



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**  
2011-01-10  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
43951-10  
Enhet 13

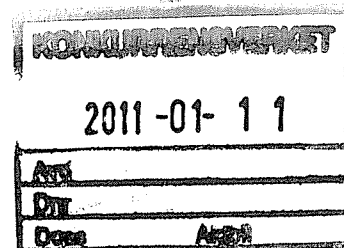
**SÖKANDE**

Riddarfjärden Ledarskap & Utveckling AB, 556571-3301  
Box 70396  
107 24 Stockholm

Ombud: Advokaten Fredrik Linder och jur.kand. Mikael Dubois  
Hamilton Advokatbyrå Stockholm HB  
Box 715  
101 33 Stockholm

**MOTPART**

Kammarkollegiet  
Box 2218  
103 15 Stockholm



**SAKEN**

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

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten bifaller Riddarfjärden Ledarskap & Utveckling AB:s ansökan och förordnar att Kammarkollegiets ramavtalsupphandling av managementkonsulttjänster, dnr 93-90-09, ska göras om såvitt avser upphandlingens anbudsfas för anbudsområde B.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut av den 2 november 2010 upphör härmed att gälla.

Dok.Id 81003

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 09:00-15:00
		<b>E-post:</b> forvaltningsrattenistockholm@dom.se		

## BAKGRUND OCH YRKANDEN

Kammarkollegiet genomför en selektiv ramavtalsupphandling av managementkonsulttjänster där inlämnandet av en anbudsansökan är upphandlingens första steg och inlämnandet av anbud dess andra steg. Upphandlingen har delats in i tre olika anbudsområden A, B och C. Riddarfjärden Ledarskap & Utveckling AB (Riddarfjärden) har lämnat in anbud avseende anbudsområde B, Chef- och ledarutveckling. Kammarkollegiet har den 5 oktober 2010 fattat tilldelningsbeslut som distribuerats till samtliga ansökande leverantörer samma dag. Riddarfjärdens anbud har inte antagits av Kammarkollegiet.

**Riddarfjärden** ansöker om överprövning enligt LOU och yrkar att rättelse ska ske på så sätt att Riddarfjärdens anbud ska delta i anbudsutvärderingen i upphandlingens anbudsområde B.

**Kammarkollegiet** bestrider bifall till Riddarfjärdens ansökan.

Förvaltningsrätten har den 2 november 2010 förordnat att upphandlingen avseende anbudsområde B inte får avslutas innan rätten beslutar annat.

## PARTERNAS UTVECKLING AV TALAN

**Riddarfjärden** har utvecklat sin talan genom att anföra i huvudsak följande. Kammarkollegiet har ansett att Riddarfjärdens anbud inte uppfyller skall-kravet i punkt 4 i Allmänna krav att anbudet ska undertecknas av behörig företrädare för anbudsgivaren. Riddarfjärdens anbud uppfyller det aktuella skall-kravet. Kammarkollegiet har, genom att förkasta Riddarfjärdens anbud, tillämpat skall-kravet på ett sätt som inte varit förutsebart med beaktande av vad som framgår av förfrågningsunderlaget. Kammarkollegi-

et har därför agerat i strid med förfrågningsunderlaget, transparensprincipen, likabehandlingsprincipen och 1 kap. 9 § LOU.

Riddarfjärden har uppmärksammat att kravet på undertecknande finns. Det är således inte fråga om att Riddarfjärden har missat detta skall-krav. Detta framgår tydligt av att Riddarfjärden i sitt anbud, i anslutning till punkt 4 i Allmänna krav, har angivit namnet och befattningen på en för Riddarfjärden behörig företrädare. När Riddarfjärden har utläst av förfrågningsunderlaget hur undertecknandet av anbudet ska gå till, har utgångspunkten varit att anbudet ska ges in elektroniskt och att det finns omfattande instruktioner avseende elektronisk signatur av behörig företrädare för anbudsgivaren, dvs. precis det som skall-kravet i punkt 4 i Allmänna krav anger.

