



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

**DOM**  
 2010-09-21  
 Meddelad i  
 Stockholm

Mål nr  
 31179-10  
 Enhet 13

**SÖKANDE**

ABB AB, 556029-7029

Ombud: Advokat Olof Hallberg och jur. kand. Daniel Strandberg  
 Advokatfirman Lindahl KB  
 Box 1065  
 101 39 Stockholm

2010-09-22

Avf	
Dnr	
Doss	Aktbil

**MOTPART**

Svenska Kraftnät, 202100-4284

Ombud: Advokat Magnus Nedström  
 Advokatbyrån Sigeman & Co AB  
 Anna Lindhs plats 4  
 211 19 Malmö

**SAKEN**

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

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår ABB AB:s ansökan om ingripande enligt LUF.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut den 21 maj 2010 upphör därmed att gälla.

Dok.Id 37884

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, YRKANDEN M.M.

Svenska Kraftnät genomför en upphandling av bland annat utveckling, leverans, installation samt service och underhåll för ett nytt system avsett för Svenska Kraftnäts övervakning och kontroll av det nationella krafttransmissionnätet "System According to IT-Projekt – HUDS" med referensnummer 924/2007/AL70. Upphandlingen genomförs i enlighet med reglerna för ett förhandlat förfarande. Utöver ABB AB (nedan ABB) lämnade två andra bolag anbud i upphandlingen. Av tilldelningsbeslutet, daterat den 12 maj 2010, framgår att Svenska Kraftnät avser att tilldela Areva T&D (nedan Areva) kontraktet i upphandlingen.

**ABB** ansöker om överprövning och yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen skall avbrytas och göras om. Som grund för ansökan åberopas att Svenska Kraftnät har brutit mot de grundläggande principerna om framförallt likabehandling och transparens och att de fel som begåtts i upphandlingen medför att ABB lider eller kan komma att lida skada.

**Svenska Kraftnät** bestrider bifall till ansökan och anför att ABB inte på någon punkt visat att man lider eller kan komma att lida skada till följd av de påstådda missförhållandena.

Förvaltningsrätten har den 21 maj 2010 beslutat att upphandlingen tills vidare inte får avslutas.

### UTREDNINGEN I MÅLET

Vad parterna anført till utveckling av talan redovisas i huvudsak i det följande under var och en av rubrikerna *Ändringar av skall- och börkrav*, *Otydligt förfrågningsunderlag och utvärdering* samt *Otillåtna prisjusteringar*.

Ändringar av skall- och börkrav

**ABB:** Svenska Kraftnät har under förhandlingsfasen gjort ändringar och omfattande tillägg till ett antal krav i upphandlingen. Ett 20-tal krav har ändrats under upphandlingens gång, och ett flertal av dessa förändringar har skett under ABB:s förhandlingsmöten med Svenska Kraftnät. Vissa förändringar finns heller inte dokumenterade, utan har endast meddelats muntligt. Bland annat meddelade Svenska Kraftnät en omfattande ökning av kravet på "Time-line support" så sent som under april 2010. Det ursprungliga kravet innebar endast att anbudsgivaren skulle erbjuda "Time-line handling", men innebörden av kravet var upp till var och en av anbudsgivarna att tolka. Ändringen innebar att ABB mindre än en månad innan tilldelningsbeslutet meddelades, tvingades inkludera en lösning som kraftigt försämrade ABB:s konkurrenskraft. ABB ifrågasätter därför om Svenska Kraftnät har behandlat alla anbudsgivare på samma sätt i enlighet med den EU-rättsliga principen om likabehandling. Att förändringar av skall- och börkrav har skett vid förhandlingsmöten tyder på att anbudsgivarna inte fått ta del av samma information och ändringar vid samma tillfälle under upphandlingens process.

Att förändringarna har påverkat omfattningen av upphandlingen på ett väsentligt och otillåtet sätt är uppenbart taget i beaktande att anbudsgivarnas offererade Life cycle costs kraftigt har justerats under upphandlingens gång. Som mest uppgår prisjusteringen till drygt 27 procent, vilket motsvarar Arevas prissänkning från första anbud till slutligt anbud.

