



**SÖKANDE**

RedBridge AB, 556645-8617

Ombud: Advokaterna Henrik Nilsson och Emma Engh  
Advokatfirman Allians  
Västra Kyrkogatan 1  
652 24 Karlstad

**MOTPART**

Kammarkollegiet  
Statens inköpscentral  
Box 2218  
103 15 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

**YRKANDEN M.M.**

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet (Kammarkollegiet) genomför en upphandling av Programvaror och tjänster – Licensförsörjning, dnr 23.3-5561-17. Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Av tilldelningsbeslut daterat den 23 februari 2018 framgår att Kammarkollegiet har för avsikt att anta andra ramavtalsleverantörer än RedBridge AB (RedBridge).

**RedBridge** ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar i första hand att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse sker genom att bolagets anbud anses uppfylla samtliga obligatoriska krav. RedBridge yrkar i andra hand att upphandlingen ska göras om. Som grund för ansökan anförs att upphandlingen har genomförts i strid med de grundläggande principerna i LOU, främst likabehandling, proportionalitet och öppenhet. Genom att de grundläggande principerna har åsidosatts har Kammarkollegiet felaktigt bedömt att RedBridge inte uppfyller samtliga obligatoriska krav och bolaget har därför inte gått vidare till utvärdering. RedBridge har lidit skada eller i vart fall riskerat att lida skada.

**Kammarkollegiet** anser att ansökan om överprövning ska avslås. RedBridge har inte verifierat att bolaget uppfyller ett obligatoriskt krav och har därför rätteligen uteslutits från upphandlingen. Kammarkollegiet har genomfört upphandlingen i enlighet med bestämmelserna i LOU och i övrigt agerat korrekt i enlighet med de unionsrättsliga grundläggande principerna.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Utgångspunkter för prövningen

Av 20 kap. 6 § LOU framgår att om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

I 4 kap. 1 § LOU anges att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

I mål om ingripande enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter denne grundar sin talan (se rättsfallet RÅ 2009 ref. 69).

RedBridgе har framfört invändningar mot Kammarkollegiets bedömning att bolagets anbud inte uppfyller det obligatoriska kravet på e-post som publik molntjänst och har anfört att kravet är otydligt utformat.

### Uppfyller RedBridgе kravet på e-post som publik molntjänst?

**RedBridgе** anför bl.a. följande. Bolagets anbud ska anses uppfylla det obligatoriska kravet i punkt 3.5.2 *E-post som publik molntjänst*. Det framgår av kravet att det är det bolag som tillhandahåller tjänsten som ska anges. Det måste tolkas som att det är den som tillhandahåller tjänsten gentemot RedBridgе som ska anges. Är det molntjänstleverantören som tillhandahåller tjänsten är det denna som ska anges. Är det anbudsgivaren, eller i

förevarande fall dess underleverantör, som tillhandahåller tjänsten är det denna som ska anges. Det är RedBridges underleverantör Swedrus Outsourcing AB som tillhandahåller molntjänsten. Det är därför ett korrekt svar att det är Swedrus Outsourcing som tillhandahåller tjänsten.

Vidare anser RedBridge att det inte är en ny uppgift att det är Google Inc. som är molntjänstleverantör, utan att detta ska ses som ett förtydligande av redan angett svar. Det råder inte några tvivel om att Google Suite och Gmail är tjänster som ägs av leverantören Google Inc. Dessa molntjänster kan inte förväxlas med någon annan molntjänstleverantör. Skälet till att RedBridge angett Swedrus Outsourcing AB är att det är detta bolag som är RedBridges samarbetspartner och att det således är detta bolag som har det formella återförsäljningsavtalet med Google. Om informationen om att RedBridges samarbetspartner, Swedrus Outsourcing AB, anses vara överflödig kan inte RedBridge klandras för att denna information har lämnats. Det avgörande måste vara om det har framkommit vem som är molntjänstleverantör för den aktuella tjänsten. Detta har varit tydligt.

Det är inte proportionerligt att Kammarkollegiet anser att RedBridge borde ha uppgett Google ytterligare en gång i sitt svar. Det är en självklarhet att Google är molntjänstleverantör till Google Suite. Det finns inga alternativa molntjänstleverantörer till denna tjänst.

RedBridge har i samma upphandling under punkt 3.5.3 *Kontorssvit som publik molntjänst* angett svaret: "Google Suite, Google är leverantör, via Swedrus Outsourcing AB, 556851-2700". Skrivningen "Google är leverantör" skulle ha gjort att kravet uppfyllts även avseende detta krav. Det är inte rimligt att utelämnandet av en sådan uppgift, som är helt självklar, ska göra att anbudet utesluts. Det står i strid med proportionalitetsprincipen. Under alla förhållanden kan inte den konkretisering av tidigare lämnad uppgift som gjorts på begäran av Kammarkollegiet anses vara en ändring av

sådan karaktär att den ska ses som en ny uppgift. Ett tillåtande kan inte anses strida mot principen om likabehandling och öppenhet.