Vidare anges, avseende uppfyllelse av skall-krav, i punkt 10.1.1 i förfrågningsunderlaget bl.a. att dokumenten är låsta, att endast markerade fält är åtkomliga för ifyllnad och att markering och avmarkering i svarsrutor utförs med musklick i rutan. Det finns således inget utrymme för att bekräfta att ett skall-krav är uppfyllt på annat sätt än att markera de avsedda rutorna på elektronisk väg genom ett musklick. Det har därför varit fullt naturligt att Riddarfjärden har uppfattat kravet på undertecknande som att även det, liksom övriga skall-krav, ska uppfyllas på elektronisk väg.

Med den elektroniska signatur som ChamberSigns tjänst inkluderar har det vidare funnits en praktisk möjlighet att inom ramen för upphandlingen uppfylla skall-kravet på anbuds undertecknande på elektronisk väg.

Riddarfjärden har därför lämnat in sitt anbud i enlighet med de anvisningar avseende ingivande av elektroniskt anbud som anges i förfrågningsunderlaget. Dessa anvisningar anger bl.a. att förfarandet med e-Anbud omfattar:

*“Elektronisk signatur av anbudsdokument baserat på e-legitimationer [.]”*

(punkt 11.2 i förfrågningsunderlaget). Allmänna krav är tveklöst ett av

anbudsdokumentet, varför den elektroniska signaturen omfattar detta dokument.

Riddarfjärden har dessutom vid punkt 4 i Allmänna krav på elektronisk väg angivit en av bolagets behöriga firmatecknare som företrädare för bolaget. Det är alltså inte en administratör som får ansvaret för att sammanställa och skicka in anbud för Riddarfjärdens räkning i upphandlingen. Den elektroniska signaturen som ingår i ChamberSigns tjänst, som i Riddarfjärdens fall är kopplad till en firmatecknares identitet, säkerställer således att personen som har ingivit anbudet har behörighet dels att lämna bindande uppgifter, dels att lämna en sanningsförsäkran för bolagets räkning.

För det fall förvaltningsrätten skulle anse att det aktuella skall-kravet inte är avsett att endast kunna uppfyllas genom den elektroniska signaturen, måste skall-kravet i vart fall kunna uppfyllas antingen genom att anbudsgivaren undertecknar anbudet "för hand" eller genom att anbudet förses med sådan elektronisk signatur som beskrivs i förfrågningsunderlaget och på det sätt som framgår av beskrivningen av ChamberSigns tjänst.

Kammarkollegiet har vidare tillämpat skall-kravet i punkt 4 i Allmänna krav på ett oförutsebart sätt i strid med LOU. Det framgår absolut inte av det aktuella skall-kravets ordalydelse i sig att undertecknande "för hand" är vad som har avsetts. I punkt 4 i Allmänna krav anges endast att anbudet ska undertecknas av behörig företrädare för anbudsgivaren. Det ges således inga instruktioner eller förtydliganden avseende hur undertecknandet av anbudet ska ske. Det kan noteras att Kammarkollegiet, som svar på en fråga som ställts under ansökningsfasen, har angivit att hanteringen vid ingivande av vissa bilagor kräver inscannade versioner med underskrifter. Frågan och svaret avser dock endast ansökningsfasen i upphandlingen. Det kan inte anses följa av svaret under ansökningsfasen att samma sak ska

gälla under anbudsfasen, i avsaknad av ett förtydligande från Kammarkollegiet.

Riddarfjärden gör vidare gällande att Kammarkollegiets förkastande av Riddarfjärdens anbud strider mot proportionalitetsprincipen.

Riddarfjärden anser, i likhet med Kammarkollegiet, att det är av stor vikt att anbud som lämnas är korrekta och att anbudsgivarna kan bindas till de uppgifter som lämnats i anbudet. Kammarkollegiet synes anse att detta syfte inte kan tillgodoses på något annat sätt än att anbudet förses med ett undertecknande "för hand", och att grunden härför är att en person som undertecknar anbudet "för hand" kan dömas för något brott i 14 eller 15 kap. brottsbalken för det fall uppgifterna i anbudet skulle vara osanna.