Vidare hävdas att kravspecifikationerna för ABB är mera detaljerade och utökade jämfört med dem för Areva.

**Svenska Kraftnät** bestrider att otillåtna ändringar förekommit och anför bl.a. följande. Den handling ABB hänvisar till innehåller ett förtydligande av det krav som angetts redan i anbudsinvjudan för den s.k. EMS-

funktionaliteten. Omfattningen av upphandlingen har inte påverkats genom förtydligandet; däremot har ABB under förhandlingarna på detta sätt uppmärksammat på att deras anbud haft betydande brister i dessa avseenden. Detta berördes också vid ett förhandlingsmöte med ABB, som då — såvitt Svenska Kraftnät kunde bedöma — visade sig förstående och insåg otillräckligheten i sitt anbud. ABB hade ingen invändning mot att förtydligandet skulle ha gjorts i ett sent skede. ABB har också som ett led i förhandlingarna anpassat sitt anbud i anledning av förtydligandet. ABB har inte ändrat sin prissättning i anledning av denna anpassning, varför påståendet att anpassningen skulle ha försämrat ABB:s konkurrenskraft är svårt att förstå.

Svenska Kraftnät har under förhandlingarna vinnlagt sig om att endast förtydliga, inte ändra kraven i upphandlingen. I några enstaka fall har mindre krav eller delkrav strukits. Samtliga deltagande anbudsgivare har kontinuerligt under förhandlingarna underrättats om dessa förtydliganden.

Även för det fall att vissa krav skulle anses ha utökats under förhandlingarna, vill Svenska Kraftnät beträffande gällande rätt i denna del framhålla följande. I förhandlade förfaranden är ändringar i krav tillåtna i den mån de inte kan anses "väsentliga". Det avgörande testet för om ändringen är väsentlig eller inte är huruvida det ändrade kravet är så annorlunda att det sannolikt skulle ha attraherat leverantörer som avstått från deltagande i upphandlingen på grundval av den ursprungliga kravbilden. Principen ifråga är med andra ord avsedd att skydda leverantörer som *kunde ha deltagit* i upphandlingen, inte de som faktiskt deltar i den.

Det nyss sagda innebär också, att principen typiskt sett bara kommer till tillämpning ifall där det under förfarandet sker en väsentlig *sänkning* av kravnivån, inte då den *höjs*. Endast i mycket speciella undantagsfall kan det tänkas att en potentiell leverantör skulle ha avstått från deltagande därför att kravbilden från början var för låg, och att hans intresse att delta

skulle ha uppkommit först vid kännedom om att kraven hade höjts.

Det kan alltså hållas för uteslutet att förtydligandet (eller, som ABB hävdar, ändringen) inneburit en överträdelse av LUF som kunnat medföra skada eller risk för skada för ABB.

Det som utvecklats i förtydligandet är sådant som redan ligger i begreppet time-line handling, ett begrepp som är vedertaget i branschen och vars innehåll och innebörd förstås av övriga anbudsgivare i upphandlingen. Avvikelserna mellan olika anbudsgivare i de s.k. Service Descriptions som tas fram succesivt under förhandlingsfasen beror typiskt sett på att det funnits behov av att förtydliga ett krav för en viss anbudsgivare men inte för en annan. Detta står inte i strid med någon av de unionsrättsliga principerna.

Det finns inga uppenbara skillnader i kravbilden gentemot ABB resp. Areva som ABB påstår.

#### Otydligt förfrågningsunderlag och utvärdering

**ABB:** Av Inbjudan framgår hur Svenska Kraftnät avsett att utvärdera inkomna och kvalificerade anbud. Utvärderingen är indelad i två delar, Functionality som viktats till 70 procent och Life cycle cost som viktats till 30 procent. Vidare framgår att poäng kommer att tilldelas efter en 10-gradig skala, i vilken 10 poäng är bäst (Perfect), 1 poäng är sämst (Exceptionally weak) och 5 poäng motsvarar omdömet bra (Good).

