



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**

Avdelning 30

**DOM**  
2020-03-26  
Meddelad i Stockholm

Sida 1 (10)

Mål nr  
22431-19

**SÖKANDE**

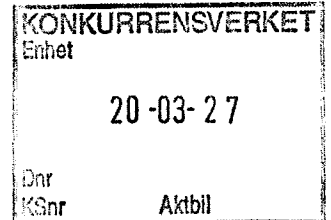
Prendo AB, 556262-6233

**MOTPART**

Kammarkollegiet

**SAKEN**

Offentlig upphandling



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 1193048

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: <a href="mailto:avd21.fst@dom.se">avd21.fst@dom.se</a> <a href="http://www.domstol.se/forvaltningsratt">www.domstol.se/forvaltningsratt</a>	-	måndag–fredag 08:00–16:00

## BAKGRUND

### *Om upphandlingen*

Kammarkollegiet har genomfört en upphandling avseende ramavtal för tillhandahållande av gåvokort och presentkort till statliga myndigheter och andra avropsberättigade organisationer. Upphandlingen har genomförts som ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, och omfattade två anbudsområden; gåvokort och presentkort.

### *Första tilldelningsbeslutet och efterföljande rättelse*

Den 20 februari 2018 fattade Kammarkollegiet ett tilldelningsbeslut avseende anbudsområdet gåvokort, genom vilket de tre anbudsgivarna New Promotion Sverige AB, Staples Sweden AB och Prendo AB erbjöds att teckna ramavtal. Två anbudsgivare ansökte om överprövning av tilldelningsbeslutet gällande anbudsområdet gåvokort. Förvaltningsrätten i Stockholm beslutade den 5 juli 2018 i mål nr 4982-18 och 5000-18 att en ny anbudsutvärdering skulle genomföras och att vissa hemsidor och prislistor som åberopats av New Promotion Sverige AB, Staples Sweden AB och Prendo AB inte skulle beaktas vid den nya utvärderingen.

### *Det andra tilldelningsbeslutet och efterföljande rättelse*

Kammarkollegiet vidtog rättelse enligt ovan och meddelade ett nytt tilldelningsbeslut. Genom beslutet kom bolagen Staples Sweden AB, Prendo AB och Newport Collection AB att erbjudas att teckna ramavtal. Newport Collection AB ansökte om överprövning av tilldelningsbeslutet, varpå Förvaltningsrätten i Stockholm genom dom den 5 juli 2019 i mål nr 4586-19 meddelade att en ytterligare rättelse av upphandlingen skulle vidtas. Kammarkollegiet hade infordrat otillåtna kompletteringar i strid med

LOU genom att tillåta anbudsgivare som redan kommit in med bevisning om marknadsvärden i samband med den föregående överprövningsprocess att byta ut denna bevisning mot ny bevisning gällande samma fråga.

*Det nu aktuella tilldelningsbeslutet av den 4 oktober 2019*

Av det tilldelningsbeslut som förvaltningsrätten nu har att överpröva framgår att Kammarkollegiet har rättat sig efter förvaltningsrättens tidigare domar i ärendet. Detta har medfört att anbudsgivare, såsom bl.a. Prendo AB, tillerkänts lägre mervärdespoäng än vid de tidigare utvärderingarna.

#### **YRKANDEN M.M.**

*Prendo AB* yrkar att upphandlingen ska rättas, alternativt att upphandlingen ska göras om. Till stöd för sin talan för bolaget fram att deras anbud har utvärderats på ett felaktigt sätt och att bolaget därvid har lidit skada till följd av beslutet.

*Kammarkollegiet* anser att ansökan om överprövning ska avslås och för sammanfattningsvis fram följande. Kammarkollegiet har prövat och värderat anbudet på precis det sätt som angetts i upphandlingsdokumentet. De uppställda kraven har tillämpats på ett likabehandlande sätt. Kammarkollegiet har följt Förvaltningsrätten i Stockholms tidigare domar.

#### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

##### **Tillämpliga bestämmelser m.m.**

För att förvaltningsrätten ska kunna ingripa mot upphandlingen krävs enligt 20 kap. 6 § LOU att den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU eller någon annan

bestämmelse i samma lag och att detta har medfört att bolaget har lidit eller kan komma att lida skada.

Enligt 4 kap. 1 § LOU ska en upphandlande myndighet behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Av samma bestämmelse framgår även att upphandlingar ska genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Enligt 4 kap. 9 § första stycket LOU får en upphandlande myndighet tillåta eller begära att en leverantör rättar en felskrivning, felräkning eller något annat fel i en handling som har getts in av leverantören. Myndigheten får också tillåta eller begära att en leverantör förtydligar eller kompletterar en sådan handling. Enligt bestämmelsens andra stycke ska en sådan åtgärd vara förenlig med principerna om likabehandling och öppenhet.

Av förarbetena till den aktuella bestämmelsen framgår bl.a. följande. Ändring av uppgifter i ett anbud eller en anbudsansökan innebär en hög risk för brott mot likabehandlingsprincipen. Rättelse innebär i formell mening att redan lämnade uppgifter ändras. Möjligheterna till förtydligande och komplettering ska tillämpas restriktivt. Helt nya sakuppgifter kan inte tillföras ett anbud genom komplettering eller ett förtydligande. Gemensamt för termerna förtydliga och komplettera är att det inte handlar om att ersätta tidigare lämnade uppgifter med nya utan om att konkretisera dem på något sätt (prop. 2015/16:195 s. 446 och 977).

### **Förvaltningsrättens bedömning**

#### *Inledning*

Förvaltningsrätten kommer nedan att redogöra för domstolens synsätt på det händelseförlopp som är av relevans för rättens prövning. Redogörelsen frångår inte vad som har angivits under rubriken Bakgrund men preciserar utgångspunkterna som ligger till grund för domstolens bedömning.

Upphandlingsunderlaget innehöll ett antal tilldelningskriterier. Tilldelningskriterium 1 – antal produkter (tilldelningskriterium 1), angav att en anbudsgivare som erbjuder gåvokort med fler än 85 stycken produkter skulle kunna erhålla ett mervärde vid utvärderingen av upphandlingen. Varje anbudsgivare skulle dock endast kunna tillgodoräkna sig mervärde för produkter som hade ett marknadsvärde som högst uppgick till den beloppsgräns som gäller för skattefri julgåva enligt gällande skatteregler. En av frågorna i Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 4982-18 och 5000-18 var om Prendo AB hade kunnat visa detta genom ingivet underlag. Till styrkande av produkternas marknadsvärden hade Prendo AB bl.a. hänvisat till produktpriser på Vinga of Swedens hemsida samt priser upptagna i deras specialsortimentlista riktad mot företag. Förvaltningsrätten beslutade att hemsidan och listan inte kunde användas för att visa det efterfrågade marknadsvärdet. Genom att Kammarkollegiet hade godtagit de däri angivna priserna hade kollegiet brutit mot likabehandlingsprincipen.

Inför det andra tilldelningsbeslutet lämnade Prendo AB, på Kammarkollegiets begäran, in material till stöd för att bolaget skulle erhålla full mervärdespoäng vid utvärderingen av tilldelningskriterium 1. Kammarkollegiet hade dock redan under den första överprövningsprocessen begärt in sådant underlag av bl.a. Prendo AB. Förvaltningsrätten i Stockholm beslutade därför i mål nr 4586-19 att det senare ingivna materialet inte

skulle tillåtas. Förfarandet hade inneburit att Prendo AB hade gjort en otillåten beviskomplettering. Genom underlaget i fråga hade Prendo AB avsett styrka att deras anbud skulle erhålla full mervärdespoäng i enlighet med tilldelningskriterium 1 men underlaget fick alltså inte beaktas vid utvärderingen av upphandlingen.