Enligt Kammarkollegiet har ett undertecknande "för hand" en annan rättslig innebörd än den elektroniska signatur som ingår i ChamberSigns tjänst och som har använts i upphandlingen. Riddarfjärden vill här understryka att även om ett undertecknande "för hand" och en elektronisk signatur skulle anses vara två olika saker, innebär detta inte att de per automatik har olika rättslig innebörd. Kammarkollegiet har heller inte angivit någon grund för sitt påstående att ett undertecknande "för hand" och en elektronisk signatur skulle ha olika rättslig innebörd.

Riddarfjärden vill här påpeka att det på s. 217 i prop. 2006/07: 128, *Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transport och posttjänster Del 1*, anges att en elektronisk signatur används bl.a. för att identifiera en avsändare av en upphandlingsoffert och att: *"Identifieringen kan liknas vid att anbudet signeras."* Detta uttalande visar, i motsats till vad Kammarkollegiet synes anse, att en elektronisk signatur och ett undertecknande "för hand" är funktionsmässigt likställda i en upphandlingsrättslig kontext.

Enligt Kammarkollegiet råder det osäkerhet om vissa bestämmelser i brottsbalken kan tillämpas när uppgifterna lämnats i elektronisk form. Riddarfjärden anser att detta saknar betydelse i sammanhanget, eftersom samtliga anbud i sin helhet har lämnats i elektronisk form. Uppgifterna i anbudet har lämnats genom elektroniskt ifyllande av de låsta dokumenten och ingivande via ChamberSigns tjänst, dvs. i elektronisk form. De anbudsgivare som har undertecknat Allmänna krav "för hand" har sedan scannat in dokumenten och ingivit även dessa dokument via ChamberSigns tjänst, dvs. i elektronisk form. Några undertecknanden "för hand" i original har inte tillåtits förekomma i upphandlingen, eftersom anbudet enligt punkt 11.1 i förfrågningsunderlaget skulle lämnas i elektronisk form. I den mån osäkerhet kring brottsbalkens tillämpning vid elektroniskt lämnade uppgifter har någon relevans i målet, vilket Riddarfjärden bestrider, råder i vart fall samma osäkerhet oavsett om undertecknandet har skett "för hand" eller via den elektroniska signaturen. Tillämpningen av aktuella bestämmelser i brottsbalken påverkas alltså inte av om undertecknande "för hand" eller elektronisk signatur har förekommit.

Ett undertecknande "för hand" och en elektronisk signatur är funktionsmässigt likställda med varandra. Skall-kravet i punkt 4 i Allmänna krav att anbudet ska undertecknas "för hand", när anbudet samtidigt med nödvändighet måste lämnas in med en elektronisk signatur, innebär således att anbudsgivaren ombeds att uppfylla samma syfte genom två olika åtgärder. Det aktuella skall-kravet är därmed inte nödvändigt för att uppnå det eftersträfvade syftet och strider därför mot proportionalitetsprincipen. Vad Kammarkollegiet har anfört om straffrättsliga påföljder är för det första inte relevant för frågan om uppfyllande av det aktuella skall-kravets syfte (dvs. att binda anbudsgivaren vid anbudets uppgifter och att korrekta uppgifter anges) och för det andra föreligger inga skillnader mellan ett undertecknande "för hand" och en elektronisk signatur i detta avseende. Kammarkollegiets tillämpning av skall-kravet i punkt 4 i Allmänna krav går därför utöver vad som är lämpligt, effektivt och nödvändigt för att uppnå

dess syfte. Kammarkollegiet har genom att förkasta Riddarfjärdens anbud agerat i strid med proportionalitetsprincipen och 1 kap. 9 § LOU.

Riddarfjärden kan komma att lida skada enligt 16 kap. 2 § första stycket LOU eftersom Riddarfjärden vid en korrekt utförd upphandling hade kunnat antas som leverantör i upphandlingens anbudsområde B.