För Life cycle cost sker en relativ bedömning, där anbudet med lägst kostnad tilldelas betyget 10 och övriga anbud tilldelas ett betyg i relation till denna kostnad. Betyget multipliceras sedan med vikten för Life cycle cost, vilken är 30 procent, och adderas till betyget för Functionality.

För Functionality, som i sin tur delats in i tre underkriterier som i sin tur består av totalt tolv delmoment, framgår av Inbjudan att en absolut värdering kommer att ske, där Svenska Kraftnät betygsätter varje delmoment

under varje underkriterie. Den sammanlagda poängen, viktad enligt underkriteriernas vikt, kommer sedan att multipliceras med vikten för *Functionality*, som är 70 procent, och adderas till betyget för *Life cycle cost*.

Svenska Kraftnät har inte utvärderat anbuderna på sätt som framgår av Inbjudan. Istället har Svenska Kraftnät gjort en relativ bedömning av även *Functionality* på så sätt att anbudsgivare med bäst totalpoäng enligt den absoluta värderingen har tilldelats betyget 7 och övriga anbudsgivare har tilldelats betyg i relation till detta — i strid med den beskrivna utvärderingsmetoden i Inbjudan.

Avvikelser från den metod som beskrivs i förfrågningsunderlaget har även skett vad gäller hur den tekniska poängsättningen hanterats.

ABB anser att utvärderingen som sådan har kännetecknats av godtycklighet och en stor brist på förutsägbarhet.

**Svenska Kraftnät:** Vid sammanvägningen av utvärderingspoängen för kriteriet *Functionality*, viktat till 70 procent, och kriteriet *Life cycle cost*, viktat till 30 procent, har Svenska Kraftnät med rak proportionalitet transponerat åsatta poäng för *Functionality* så att bästa poäng på varje delkriterium normerats till 10. Detta har gjorts i syfte att den angivna viktningen (70/30) skulle få genomslag. (Bästa pris normerades ju på motsvarande sätt till 10 poäng före viktning.) Svenska Kraftnät anser inte att detta förfaringssätt står i strid med vad som angetts i förfrågningsunderlaget.

Även om denna utvärdering skulle anses avvika från förfrågningsunderlaget, så har avvikelserna inte haft någon som helst inverkan på anbudens inbördes rangordning. För det fall utvärderingen istället hade skett på det sätt ABB säger sig ha utgått ifrån och som man säger vara det riktiga, hade poängutfallet ändrats endast försumbart. Det av ABB påstådda missförhållandet har alltså inte på något sätt haft någon inverkan på utfallet i upphandlingen och har inte kunnat medföra skada eller risk för skada för ABB.

Något godtycke föreligger inte. Poängsättningen har gjorts av arbetsgrupper med goda sakkunskaper i ämnet och har genomförts på det sätt som angetts i förfrågningsunderlaget. Det framgår såväl av tilldelningsbeslut, som av de beräkningar som bifogas, att det varit fråga om detaljerade bedömningar av varje enskilt anbud för vart och ett av de delkriterier som gällt enligt förfrågningsunderlaget.

Det är helt naturligt att den upphandlande myndigheten under förhandlingsskedet i ett förhandlat förfarande omprövar sina preliminära poängbedömningar av ett funktionalitetskriterium i takt med att insikten om anbuds innehåll och kravuppfyllelse ökar. Inte heller häri ligger någon överträdelse av LUF eller någon skaderisk för ABB.

