



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I LINKÖPING**  
 Enhet 2

**DOM**  
 2012-10-29  
 Meddelad i  
 Linköping

Mål nr  
 6205-12

**SÖKANDE**

Visma Consulting AB, 556117-7543  
 Stationsgatan 9  
 931 31 Skellefteå

**MOTPART**

Lotteriinspektionen  
 Box 199  
 645 23 Strängnäs

**SAKEN**

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

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2012 -11- 0 1	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller ansökan och beslutar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har gjorts. Rättelsen ska bestå i att Lotteriinspektionen gör ny anbudsprövning och vid denna utgår från att Logica Sverige AB:s anbud inte uppfyller avropsförfrågans obligatoriska krav avseende redogörelse för pris.

Dok.Id 99350

**Postadress**  
 Box 406  
 581 04 Linköping

**Besöksadress**  
 Brigadgatan 3

**Telefon**  
 013-25 10 00

**E-post:**  
 forvaltningsratten@linkoping.dom.se

**Telefax**  
 013-25 11 40

**Expeditionstid**  
 måndag – fredag  
 08:00-16:00

## **BAKGRUND**

Kammarkollegiet har upphandlat ramavtalet *E-förvaltningsstödjande tjänster 2010*, diarienummer 93-69-09 (nedan ramavtalet). Lotteriinspektionen har i avropsförfrågan den 20 augusti 2012 angivit att den genomför en förnyad konkurrensutsättning från ramavtalet, diarienummer 12LI3070. Genom avropet avser Lotteriinspektionen att införa ett antal olika E-tjänster och den tekniska infrastruktur som krävs för att hantera dessa tjänster. Det som ska beaktas vid anbudsutvärderingen är bl.a. pris, erfarenhet och kvalitet.

Avropssvar inkom från Visma Consulting AB (nedan Visma), Logica Sverige AB (nedan Logica) samt Cybercom Group AB. Tilldelningsbeslut meddelades den 19 september 2012 och enligt det hade Logica antagits som leverantör i avropet. Logicas anbud innehöll lägst pris. Vismas och Logicas anbud hade fått högst poäng i fråga om erfarenhet och kvalitet.

## **YRKANDEN**

Visma ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten upphäver tilldelningsbeslutet och utser Visma som leverantör för aktuellt avrop.

Lotteriinspektionen motsätter sig bifall till ansökan.

## **VAD PARTERNA ANFÖRT**

*Visma*

Lotteriinspektionen har i avropsförfrågan under avsnitt 6.1 Pris ställt krav på hur de som svarar på avropet ska redogöra för prisbilden genom att re-

dogöra för startavgift och månadskostnad/licens för ett antal tjänster. Vidare har Lotteriinspektionen krävt att anbudsgivarna redogör för kostnad för startavgift, support, drift, licenser samt krav på hårdvara för ett exempel med 30 samtidiga användare av tjänsten Min Sida med Bank-ID inloggning, varvid anbudsgivarna även uppskattar tidsåtgången för fullgörande av uppdraget.

Visma har i sitt svar helt och hållet följt Lotteriinspektionens krav på redovisning och pris. I det avropssvar som Logica lämnat in har Logica infört egna antaganden och begränsningar som gör att Logica inte uppfyllt Lotteriinspektionens krav på redovisning av pris. Logica har exempelvis angett att för detaljrealisering av olika formulär och eventuella integrationer krävs mer detaljerade beskrivningar än de Lotteriinspektionen angivit i avropförfrågan och dessa tas med fördel fram i ett införandeprojekt. Logica har vidare angett att Logica utgår från att exemplet utspelar sig under en månad och att formuläret tar tio timmar att utveckla. Logica har således inte lämnat svar på av Lotteriinspektionen efterfrågat pris. Logica har angett att formulären inte är realiserade i detalj, att utvecklingsprojektet utspelar sig under en månad samt att integrationer inte ingår.

Genom att Logicas svar inte är fullständigt är lämnade priser inte jämförbara. Logicas pris är istället mer att likna vid pris på löpande räkning.