**Kammarkollegiet** har till stöd för sin inställning anfört i huvudsak följande. Kammarkollegiet har inte brutit mot 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag. Upphandlingen sker i enlighet med de grundläggande principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Någon grund för att upphandlingen ska rättas föreligger därför inte.

Kollegiet vitsordar att anbuden i aktuell upphandling ska lämnas i elektronisk form. Detta framgår av kravet 11.1 i förfrågningsunderlagets inledande text. Enligt 11.2 i förfrågningsunderlaget framgår det att Kammarkollegiet använder sig av en tjänst som tillhandahålls av ChamberSign Sverige AB för mottagning av anbud. För inlämning av anbud via ChamberSign krävs antingen att man är behörig firmatecknare eller att man har givits fullmakt att nyttja tjänsten hos ChamberSign. Kollegiet använder endast ChamberSigns tjänst för mottagning av elektroniska anbud (e-Anbud).

Kammarkollegiet har i förfrågningsunderlagets bilaga 1 under p. 4 angett ett skall-krav att anbudet ska undertecknas av behörig företrädare för anbudsgivaren. Det framgår av skall-kravet att behörig företrädare därmed intygar att samtliga uppgifter i anbudet är sanningsenliga. Underskriften är således dels kopplad till behörigheten att lämna bindande uppgifter i en upphandling, dels kopplad till anbudsgivarens sanningsförsäkran.

Kammarkollegiet vill framhålla att det kan vara olika personer inom det anbudsgivande företaget som ansvarar administrativt för inlämning av anbud respektive har behörighet att lämna bindande uppgifter i en upphand-

ling. Detta är grunden till att Kammarkollegiet ställt kravet på underskrift i förfrågningsunderlagets bilaga 1, p. 4. En fullmakt att lämna anbud via ChamberSign gäller tills vidare för alla möjliga olika upphandlingar och avser inte specifikt en enskild upphandling. I många fall är det en administratör som får ansvaret att sammanställa och skicka in anbud till olika upphandlingar. En sådan roll har sällan behörighet att fatta beslut kring innehållet i ett anbud så som exempelvis priser och avtalsvillkor. Detta påstående förstärks av det faktum att fler än hälften av de inkomna anbuden i upphandlingen (med avseende på anbudsområde B och som överprövningen avser), var undertecknade av en annan person än den som hade hanterat anbudsinlämnandet via ChamberSign.

Kammarkollegiet ifrågasätter inte Riddarfjärdens inlämnande av anbud via ChamberSign. Kammarkollegiet har följaktligen mottagit anbudet på ett korrekt sätt. Anledningen till att Riddarfjärdens anbud har förkastats är att det inte uppfyllt skall-kravet "Undertecknat anbud" i p. 4, bilaga 1 Allmänna krav.

En upphandlande myndighet har rätt att ställa de skall-krav den anser vara nödvändiga för upphandlingen i fråga förutsatt att skall-kraven är förenliga med 1 kap 9 § LOU. Kollegiets aktuella krav på ett undertecknat anbud och sanningsförsäkran kan inte på något sätt anses strida mot de EG-rättsliga principerna som styr all offentlig upphandling. Kravet får anses som ett befogat och vanligt förekommande krav i upphandlingshänseenden.

Att ett anbud inte uppfyller skall-kravet i förfrågningsunderlagets bilaga 1, p. 4 utgör skäl för att förkasta anbudet. Det skulle vara oförenligt med likabehandlingsprincipen i 1 kap 9 § LOU att bortse från att anbudet inte uppfyller ett sådant fundamentalt krav som kravet på en underskrift/ sanningsförsäkran får anses utgöra.



Det aktuella skall-kravet är mycket tydligt utformat och är rubricerat "Undertecknat anbud". Det föreligger inga tvetydigheter avseende vilka uppgifter som krävs av anbudsgivaren i kravet. En särskilt utpekad plats finns för underskrift, datum samt namnförtydligande och titel.