#### Otillåtna prisjusteringar

**ABB** anför: Under förhandlingsfasen har anbudsgivarna haft möjlighet att inkomma med justerade anbud och därtill hörande priser vid tre tillfällen. Inför den sista utvärderingen erhöll ABB en mycket tydlig instruktion av Svenska Kraftnät i ett e-mail av den 13 april 2010 - "*Price reductions must be well motivated by scope changes to be accepted by Svenska Kraftnät*". Inför den sista utvärderingen hade dock kravbilden snarare ökat än minskat, varför anbudsgivarna inte torde haft något utrymme att sänka priserna i det läget. Trots det justerade Areva sin Life cycle cost med ca 12 miljoner kr (motsvarande ca 17 procent) på till synes omotiverade grunder som ändå accepterades av Svenska Kraftnät. Den kraftiga prissänkningen har ingen som helst koppling till "scope changes" utan är snarare en ren dumpning av priset på omotiverade grunder. Bland annat synes Areva ha sänkt vissa priser utan att motivera varför, samt "lyft ut" vissa delar och offererat dessa i extremt överprissatta (icke marknadsmässiga) optioner som inte utvärderats. ABB kan dock konstatera att dessa delar sannolikt inte funnits med i Arevas anbud från början, utan enbart är ett sätt att motivera en sänkning av priset.

Areva har vid två tillfällen under upphandlingens gång sänkt sitt offererade pris utan att ange skälen därtill, innebärande en total prissänkning överstigande hela 27 procent. Enbart detta faktum innebär att Areva har tillåtits förändra sitt anbud mer än vad som kan anses vara tillåtet även vid förhandlade upphandlingar. Det slutliga anbudet i förhållande till det ursprungliga anbudet kan därför under inga omständigheter anses vara en justering av detta utan ett helt nytt anbud i strid med LUF.

Vid den sista prisjusteringen sänkte Areva sitt offererade pris för projektleveransen från 55 798 374 kr till 45 647 832 kr, motsvarande 18,2 procent, på grunder som ABB anser är oacceptabla. Svenska Kraftnät hävdar att de prisjusteringar som Areva gjorde vid detta tillfälle "är rimliga till såväl omfattning som pris". Den huvudsakliga grunden synes vara att Areva har "tagit bort" funktioner från anbudet som inte behövs (och som aldrig har behövts) men som ingår i Arevas standardprodukter. Dessa funktioner har sedan, såvitt ABB kan bedöma, Areva offererat i högt överprissatta (icke marknadsmässiga) optioner *enbart* i syfte att kunna sänka sitt offererade pris. Utöver detta omfattas dock inte de borttagna funktioner som ingår i Arevas standardprodukter av de krav som ställts i upphandlingen och ingår således heller inte i leveransomfattningen (Scope of supply), varför prissänkningarna redan av denna anledning ska anses vara otillåtna.

**Svenska Kraftnät:** Tvärtemot vad ABB påstår, har Areva motiverat den aktuella prisjusteringen med hänvisning till ett antal "*scope changes*". Dessa förtecknades i en prissatt sammanställning som gavs in till Svenska Kraftnät. Areva förde under förhandlingarna även vissa diskussioner med Svenska Kraftnät om innehållet i dessa förändringar. Förändringarna avsåg funktioner som ingick i Arevas standardprodukter men som inte omfattades av de krav som ställts i upphandlingen. Detta innebär alltså att funktionerna kunde tas bort och priset sänkas. Svenska Kraftnät fick inte kännedom om prissänkningens storlek förrän detta slutliga anbud gavs in.



Svenska Kraftnät bedömde att justeringarna var rimliga avseende såväl omfattning som pris.

Det är oklart om ABB gör gällande grund för ingripande beträffande Svenska Kraftnäts hantering av Arevas offererade optioner, och i så fall på vilket sätt. Svenska Kraftnät kan här endast understryka att samtliga anbudsgivare har behandlats på samma sätt och att man även i övrigt har agerat helt i enlighet med vad som angetts i förfrågningsunderlaget. Om Svenska Kraftnät inte hade tillåtit Areva att lyfta ut dessa delar ur anbudet hade det varit liktydigt med att höja kravbilden för denne anbudsgivare i upphandlingen, något som hade stått i strid med likabehandlingsprincipen.

Svenska Kraftnät vill här erinra om att även ABB sänkt sitt ursprungliga anbudspris för själva systemet med belopp i samma storleksordning som Areva (cirka 15 miljoner kronor).