#### *Lotteriinspektionen*

Lotteriinspektionen gör inte samma bedömning som Visma i fråga om att prisuppgifterna i Logicas avropssvar är ofullständiga. Av Logicas svar under avsnitt 2.9 framgår att integration med Skatteverket ingår i den erbjudna lösningen samt att viss integration med Bolagsverket går att ordna. Tidsåtgången för formuläret uppskattas till tio timmar medan konsultarvode framgår av ramavtalet. Nämnda uppgifter avser i huvudsak svaret på i

avropsförfrågan angivna begäran om kostnad och uppskattad tidsåtgång för 30 samtidiga användare av den efterfrågade tjänsten.

Vidare har Lotteriinspektionen i anbudsförfrågan inte angett att i avropssvaret ofullständiga prisuppgifter, eller andra uppgifter, ska leda till att avropssvaret inte kommer att delta i utvärderingen. Anledning att inte låta det valda avropssvaret delta i utvärderingen saknas således.

De i avropssvaren lämnade prisuppgifterna – avsnitt 6.1.1 i Vismas avropssvar och avsnitt 3.1 i Logicas avropssvar – är likande både vad avser omfattning och specifikation och är därför fullt jämförbara. När det gäller kostnaden för det angivna exemplet skiljer sig Vismas och Logicas svar åt. Visma uppskattar kostnaden för exemplet till 109 180 kr som med vissa tillkommande kostnader uppgår till sammantaget cirka 137 000 kr. Visma uppger ingen tidsåtgång för uppdraget. Det framgår inte heller huruvida de angivna kostnaderna innefattar möjlighet till kommunikation via e-post och sms. I Logicas svar tillkommer däremot i princip inga övriga kostnader utöver redan angivna startavgifter och månadskostnader till en sammantagen kostnad på 51 000 kr. Tidsåtgången för skapandet av formulär har uppskattats till tio timmar. Även med beaktande av denna kostnad är Logicas svar i denna del betydligt billigare för myndigheten. Vid utvärderingen var det denna skillnad i pris som avgjorde till Logicas fördel. Att denna skillnad blev än större i respektive avropssvars redogörelse över det aktuella exemplet saknade avgörande betydelse då båda dessa redogörelser var delvis otydliga.

*Vismas genmäle*

Tidsåtgången för att ta fram ett formulär samt för att installera plattformen ingår under rubrikerna Projekt, projektledning och E-tjänst Kontrollrapport utveckling, test och drift i bilaga till Vismas avropssvar. Om man istället

som Logica svarar med antalet timmar blir priset beroende av hur väl tidsåtgången uppskattats samt vilken konsultkategori som används i uppdraget.

## SKÄL FÖR AVGÖRANDET

### *Tillämpliga bestämmelser*

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.

Av 16 kap. 6 § första stycket LOU framgår att 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 har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

### *Relevanta handlingar*

#### Ramavtalet

Av punkten 12.2 i ramavtalet framgår att avrop från det sker genom en förnyad konkurrensutsättning enligt 5 kap. 7 § LOU.

Av punkten 12.5 i ramavtalet framgår bl.a. att leveransavtalet ska tilldelas den ramavtalsleverantör som lämnat det för avropsberättigad bästa avrops svaret på grundval av de tilldelningskriterier som angetts i avropsförfrågan.

Avropsförfrågan

Av punkten 9 i avropsförfrågan framgår att avropssvaren kommer att utvärderas utifrån följande kriterier och viktning: pris 30 procent, erfarenhet, kompetens och kvalitet 50 procent, användbarhet, standarder och tillgänglighet 10 procent samt teknik 10 procent.

Angående kriteriet pris anges i punkten 6.1 följande.

Redogör för prisbild för E-tjänsterna under punkt 4, dels vid lokal installation inom Lotteriinspektionens egen servermiljö dels vid E-tjänster via extern infrastruktur "molntjänst". Kostnad för startavgifter, support, drift, licenser, krav på hårdvara. Specificera kostnaden för införande av varje del ovan, kort beskrivning på max ett A4.