Under ansökningsfasen har i svaret till fråga nr 13 i Frågor & Svar angivits att hantering av vissa bilagor kräver inscannade versioner med underskrifter. Frågan avsåg bland annat bilaga 1 till ansökningsinbjudan, där skall-krav om undertecknad ansökan finns. Kammarkollegiet instämmer med Riddarfjärden att denna fråga ställdes i samband med ansökningsförfarandet. Det ska dock understrykas att skall-kravet i förfrågningsunderlaget är identiskt utformat med det krav som ställdes i ansökningsinbjudan så när som att ansökan bytts ut till anbud. Anbudsgivarna har inte på något sätt haft fog för att tro att hanteringen av undertecknandet av anbud skulle skilja sig från hanteringen av undertecknandet av ansökan. Det kan tilläggas att Riddarfjärden, liksom övriga anbudsgivare, har förstått skall-kravet och hanteringen av detta i ansökningsförfarandet. Om en anbudsgivare, trots att den förstått hanteringen med undertecknandet vid ansökningsförfarandet, varit osäker på hur samma hantering ska gå till i anbudsörfarandet, fanns möjligheten, i enlighet med p. 11.3 i förfrågningsunderlagets inledande text, att ställa samma fråga till Kammarkollegiet i samband med anbudsörfarandet.

Enligt Riddarfjärden är det tydligt anges att skall-kravet i punkten 4 bilaga 1 Allmänna krav är avsett att uppfyllas genom en elektronisk signatur som framgår av beskrivningen av ChamberSigns tjänst. Riddarfjärden har, utan att det finns skäl för det, i sin tolkning av det aktuella skall-kravet, överfört information som anges i punkten 11.2 Inlämnande av elektroniskt anbud, e-Anbud, i förfrågningsunderlagets inledande text. Denna information uttryckligen avser själva hanteringen av inlämnandet av anbud och har endast förekommit med anledning av detta inlämningsförfarande och ingen annanstans i förfrågningsunderlaget.

Enligt Riddarfjärden säkerställer den elektroniska signaturen, som ingår i ChamberSigns tjänst, att personen som ingivit anbudet har behörighet att dels lämna bindande uppgifter, dels lämna sanningsförsäkran. Kammarkollegiet framhåller att det inte framgår, varken av förfrågningsunderlaget eller av ChamberSigns tjänst, att behörighet att lämna anbud via ChamberSign inkluderar dessa behörigheter i det aktuella fallet. Riddarfjärden har därför inte någon grund för sitt påstående. Den elektroniska signeringen som görs i samband med inlämnandet av ett anbud är kopplad till behörigheten att inlämna anbud via den elektroniska hanteringen e-Anbud. Om särskild behörighet skulle krävas skulle Kammarkollegiet ha varit tvungen att i förfrågningsunderlaget uttryckligen ha angivit krav på behörighet som fullmaktsinnehavaren för ChamberSign skulle tilldelas. Några sådana specifika krav på fullmaktens innehåll har inte angivits av Kammarkollegiet och det har heller inte varit Kammarkollegiets avsikt, då skall-kravet i punkten 4 uppfyller detta syfte.

Riddarfjärdens påstående att skall-kravet i punkten 4 är oproportionerligt och kan uppnås med elektronisk signering är felaktigt. Kammarkollegiets ramavtalsupphandlingar omfattar betydande värden, oftast flera miljarder, och har både stor påverkan och är av stort intresse för såväl myndigheterna som marknaden. Det är av väsentlig betydelse för såväl Kammarkollegiet som de myndigheter och enheter som avropar från Kammarkollegiets ramavtal att tilldelningsbeslut och kontrakt baseras på riktiga och sanningsenliga uppgifter. Inlämnande av sanningsenliga anbud är en förutsättning för att de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna ska upprätthållas gentemot samtliga anbudsgivare. Den skriftliga sanningsförsäkran under vilket anbud avges avser att säkerställa att denna regel upprätthålls i upphandlingen. Undertecknandet sker av behörig person som har rätt att företräda företaget och innebär att anbudet verifieras av anbudsgivaren innan anbudet skickas till Kammarkollegiet. Skall-kravet på undertecknande kan således inte på något sätt komma i konflikt med LOU:s krav på att upp-

handlande myndigheter inte ska ställa större krav på leverantören än som behövs och kravet är också ändamålsenligt för upphandlingen.