**ABB** har i inlägga till rätten lämnat ett antal exempel på vad bolaget anser vara kraftigt överprissatta funktioner och dessutom påtalat att den pris-sänkning som motiverats med valutakursförändringar är betydligt högre än den faktiska valutakursutvecklingen. De olika exemplen har kommenterats av Svenska Kraftnät.

## DOMSKÄL

### *Tillämpliga bestämmelser*

Enligt 1 kap. 24 § LUF ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och ickediskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

I 9 kap. 8 § andra stycket LUF anges att en upphandlande enhet får begära att en anbudsansökan eller ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kanske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning.

I 12 kap. 1 § LUF stadgas bl.a. att en upphandlande enhet i annons eller förfrågningsunderlaget ska ange vilken grund för tilldelning av kontraktet som kommer att tillämpas.

Av 12 kap. 2 § LUF framgår att den upphandlande enheten i förfrågningsunderlaget ska ange hur kriterier kommer att viktas inbördes vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga.

I 16 kap. 2 § första stycket LUF anges följande. Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 24 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

ABB har i ansökan om överprövning i huvudsak påtalat fel/brister i upphandlingen i följande avseenden.

- a) Ändringar av skall- och börkrav
- b) Otydligt förfrågningsunderlag och utvärdering
- c) Otillåtna prisjusteringar

Vid ett förhandlat förfarande, som det här är fråga om, kan förhandling äga rum om krav och preciseringar i syfte att få fram det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Den upphandlande enheten får begära att anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. En förutsättning för detta är med andra ord att övriga anbudsgivare vid behov ges möjlighet att göra motsvarande justeringar.

Regeringsrätten har (i RÅ 2002 ref. 50) uttalat att de skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller, som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp (lagen om offentlig upphandling och) gemenskapsrätten inte träds för när.

Ändringar av skall- och börkrav

Förvaltningsrätten finner inte visat att de ändringar som gjorts i förhandlingsfasen och som påtalats av ABB är annat än förtydliganden av redan ställda krav. Det är således inte fråga om sådana ändringar som strider mot LUF.

Otydligt förfrågningsunderlag och utvärdering

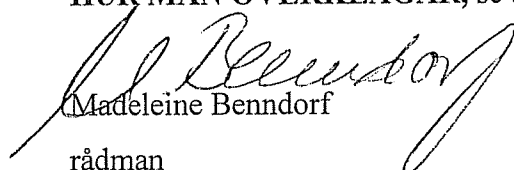
Förvaltningsrätten finner inte heller visat att utvärderingen skett i strid med vad som angetts i förfrågningsunderlaget. Såvitt framkommit har de avvikelser som ABB påtalat i vart fall inte påverkat anbudens inbördes rangordning, vilket innebär att det inte medfört någon skada eller risk för skada för ABB.

Otillåtna prisjusteringar

Det är inte visat att de prisjusteringar som Areva tillåtits göra är sådana att det ska anses vara fråga om ett nytt anbud. Enligt rättens mening rör det sig om prisjusteringar som är tillåtna inom ramen för ett förhandlat förfarande och som varken strider mot LUF eller gemenskapsrätten.

Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att det som ABB anfört inte visar att upphandlingen har genomförts i strid mot LUF eller gemenskapsrätten. ABB:s ansökan om ingripande ska därför avslås.

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

  
Madeleine Benndorf  
rådman

Handläggare har varit föredragande Göran Forsberg.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that proper record-keeping is essential for the success of any business and for the protection of the interests of all parties involved.

In the second part, the author outlines the various methods used to collect and analyze data. This includes a detailed description of the sampling process and the statistical techniques employed to interpret the results. The goal is to provide a clear and concise summary of the findings.

The third section focuses on the implications of the research. It discusses how the findings can be applied in practice and what lessons can be learned from the study. The author also addresses some of the limitations of the research and suggests areas for future investigation.

Finally, the document concludes with a summary of the key points and a statement of the author's conclusions. It reiterates the importance of the research and the need for continued effort in this field.

I am grateful to the following individuals for their assistance and support during the course of this project:



# 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 nå 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 om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. 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.