Prendo AB hade vid det första tilldelningsbeslutet att tillgodoräkna sig 45 poäng vid utvärderingen av tilldelningskriterium 1. Denna poäng stod sig vid det andra tilldelningsbeslutet. Förvaltningsrätten noterar att poängen hade blivit lägre om inte Kammarkollegiet i sin utvärdering hade tillåtit Prendo AB att byta ut den tidigare bevisningen, vilken alltså inte kunde göra deras produkters marknadsvärden sannolika. Det var också mot denna bakgrund som Prendo AB vid det tredje tilldelningsbeslutet erhöll noll i mervärdespoäng vid utvärderingen av tilldelningskriterium 1.

Frågan i målet är om det finns skäl att ingripa mot upphandlingen på någon av de grunder som Prendo AB har fört fram. Mot bakgrund av ovan redogörelse och hur bolaget har fört sin talan avser förvaltningsrätten att särskilt pröva om Prendo AB har gjort sannolikt att bolaget skulle ha tilldelats full mervärdespoäng avseende tilldelningskriterium 1 vid tilldelningsbeslutet den 4 oktober 2019. Under den nuvarande överprövningsprocessen har Prendo AB också kommit in med nytt material till stöd för sin talan. Frågan är därför också om denna nya bevisning kan göra det återopade sannolikt. Slutligen avser domstolen att uttala sig om vad Prendo AB har fört fram om att bolaget har hamnat i sämre läge på grund av de tidigare domstolsprocesserna.

*Var Kammarkollegiets anbudsutvärdering felaktig?*

Prendo AB har fört fram att de priser som angavs i deras anbud var inom de gränser som angavs i upphandlingsunderlaget och att prisuppgifterna

hämtades från leverantören av deras produkter. Därför anser bolaget att det skulle ha tilldelats mervärdespoäng i enlighet med den beräkning som Kammarkollegiet gjorde vid det första tilldelningsbeslutet. Att leverantörspriserna har ändrats efter anbudstidens utgång ska inte beaktas.

Prendo AB har också fört fram att bolaget inte sett någon bevisning i de överprövningar som inkommit på att priserna inte stämde vid inlämnandet av anbudet. Bevisbördan borde således ligga hos den som klagat på anbudet.

Prendo AB har också anmärkt på att Kammarkollegiet vid utvärderingen av tilldelningsbeslutet poängsatt och värderat Prendo AB och Triffiq Företagsprofilering AB på helt olika sätt trots att deras sortiment är i det närmaste identiska och kommer från samma leverantör.

Kammarkollegiet har emellertid invänt att Prendo AB inte har fått tillgodoräkna sig ett lägre antal produkter i den sista rättelsen för att bolagets underleverantör ändrat sina priser efter sista anbudsdag, utan för att Prendo AB i den första överprövningsprocessen i huvudsak hänvisat till hemsidor som enligt Förvaltningsrätten i Stockholms domar i mål nr 4982-18 och 5000-18 riktar sin försäljning till företag.

Förvaltningsrätten konstaterar att domstolen tidigare har fattat beslut i likhet med vad Kammarkollegiet för fram i denna del (se underrubriken Inledning och de ovan angivna domarna). Prendo AB har inte heller åberopat någon omständighet som medför någon annan bedömning än den domstolen har gjort i de tidigare målen. Med denna utgångspunkt och mot bakgrund av att det är Prendo AB som har bevisbördan ansluter sig förvaltningsrätten till vad Kammarkollegiet har fört fram här ovan. Prendo AB har inte har kunnat göra sannolikt att bolaget skulle ha tilldelats full mervärdespoäng vid utvärderingen av tilldelningskriterium 1. Förvaltningsrätten bedömer därför att det saknas grund för ingripande mot upphandlingen med anledning av

vad Prendo AB har fört fram i denna del. Inte heller kan Prendo AB:s jämförelse med Triffiq Företagsprofilering AB föranleda något ingripande mot upphandlingen.