Riddarfjärden synes bortse från den straffrättsliga betydelsen av att ett anbud är egenhändigt undertecknat. Ett undertecknat anbud omfattas av bestämmelserna i 14 och 15 kap. Brottsbalken (1962:700) (BrB) som berör urkunder och vissa andra handlingar. Skall-kravet är naturligtvis utformat utifrån denna kunskap. Kammarkollegiet kan alltså överlämna ett falskt anbud till de rättsvårdande myndigheterna och då vara säker på att det också omfattas av straffbestämmelserna i 14 och 15 kap. BrB.

Riddarfjärden har den felaktiga uppfattningen att signerat anbud i en elektronisk miljö har samma rättsliga innebörd som ett egenhändigt undertecknat anbud. Redan i utredningen Formel Formkrav och elektronisk kommunikation, Ds 2003:29 (Den s.k. Formel-utredningen) framgår det att ett undertecknande inte kan ske elektroniskt eller med en elektronisk rutin. Formel-utredningens m.fl. slutsatser ledde till att regeringen gav IT-förfalskningsutredningen i uppdrag att bl.a. utreda denna fråga. I betänkandet Urkunden i tiden (SOU 2007:92) framgår bl.a. följande under rubriken Lämnande av osanna uppgifter. "Det råder osäkerhet ifråga om kravet i 15 kap. 10 § brottsbalken på "skriftlig utsaga" utesluter straffansvar i de fall där uppgifterna lämnas i elektronisk form. Vi anser att denna osäkerhet bör undanröjas genom lagstiftning. För att åstadkomma en tydlig och anpassad reglering som dessutom har en adekvat brottsrubricering har vi föreslaget en ny bestämmelse, missbruk av handling." IT-förfalskningsutredningen förslag bereds för närvarande i justitiedepartementet.

Till följd av bl.a. osäkerheten kring straffbudens tillämplighet i elektronisk miljö och att det för närvarande enligt svensk rätt är en väsentlig skillnad på ett skriftligt undertecknat anbud och en elektronisk signering av ett anbud har Kammarkollegiet valt, för att undanröja denna osäkerhet, att i skall-kravet i punkten 4 kräva en underskrift.

För att ett krav ska anses proportionerligt måste kravet vara ägnat att tillgodose ändamålet med kravet. Om det finns mindre inskränkande alternativ måste dessa tillämpas. Slutligen måste nyttan av kravet för den upphandlande myndigheten stå i rimlig proportion till den belastning kravet innebär för anbudsgivarna. Det utformade skall-kravet att anbudena ska vara undertecknat måste rimligtvis anses tillgodose ändamålet och vara i rimlig proportion till den belastning kravet innebär för anbudsgivarna. Något mindre inskränkande alternativ finns inte och nyttan med rena och sanna anbud är rimligtvis ostridigt.

Anbud som inte uppfyller ställda skall-krav kan inte antas, utan ska avvisas såsom orena anbud. Principen att orena anbud ska avvisas, även om bristerna enbart skulle vara av rent formell natur, framgår av EU-domstolens dom i Stora Bält-målet (C-243/89 Kommissionen mot Danmark).

Kammarkollegiet har varken i förfrågningsunderlaget, i tilldelningsbeslutet eller i sitt handhavande av anbudena brutit emot LOU eller de grundläggande principer som gäller för all upphandling. Kammarkollegiets upphandling är väl förenlig med de krav på tydlighet, förutsebarhet och proportionalitet som krävs enligt LOU och de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna. Det framgår tydligt och klart av Kammarkollegiets förfrågningsunderlag hur inlämnande av anbud ska ske och hur skall-krav ska besvaras samt att icke uppfyllande av skall-krav kan leda till uteslutning. Kammarkollegiet har alltså inte haft något annat val än att diskvalificera Riddarfjärdens anbud.

