



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I KARLSTAD**

DOM
2013-07-02
Meddelad i
Karlstad

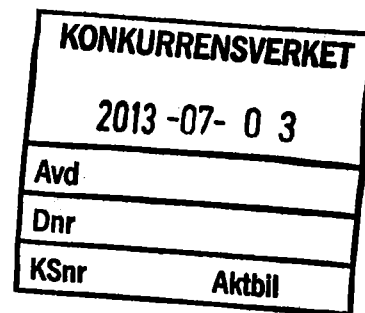
Mål nr
1558-13 E

SÖKANDE

1. Visma Commerce AB, 556533-8745
Box 396
581 04 Linköping

2. Visma Proceedo AB, 556599-5049
Lindhagensgatan 94
112 18 Stockholm

Ombud för 1 och 2:
Johan Bui-Quy
Tenders Sverige AB
Nygatan 34
582 19 Linköping



MOTPART

Landstinget i Värmland
Upphandling och avtal
651 82 Karlstad

SAKEN

Offentlig upphandling

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår Visma Commerce AB:s och Visma Proceedo
AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 89141

Postadress
Box 568
651 12 Karlstad

Besöksadress
Rådhuset, Stora
torget

Telefon
054-14 85 00
E-post: forvaltningsratten@karlstad.dom.se
www.forvaltningsratten@karlstad.domstol.se

Telefax
054-14 85 30

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:00

BAKGRUND

Landstinget i Värmland (Landstinget) genomför en offentlig upphandling av e-handelssystem med beteckning UE/120070. Upphandlingen avser en avtalsperiod om fyra år med option för Landstinget på förlängning två plus två år. Vid anbudstidens utgång den 25 januari 2013 hade två anbud inkommit, dels från eBuilder Sweden AB (eBuilder), dels från Visma Proceedo AB. I tilldelningsbeslut den 4 april 2013 har Landstingen antagit eBuilder som leverantör med det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

PARTERNAS INSTÄLLNING

Visma Commerce AB och Visma Proceedo AB (Visma eller bolagen) ansöker om överprövning och yrkar i första hand att förvaltningsrätten ålägger Landstinget att vidta rättelse innebärande att ett nytt tilldelningsbeslut meddelas vari kostnader för leverantörsanslutningar inte beaktas samt, i andra hand, att upphandlingen ska göras om. Som grund för att Visma Commerce AB ansöker om överprövning anför bolagen att avsikten är att detta bolag, som är ett helägt systerbolag till Visma Proceedo AB, av administrativa skäl ska ta över rörelsen från Visma Proceedo AB som därefter ska vara vilande. Bolagen anser således att Visma Commerce AB är en potentiell avtalspart till följd av upphandlingen.

Landstinget bestrider bifall till ansökan dels på grund av att inget av bolagen kan komma att lida skada, då Visma Proceedo AB inte bedriver någon verksamhet och Landstinget inte avser att teckna avtal med Visma Commerce AB eftersom det bolaget inte prövats utifrån kraven på anbudsgivare, dels på grund av att Landstinget anser sig inte ha brutit mot LOU.

Bolagen har därefter uppgett att ett eventuellt avtal kommer att tecknas av Visma Proceedo AB.

UTVECKLANDE AV TALAN

Visma anför i sin ansökan om överprövning bland annat följande.

Anbudsgivarna skulle i anbudet lämna ett beräknat totalpris för systemet på åtta års avtalsperiod. Någon prisbilaga tillhandahölls dock inte av Landstinget, utan anbudsgivarna hade själva att utforma och lämna in en prisbilaga. Utöver offererat pris skulle anbuderna belastas med prispåslag beroende på i vilken utsträckning specificerade börkrav uppfylldes. Av sammanställningen av anbudsgivarnas priser framgår att differensen mellan deras viktade anbudssummor uppgår till 395 000 kronor. Vidare framgår bland annat att Visma har en post som benämns leverantörsanslutningar och som uppgår till 400 000 kronor. Denna post belastar Vismas anbud med totalt 3 miljoner kronor (3,2 miljoner kronor [400 000 kronor x 8 år] förvaltningsrättens anm.) enligt anbudssammanställningen. Motsvarande post saknas i eBuilders prisspecifikation. Visma hävdar dock att förfrågningsunderlaget inte efterfrågar någon prissättning på leverantörsanslutningar och följaktligen saknas också volymer för på vilka grunder sådana tjänster ska prissättas. Av detta skäl har inte någon av anbudsgivarna i sina ursprungliga anbud angivit några kostnader för denna typ av tjänst. Efter anbudstidens utgång har dock Landstinget ställt frågor till Visma och eBuilder kring just möjligheter till leverantörsanslutningar. Noterbart är att Landstinget i förfrågningsunderlaget anger 140 000 fakturor. I den första begäran om komplettering efterfrågas priser för 240 000 fakturor. I den sista kompletteringsförfrågan anges, återigen, att fakturavolymen uppgår till 140 000 fakturor. Det pris om 400 000 kr som Visma högst uppskattningsvis angivit utgår från 240 000 fakturor. Grunderna för att sätta ett pris är dock högst oklara, eftersom antalet leverantörer som ska anslutas inte anges.