**Kammarkollegiet** anför bl.a. följande. RedBridge uppfyller inte det obligatoriska kravet 3.5.2 *E-post som publik molntjänst*. I syfte att säkerställa att Swedrus Outsourcing AB är en molntjänstleverantör för molntjänsten Google Suite i enlighet med definitionen i upphandlingsdokumenten begärdes ett verifikat som styrkte detta. Av bolagets svar framgår att bolaget inte uppfyller det obligatoriska kravet då Swedrus Outsourcing AB inte är en molntjänstleverantör till Google Suite. Bolaget har därför uteslutits från vidare prövning i upphandlingen.

Av svaret framgår att RedBridge hänvisar till en helt annan molntjänstleverantör, nämligen Google Inc., i syfte att uppfylla kravet. RedBridges svar innebär att bolaget ersätter inkomna uppgifter i anbudet med helt nya uppgifter. Det kan aldrig anses utgöra en tillåten konkretisering om erbjuden molntjänstleverantör byts ut och ersätts med en helt annan molntjänstleverantör efter sista anbudsdag. Ett förtydligande eller en komplettering av sådant slag som det nu är fråga om strider mot principerna om likabehandling och öppenhet.

Det kan inte anses oproportionerligt att kräva att anbudsgivaren ska ange namn på molntjänsten och namn på vem som tillhandahåller molntjänsten. Även om namnet på en molntjänst i det här fallet råkar innehålla namnet på den som tillhandahåller molntjänsten befriar det inte anbudsgivaren från att uppfylla de obligatoriska kraven i upphandlingen. Ett sådant agerande skulle strida mot likabehandlingsprincipen. Kravets formulering är avgörande för att identifiera den leverantör som kunden kommer att teckna personuppgiftsbiträdesavtal med avseende behandling av personuppgifter i molntjänsten.

RedBridges resonemang om att bolaget måste anses uppfylla aktuellt krav genom sitt svar på ett annat krav, kravet 3.5.3 *Kontorssvit som publik molntjänst*, är inte relevant i sammanhanget. Bolagets resonemang om åberopat företag och nyttjande av annans kapacitet saknar också relevans i sammanhanget då varken bolaget eller Swedrus Outsourcing AB är molntjänstleverantörer till angiven molntjänst.

Det finns utifrån formuleringen i kravet inget utrymme för tolkningen att frågan skulle avse vem som tillhandahåller molntjänsten till anbudsgivaren. Det måste för envar som läser kravet framgå att den information som efterfrågas är vem som tillhandahåller molntjänsten till en kund.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

I en upphandling utgör förfrågningsunderlaget en central del av förfarandet. En förutsättning för att underlaget ska kunna fylla sin konkurrensuppsökande funktion är att potentiella leverantörer kan vara säkra på att de obligatoriska krav som ställs i underlaget upprätthålls under hela förfarandet. När en upphandlande myndighet har kommit fram till att en viss uppgift eller ett visst bevis måste finnas i anbudet och därför ställt ett obligatoriskt krav ska potentiella leverantörer kunna utgå ifrån att kravet är så viktigt att den som anser sig inte kunna, eller inte vilja, uppfylla kravet avstår från att lämna ett anbud. Om den upphandlande myndigheten under upphandlingens gång överväger att avvika från ett obligatoriskt krav har myndigheten att bedöma om en avvikelse är möjlig i förhållande till de allmänna principerna, främst principen om likabehandling (se rättsfallet HFD 2016 ref. 37).

Av 4 kap. 9 § LOU framgår att en upphandlande myndighet får 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. En sådan åtgärd ska vara förenlig med principerna om lika-behandling och öppenhet. I förarbetena till LOU anges bl.a. att bestämmelsen bör tillämpas restriktivt. Helt nya sakuppgifter kan inte tillföras ett anbud genom en 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 (se prop. 2015/16:195 s. 977).

I kravspecifikationens punkt 3.5.2 *E-post som publik molntjänst* anges att anbudsgivaren ska ange namn på molntjänsten och vem som tillhandahåller den (anbudsgivare eller molntjänstleverantör). RedBridge har i sitt anbuds-svar angett ”Google suite, via Swedrus Outsourcing AB, 556851-2700”.

Kammarkollegiet har begärt ett förtydligande från RedBridge där bolaget verifierar kravet genom att tydligt påvisa att Swedrus Outsourcing AB för den angivna molntjänsten är molntjänstleverantör i enlighet med definitionerna i upphandlingen. RedBridge har i sitt svar angett att molntjänstleverantör för den erbjudna tjänsten är Google Inc. och att Swedrus Outsourcing AB är bolagets underleverantör för tjänsten.