Redogör för startavgift och månadskostnad/licens för Mina sidor, SHS, Bankbetalning via internetbank och kontokort, E-ID/Bank-ID med E-underskrift inklusive stöd för två underskrifter, Påminnelser via E-post/SMS vid förändringar i ärenden på Mina sidor, Funktion för E-formulär, Alternativ 1: Formulär där olika fält är knutna till rätt fält i Platina, och Alternativ 2: Formulär som blir till färdig fil PDF/word och skickas till handläggare för vidare handläggning manuellt i Platina.

Redogör för kostnad för startavgifter, support, drift, licenser, krav på hårdvara för exemplet nedan:

30 samtidiga användare av Min sida med bank-ID inloggning.

30 samtidiga användare av 1 st. webformulär, nåbar via Min sida, enligt bilaga "Typexempel\_kontrollrapport" som genererar en ifylld PDF enligt alternativ 2 ovan. Formuläret hämtar via SHS viss information från Bolagsverket och Skatteverket. Möjlighet att kommunicera via E-post och SMS för att begära in kompletterande information. Uppskatta tidsåtgång för fullföljande av ovanstående uppdrag.

Enligt punkten 7 i avropsförfrågan ska leverantörens svar på avropsförfrågan innehålla en redovisning av i avropsförfrågan ställda utvärderingskrav samt prisuppgift för fullföljande av uppdrag.

Logicas avropssvar

Under punkten 2.9 SHS har Logica uppgett bl.a. följande. Logica har idag kommunikation med Skatteverket, Försäkringskassan och Transportstyrelsen. Logica kan också hämta information från exempelvis Bolagsverket för förifyllnad av formulär om så önskas.

Under punkten 3.1 Pris har Logica angett priser för startavgift, månadsavgift samt transaktionsavgift för tjänsterna Mina Sidor, SHS, E-betalning, E-ID, Påminnelser via e-post/SMS, e-formulär alt. 1 och alt. 2 samt konsultstöd. Vidare uppger Logica bl.a. följande. Logica har valt att bara lämna priser i form av molntjänster. Detta mot bakgrund av att kommunikationstjänster för elektroniks legitimering och säker kommunikation är upprättade och i bruk sedan lång tid. Kostnader för att etablera tjänsterna i Lotteriinspektionens miljö är mycket svåra att uppskatta beroende på hur inspektionen önskar sätta upp kommunikation och programvara. Finns önskemål om att köra ex. formulär i egen miljö så kan parternas tillsammans upprätta en sådan lösning. Ur kostnadssynpunkt kommer kostnaden inte att understiga kostnaden för molntjänsterna. – För detaljrealisering av olika formulär och eventuella integrationer krävs mer detaljerade beskrivningar än de Lotteriinspektionen angivit i avropsförfrågan och dessa tas med fördel fram i ett införandeprojekt. I svaret utgår Logica ifrån att exemplet utspelar sig under en månad och att formuläret tar tio timmar att utveckla. Engångskostnader uppgår då till 43 000 kr, månadskostnader till 8 425 kr och transaktionskostnad till 170:70 kr.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Det nu aktuella målet har inletts genom en ansökan från Visma, som gjort gällande att den vinnande leverantören Logica inte har uppfyllt samtliga skall-krav enligt avropsförfrågan. Det är den fråga som enligt förvaltnings-

rättens uppfattning avgränsar saken i målet och därmed sätter ramen för rättens prövning.

Lotteriinspektionen har till grund för sitt yrkande att förvaltningsrätten ska avslå ansökan bl.a. invänt att Visma eget avropssvar också saknat viss information och varit otydligt. Eftersom saken i målet inte omfattar frågan i vad mån Vismas avropssvar uppfyller ställda skall-krav, kan det som parterna anfört i detta anseende inte föranleda någon prövning inom ramen för nu aktuellt mål.