*Kan Prendo AB:s nu ingivna bevisning föranleda någon annan bedömning?*

Prendo AB vidhåller att marknadsvärdena på de produkter som bolaget angav för att kunna tilldelas full mervärdespoäng var i enlighet med tilldelningskriterium 1 och att bolaget därför ska tilldelas full mervärdespoäng. Till stöd för detta har bolaget i domstolen gett in ett intyg utfärdat av bolagets leverantör Vinga Sweden. I intyget anges att vid tidpunkten för anbudslämnande den 21 december 2017 så översteg priserna på leverantörens produkter inte 450 kr inklusive moms på hemsidorna [www.vinga.com](http://www.vinga.com) och [www.vingahome.se](http://www.vingahome.se). Prendo AB för fram att intyget styrker att även [www.vingahome.se](http://www.vingahome.se), vilken är en konsumentsida, hade priser som var inom det spann som klarade skattegränsen för julgåvor vid tiden för upphandlingen. Bolaget anger att hela produktsortimentet fanns på den hemsidan och även på de adresser som bolaget hänvisade till i den ursprungliga upphandlingen.

Förvaltningsrätten kan vid bedömningen av om Prendo AB har gjort de aktuella marknadsvärdena sannolika inte beakta andra uppgifter än sådana som är tillåtna enligt 4 kap. 9 § LOU (jfr Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål nr 4586-19). Förvaltningsrätten konstaterar att ingen av de i intyget angivna hemsidorna tidigare har förekommit i bolagets anbudsunderlag. Att beakta hemsidorna vid prövningen av om Prendo AB har gjort sannolikt att bolaget var berättigat till full mervärdespoäng vid utvärderingen av tilldelningskriterium 1 skulle därför inte vara förenligt med de principer som är lagfästa i LOU. Eftersom intyget enbart leder sådana uppgifter i bevis som ändå inte kan anses utgöra en tillåten komplettering av bolagets anbud anser förvaltningsrätten att Prendo AB inte heller genom det



inlämnade intyget har gjort sannolikt att bolaget skulle ha tilldelats full mervärdespoäng vid utvärderingen av tilldelningskriterium 1.

*Har det någon betydelse att Prendo AB har kommit i sämre läge p.g.a. de överprövningar som har gjorts och förvaltningsrättens beslut i dessa?*

Prendo AB har fört fram att bolaget har följt upphandlingsdirektiven och alla de krav som har ställts på bolaget. Följden av de överprövningar som har gjorts och förvaltningsrättens beslut i dessa innebär att bolaget har hamnat i något som liknar ett moment 22. Prendo AB anser att bolaget hamnat i en situation av rättslöshet, där bolaget inte ges möjlighet att bevisa att det har gjort rätt. Detta trots att bolaget har följt och gjort allt rätt enligt upphandlingen.

Av det anförda kan förstås att Prendo AB anser att Kammarkollegiets handlande, och att ärendets tidigare överprövningar har inneburit att bolaget har kommit i ett sämre läge. Även om den generella principen reformatio in pejus innebär att den enskilde inte ska komma i ett sämre läge om ett myndighetsbeslut eller dom överklagas så framgår av praxis att principen i rättsfrågor av detta slag tillämpas med stor försiktighet (jfr t.ex. Kammar-rätten i Stockholms dom i mål nr 924-12). Det saknas därför även skäl att ingripa mot upphandlingen på denna grund.

### **Sammanfattning**

Förvaltningsrätten anser sammanfattningsvis att det inte har kommit fram skäl att ingripa mot upphandlingen på de grunder som Prendo AB har fört fram. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).

Peter Lif  
Chefsrådman

Förvaltningsrättsnotarien Jesper Lublin har föredragit målet.



## 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 rättstillämpningen.
- 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.