Förvaltningsrätten anser att det är rimligt att ställa krav på att anbudsgivarna ska ange vem som tillhandahåller den molntjänst som offereras. Det aktuella kravet uppfyller enligt förvaltningsrättens mening kravet på proportionalitet.

RedBridge har ombetts att verifiera att Swedrus Outsourcing AB är molntjänstleverantör. Förvaltningsrätten konstaterar att RedBridge inte har kunnat verifiera detta. Det faktum att molntjänstleverantörens namn ingår i molntjänstens namn kan inte anses innebära att kravet är uppfyllt. Förvaltningsrätten anser att det inte heller finns utrymme att tolka kravet så att RedBridge skulle uppfylla det genom att ange sin underleverantör

Swedrus Outsourcing AB, eftersom Swedrus Outsourcing AB inte tillhandahåller den angivna molntjänsten som molntjänstleverantör i enlighet med definitionerna i upphandlingsdokumenten. Det innebär att RedBridge inte uppfyllde det obligatoriska kravet på e-post som publik molntjänst vid anbudstidens utgång.

Det svar RedBridge har lämnat på Kammarkollegiets begäran om förtydligande innebär att det tillkommit nya uppgifter om vem som tillhandahåller molntjänsten. Förvaltningsrätten anser att den nya uppgiften förändrar anbudets innehåll och därför går utöver ett förtydligande eller en komplettering. Det saknas därför skäl för ett ingripande enligt LOU med anledning av vad RedBridge har anfört i denna del.

#### **Är kravet otydligt utformat?**

**RedBridge** anför bl.a. följande. Om det i förfrågningsunderlaget ställdes krav på hur molntjänstleverantören skulle anges borde det ha framgått av förfrågningsunderlaget. En brist i förfrågningsunderlagets utformning kan inte belasta RedBridge genom att deras anbud utesluts. Om de lämnade uppgifterna i anbudet inte anses tillräckliga för att uppfylla de obligatoriska kraven får förfrågningsunderlaget anses vara otydligt.

**Kammarkollegiet** anför bl.a. följande. Upphandlingsdokumenten är transparent utformade och är konstruerade efter principen att respektive anbudsgivare själv anger vilka kravenliga programvaror och molntjänster som anbudsgivaren tänker tillhandahålla under ramavtalet. Kraven är huvudsakligen likadant formulerade, med likadana frågor kopplade till kraven, för att göra det enkelt för anbudsgivarna att se vilka uppgifter som ska lämnas. Kravet 3.5.2 *E-post som publik molntjänst* är formulerat på ett mycket enkelt och tydligt sätt. Endast två uppgifter ska anges i fritextrutan under fråga b, nämligen namnet på molntjänsten och vem som tillhandahå-



håller molntjänsten (anbudsgivare eller molntjänstleverantör). Det måste för envar som läser kravet framgå med all önskvärd tydlighet vilka uppgifter som efterfrågas i kravet. Varken RedBridge eller någon annan anbudsgivare har ställt någon fråga under anbudstiden gällande aktuellt krav. Det saknas grund för påståendet att kravet är otydligt.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Av principerna om transparens och likabehandling i 4 kap. 1 § LOU följer att den upphandlande myndighetens krav ska anges på ett sätt som gör att varje leverantör med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget kan skapa sig en bild av möjligheterna att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Höga krav bör ställas på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar av ett förfrågningsunderlag. Även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får dock godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU inte träds för när (se rättsfallet RÅ 2002 ref. 50). Av EU-domstolens praxis framgår att förfrågningsunderlaget ska vara utformat så att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla leverantörer kan tolka informationen på samma sätt (se bl.a. mål C-19/00, SIAC Construction Ltd).

Förvaltningsrätten anser att informationen i det aktuella kravet tillsammans med tillgänglig information i övriga upphandlingsdokument ger en tillräckligt tydlig bild av vad som efterfrågas av anbudsgivaren för att uppfylla kravet. Enligt förvaltningsrättens mening åligger det en rimligt noggrann och omsorgsfull anbudsgivare att läsa samtliga dokument som är relevanta i upphandlingen och på grundval av dessa utforma sitt anbud. Förvaltningsrätten anser att kravet på e-post som publik molntjänst inte är så otydligt utformat i det avseende som RedBridge gör gällande att det finns skäl för ett ingripande enligt LOU.

**Slutsats**

Förvaltningsrätten anser att det inte är visat att det finns skäl för ett ingripande enligt LOU på någon av de grunder som RedBridge anför. Bolagets ansökan om överprövning ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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

Johan Lundmark  
Chefsrådman

Anneli Berglund Creutz  
Rådman

I avgörandet har även nämndemännen Katarina Adolfsson, Helena Rivière och Gunnar Vagerstam deltagit.

Sofie Engström 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 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.