Visma har som grund för sin talan angett att Logica ”infört egna antaganden och begränsningar” och att detta gör att Logica inte uppfyllt kravet på redovisning av pris.

Högsta förvaltningsdomstolen har i två domar den 14 september 2012, mål nr 4933-11 och 6737-11, anfört att en upphandlande myndighet har stor frihet att själv utforma sin upphandling inom de ramar som ges av de allmänna principerna för offentlig upphandling i 1 kap. 9 § LOU. Grundläggande är att leverantörer behandlas likvärdigt och icke-diskriminerande och att upphandlingen genomförs på ett öppet sätt.

När en upphandlande myndighet i förfrågningsunderlaget har ställt vissa obligatoriska, s.k. skall-krav, följer det av likabehandlingsprincipen som uttryckts i 1 kap. 9 § LOU att den inte får efterge eller bortse från dessa krav. Kraven måste således vara uppfyllda för att den upphandlande myndigheten ska utvärdera och pröva anbudet.

I den aktuella avropsförfrågan har Lotteriinspektionen ställt ett antal skall-krav bl.a. gällande vilka prisredogörelser avropssvaren ska innehålla. Att fråga är om just skall-krav framgår tydligt dels av utformningen av kraven i punkten 6.1, dels av det som anges i punkten 7, nämligen att leverantö-



rens svar på avropsförfrågan ska innehålla en redovisning av i avropsförfrågan ställda utvärderingskrav samt prisuppgift för fullföljande av uppdrag. Att Lotteriinspektionen valt att i avropsförfrågan inte reglera konsekvenserna av att ställda krav inte uppfylls gör det inte möjligt för inspektionen att pröva anbud som inte uppfyller dessa obligatoriska krav.

Av avropsförfrågan framgår att avropssvaren ska innehålla dels vissa i detaljer beskrivna prisredogörelser, dels att dessa ska anges som två alternativ – vid lokal installation och vid extern infrastruktur, s.k. molntjänst.

Av Logicas avropssvar framgår att Logica har valt att bara lämna priser för alternativet molntjänster med motiveringen att kostnader för att etablera tjänsterna i Lotteriinspektionens miljö är mycket svåra att uppskatta och att dessa inte understiger kostnaden för molntjänsterna. Vidare har Logica angett att det för detaljrealisering av olika formulär och eventuella integrationer krävs mer detaljerade beskrivningar än de Lotteriinspektionen angivit och att dessa med fördel tas fram i ett införandeprojekt. Slutligen har Logica avseende exemplet med 30 samtidiga användare valt att endast ange engångskostnad, månadskostnad och transaktionskostnad vid antagandet att utvecklandet av formuläret tar tio timmar istället för att redovisa kostnad för startavgifter, support, drift, licenser samt krav på hårdvara, vilket krävts i avropsförfrågan.

Genom de brister som ovan redovisats strider Logicas avropssvar mot de skall-krav som i fråga om prisredogörelser ställts i avropsförfrågan. Att Lotteriinspektionen vid det förhållandet ändå valt att utvärdera Logicas anbud strider enligt förvaltningsrättens mening mot likabehandlingsprincipen. Även om Visma inte uttryckligen anfört att det lidit eller kan komma att lida skada av Lotteriinspektionens felaktiga agerande anser förvaltningsrätten att de omständigheter Visma lagt fram visar att så är fallet. Det finns därmed förutsättningar för ingripande enligt 16 kap. 6 § LOU.

Eftersom bristerna avser anbudsutvärderingen finner förvaltningsrätten att en tillräcklig åtgärd är att avropet rättas på så sätt att det får avslutas först sedan en ny anbudsprövning gjorts varvid Lotteriinspektionen har att utgå från att Logica inte uppfyller avropsförfrågans obligatoriska krav avseende prisredogörelsernas innehåll.

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

  
Magnus Wickström

Föredragande har varit Stefka Bokmark.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Jönköping. **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 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 nås 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
3. om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
4. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
5. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
6. 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.

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.

DV 3109/1D LOU