**

Peab har i målet gjort gällande dels att dess anbud felaktigt förkastats då det uppfyller samtliga ställda krav, dels att upphandlingsdokumenten, för det fall ett krav om undertecknat intyg från behörig på UC eller motsvarande institut ska anses gälla, brister i transparens.

När en anbudsgivare gjort gällande flera skäl för ingripande enligt LOU bör domstolens prövning i första hand göras av de grunder som hänför sig till upphandlingens konkurrensuppsökande skede (se Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål 1225-12). Förvaltningsrätten prövar därför först om utformningen av upphandlingsdokumenten i de delar som här är relevanta strider mot kraven på öppenhet och transparens.

Transparensprincipen innebär bl.a. att samtliga villkor och bestämmelser i upphandlingsdokumenten ska vara formulerade på ett klart, precist och entydigt sätt för att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare ska kunna förstå innebörden av dem och tolka dessa på samma sätt (se t.ex. EU-domstolens dom i mål C-27/15).

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det av punkten 2.1 i bilagan *Skakrav* klart och tydligt framgår att en anbudsgivare tillsammans med anbudet måste lämna in intyg, undertecknat av behörig på UC eller motsvarande institut, för att styrka att denne uppfyller kravet att ha en stabil ekonomisk ställning och tillhöra lägst riskklass 3 enligt UC:s klassificering eller motsvarande riskklass hos annat kreditvärderingsinstitut.

Att anbudsgivaren var tvungen att fylla i bilagan *Skakrav* enligt instruktion via E-avrop och därmed att bifoga samtliga de handlingar som erfordras enligt denna bilaga framgår vidare tydligt av punkten AFB.31 i Administrativa föreskrifter.

Förvaltningsrätten anser mot beskriven bakgrund att det krav om intyg som föreskrivits i punkten 2.1 i bilagan *Skakrav* är ett obligatoriskt krav i upphandlingen som en normalt informerad och omsorgsfull anbudsgivare har kunnat förstå och räkna med. Det Peab anført om skrivningen i anbudsformuläret om att det innehåller ”samtliga de uppgifter som ska besvaras i anbudet” föranleder ingen annan bedömning. Detta då skrivningen, även om den inte är optimalt formulerad, mot bakgrund av utformningen av punkten AFB.31 i Administrativa föreskrifter och det tydliga kravet i punkten 2.1 i bilagan *Skakrav* inte kan anses innebära att de krav om uppgifter och bevisning Beställarna ställt i bilagan *Skakrav* inte ska gälla om de inte omnämns i anbudsformuläret. Förvaltningsrätten bedömer således att det Peab anført i denna del inte innebär att upphandlingsdokumenten strider mot principen om transparens.

Förvaltningsrätten har då att ta ställning till om Beställarna haft fog för sitt beslut att förkasta Peab anbud med hänvisning till bristande uppfyllelse av det obligatoriska kravet enligt punkten 2.1 i bilagan *Skakrav*.

De obligatoriska krav som ställs för upphandlingen ska normalt vara till fullo uppfyllda i anbudet för att den upphandlande myndigheten ska kunna uppta ett anbud till slutlig anbudsutvärdering och tilldela anbudsgivaren kontrakt i upphandlingen (jfr t.ex. Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2016 ref. 37).

Förvaltningsrätten konstaterar att det i målet är otvistigt att Peabs anbud inte innehöll ett intyg undertecknat av behörig på UC eller motsvarande institut

som påvisar att Peab har stabil ekonomisk ställning och tillhör lägst riskklass 3 enligt UC:s klassificering eller motsvarande riskklass hos annat kreditvärderingsinstitut. Beställarna har därmed haft rätt att förkasta Peabs anbud till följd av bristande kravuppfyllelse.

Mot bakgrund av denna bedömning samt den omständigheten att det i upphandlingen, utöver tilldelad leverantör, finns två ytterligare kvalificerade anbudsgivare vars anbud inte ifrågasätts av sökanden kan Peab inte lida skada av en möjlig överträdelse avseende kvalificeringen av Allt i mark och anläggning i Sydsverige AB:s anbud. Vad Peab anfört i det avseendet ska därför lämnas utan åtgärd.

Sammanfattningsvis föreligger inte skäl för ingripande enligt 20 kap. 6 § LOU på de av Peab anförda grunderna. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

#### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).

Tomas Kjellgren  
Rådman

Målet har föredragits av föredragande juristen Stefka Bokmark.



## 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 nyårs-afton, 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.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. This is essential for ensuring the integrity of the financial statements and for providing a clear audit trail. The records should be kept up-to-date and should be easily accessible to all relevant parties.

2. The second part of the document outlines the procedures for handling cash receipts and payments. It is important to ensure that all receipts are properly issued and that payments are made in a timely and accurate manner. This helps to prevent errors and ensures that the company's cash flow is managed effectively.

3. The third part of the document describes the process of reconciling bank statements with the company's records. This is a critical step in the accounting cycle and helps to identify any discrepancies or errors. It is important to perform this reconciliation regularly and to investigate any differences immediately.

4. The fourth part of the document discusses the importance of maintaining proper documentation for all financial transactions. This includes keeping copies of all receipts, invoices, and bank statements. This documentation is essential for supporting the financial statements and for providing evidence in the event of an audit.

5. The fifth part of the document outlines the procedures for preparing the financial statements. This involves summarizing the company's financial performance over a specific period and presenting this information in a clear and concise manner. It is important to ensure that the financial statements are accurate and that they provide a true and fair view of the company's financial position.