### **DOMSKÄL**

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter 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 16 kap. 2 § LOU första stycket är följande föreskrivet. Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap.

9 § 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.

Riddarfjärden har anfört att Kammarkollegiet felaktigt uteslutit Riddarfjärden från anbudsutvärdering p.g.a. att bolaget inte uppfyllt skallkravet på undertecknat anbud i punkt 4 i Allmänna krav. Enligt Riddarfjärden har detta skall-krav uppfyllts genom att behörig företrädare för bolaget undertecknat anbud elektroniskt, då det tydligt framgått av förfrågningsunderlaget att skall-kravet ska uppfyllas genom elektronisk signatur. Riddarfjärden har vidare gjort gällande att Kammarkollegiet har tilllämpat skall-kravet på ett oförutsebart sätt i strid med LOU och att Kammarkollegiet genom att i upphandlingen ställa krav på undertecknande av anbud för hand även har brutit mot proportionalitetsprincipen.

Förvaltningsrätten tar först ställning till om Kammarkollegiet har brutit mot LOU dels genom att utesluta Riddarfjärdens anbud på den grunden att bolaget inte uppfyllt det aktuella skall-kravet, dels genom att brista i transparens avseende formulering av detta skall-krav.

I punkt 4 ”Undertecknat anbud” i Allmänna krav anges följande:

*Anbudet **skall** undertecknas av behörig företrädare för anbudsgivaren. Behörig företrädare intygar härmed att samtliga uppgifter lämnade i anbudet är sanningsenliga. Om det framkommer att oriktiga uppgifter har lämnats kan Kammarkollegiet komma att utesluta anbudsgivaren från upphandlingen.*

Skall-kravet åtföljs av ett utrymme markerat med tre sträcklinjer, under vilka det står *Underskrift, Namnförtydligande och titel* samt *Datum*.

Med hänsyn till det aktuella skall-kravets utformning, där det krävs både själva underskriften och dess förtydligande, finner förvaltningsrätten att

detta skall-krav är tillräckligt klart och tydligt och avser en underskrift för hand. I målet är ostridigt att behörig företrädare för Riddarfjärden inte undertecknat anbudet för hand. Huruvida det underskrivna anbudet skulle behöva scannas och skickas elektroniskt, omfattas inte av skall-kravet ifråga utan hör till skall-kravet på inlämnande av anbud som finns i p. 11 i förfrågningsunderlaget. Att det sist nämnda skall-kravet skulle strida mot LOU har inte hävdats av Riddarfjärden. Förvaltningsrätten finner det således inte visat att Kammarkollegiet brutit mot LOU när det gäller uteslutning av Riddarfjärdens anbud avseende skall-kravet på underskrift.

Nästa fråga i målet är om Kammarkollegiet brutit mot proportionalitetsprincipen genom att i p. 4 Allmänna krav i förfrågningsunderlaget ställa krav på undertecknande av anbud för hand.

Proportionalitetsprincipen förutsätter att kraven på upphandlingsförfarandet står i rimlig proportion till de mål som eftersträvas. Proportionalitetsprincipen ska, liksom de övriga gemenskapsrättsliga principerna, iakttas i alla faser av upphandlingsförfarandet (prop. 2006/07:128 s. 155 f. ).

Vid en prövning av om proportionalitetsprincipen åsidosatts ska, i enlighet med EG-domstolens praxis, en strukturerad avvägning mellan motstående intressen genomföras, vilket sker i tre steg enligt följande. För det första ska en bedömning göras av om åtgärden är en lämplig och effektiv åtgärd för att uppnå det eftersträvade syftet. För det andra ska en bedömning göras av om åtgärden är nödvändig för att uppnå det eftersträvade syftet, såtillvida att det inte finns något mindre ingripande alternativ. För det tredje ska bedömas om den negativa effekten som åtgärden får, på det intresse eller den rättighet som åtgärden inskränker, är oproportionerlig eller överdriven jämfört med det eftersträvade syftet.

Av Kammarkollegiets yttranden i målet framgår att det finns två målsättningar med det uppställda skall-kravet på underskrift av behörig företrädare för anbudsgivaren. Första syftet är att binda en anbudsgivare vid de uppgifter, såsom priser och avtalsvillkor, som lämnas i ett anbud. Andra syftet är att säkerställa inlämnande av sanningsenliga anbud genom att kunna hålla anbudsgivare ansvariga för lämnande av osanna uppgifter enligt bestämmelserna i Brottsbalken.

Förvaltningsrätten har som första steget i proportionalitetsbedömningen att ta ställning till huruvida det aktuella skall-kravet är en lämplig och effektiv åtgärd för att uppnå första syftet, nämligen att binda en anbudsgivare vid de uppgifter som lämnas i ett anbud.

En förutsättning för att anbudsgivaren ska vara bunden av anbudet är att anbudet har lämnats av anbudsgivarens företrädare som har behörighet att lämna anbud och därigenom binda anbudsgivaren vid detta. Vilka personer som har behörighet att binda anbudsgivaren genom företagna rättshandlingar framgår av civilrättslig lagstiftning. En egenhändig underskrift av en sådan behörig företrädare brukar utgöra ett bevis på att anbudet är bindande för anbudsgivaren i fråga. Den behörige företrädarens egenhändiga underskrift utgör ett bevismedel med ett högt bevisvärde i eventuella framtida tvister. Ett skall-krav på en sådan underskrift är därför vanligen förekommande i anbudsförfarande vid offentlig upphandling, dock när det gäller inlämnande av anbud i form av fysiska handlingar. Vid elektronisk hantering av anbud förlorar detta krav sin effektivitet, då några egenhändiga underskrifter inte är genomförbara vid ett sådant förfarande. För att detta krav ska vara effektivt i elektronisk miljö finns det enligt 9 kap. 3 § LOU möjlighet för en upphandlande myndighet att kräva att elektroniska anbud ska vara försedda med en avancerad elektronisk signatur enligt lagen om (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer. Eftersom en avancerad elektronisk signatur uteslutande är knuten till undertecknaren, som har

kontroll över den och kan identifieras genom den, kan en sådan signatur i upphandlingsrättsligt sammanhang likställas med en egenhändig underskrift (jfr prop. 2006/07:128 s. 217 f.).

I förevarande upphandling skulle anbud enligt skall-kravet i p. 11.1 lämnas elektroniskt, vilket utesluter inlämnande av anbud på något annat sätt och innebär därmed att ett egenhändigt undertecknat anbud inscannas och skickas elektroniskt. Vid ett sådant förfarande kan anbudet enligt förvaltningsrätten inte anses vara egenhändigt underskrivet. Skall-kravet kan därför inte bedömas vara en lämplig och effektiv åtgärd för att uppnå det första syftet som Kammarkollegiet uppgett, nämligen att binda anbudsgivaren till de uppgifter som lämnas i anbudet. Någon vidare bedömning av skall-kravet enligt steg två och tre är därmed inte aktuell avseende det första syftet. Skall-kravet strider således mot proportionalitetsprincipen och skäl saknas därför att pröva huruvida det andra syftet uppfyller kravet på proportionalitet. Kammarkollegiet har härigenom genomfört upphandlingen på ett sätt som strider mot 1 kap. 9 § LOU, vilket har medfört att Riddarfjärden lidit eller kunnat komma att lida skada. Förvaltningsrätten finner följaktligen att skäl för ingripande enligt LOU föreligger på den av Riddarfjärden anförda grunden. Bolagets ansökan ska därför bifallas på så sätt att upphandlingen ska göras om i den del som avser anbudsfasen för anbudsområde B. Förvaltningsrättens interimistiska beslut ska därmed upphävas.

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



Anna Lönnestav

Rådman

Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarien Maria Carnestedt.





## 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, anledningen förekommer till ändring i det slut var till 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.