Det framgår varken av förfrågningsunderlaget eller av de frågor som har ställts till leverantörerna att denna kostnadspost ingår i utvärderingen av anbuderna. Det framgår inte heller i vilken omfattning leverantörsanslutningar ska göras av antagen leverantör. Eftersom anslutningarna även kan utföras av landstinget och båda anbudsgivarna angett att anslutningarna då är kostnadsfria är förutsättningarna för att ange kostnader för leverantörsanslutningar mycket osäkra. Visma har i sin komplettering angett en beräknad årskostnad på 400 000 kronor. Denna siffra syftar dock endast till att vara av budgetkaraktär och är en uppskattad summa utifrån erfarenhet av kunder liknande Landstinget. Kostnader för leverantörsanslutningar varierar vidare normalt över avtalstiden och är ofta lägre i början av avtalsperioden. Det är därför komplicerat att ange en årlig kostnad för detta utan att veta förutsättningarna. Landstinget har, enligt vad som framgår av leverantörernas anbud, inte erhållit jämförbara svar gällande leverantörsanslutningarna från anbudsgivarna. Detta har fått till följd att anbudsgivarnas åtaganden och priser inte är jämförbara. Visma har angett att kostnaderna

för leverantörsanslutningarna som Landstinget utför är 0 kronor och därutöver angett vad kostnaden uppskattningsvis skulle bli för Landstinget, för det fall att det önskar att Visma ansvarar för en del av leverantörsanslutningarna. eBuilder har svarat att kostnaden är 0 kronor, men har överhuvudtaget inte lämnat något besked för det fall Landstinget önskar att eBuilder utför leverantörsanslutningarna. eBuilder har i sitt svar angett att anpassningar kan beställas av eBuilder (alternativt av leverantörer till Landstinget eller van-operatörer). Någon kostnad för Landstinget för detta specificeras dock inte. Inte heller framgår huruvida eBuilder kan assistera Landstinget med att ansluta leverantörer eller eventuella kostnader för detta.

Landstinget anför till stöd för sin talan bland annat följande.

I de administrativa föreskrifterna punkt 5.1. andra stycket anges att ”avgivna priser ska inkludera samtliga kostnader för användandet av systemet med efterfrågade funktioner. Om inte annat anges gäller detta såväl för ställda krav som utvärderingskriterier. Innebär uppfyllandet av önskade utvärderingskriterier tillkommande kostnader ska även de/dessa inkluderas i priset men särredovisas i anbudet”. Leverantör skulle således till sitt anbud bifoga en egen prisbilaga som inkluderade samtliga kostnader för användandet av systemet med efterfrågade funktioner såväl för ställda obligatoriska krav som eventuella kostnader för att uppfylla utvärderingskriterierna. Visma hävdar att förfrågningsunderlaget inte efterfrågar någon prisättning på leverantörsanslutningar och att följaktigen saknas också volymer för på vilka grunder sådana tjänster ska prissättas samt att av detta skäl har inte någon av anbudsgivarna i sina ursprungliga anbud angett några kostnader för denna typ av tjänst. Av Landstingets administrativa föreskrifter punkt 5.1. andra stycket framgår att avgivna priser ska inkludera samtliga kostnader för användandet av systemet med efterfrågade funktioner. E-handelssystemet kräver leverantörsanslutning för att överhuvudtaget kunna användas. Det är således en funktion som Landstinget förutsatt ingår i systemet för att alls kunna fungera. Leverantörsanslutning krävs för att kunna hantera priskatalog, inköpsorder, leveransbekräftelse, leveransavisering och faktura.

Visma påstår vidare att Landstinget inte erhållit jämförbara svar vad gäller leverantörsanslutningar från anbudsgivarna och att detta har fått till följd att anbudsgivarnas åtaganden och priser inte är jämförbara. Landstinget har inte erhållit jämförbara priser beroende på att de båda leverantörerna i sina anbud har haft olika prissättningsmodeller där eBuilder har inkluderat kostnaden för leverantörsanslutningar i sin årsavgift för abonnemang i enlighet med landstingets förfrågan, medan Visma inte tagit med priset i sitt ursprungliga anbud. Visma hade i sin första prisbilaga lämnat uppgift om att pris för leverantörsanslutningar ges endast på begäran om särskild offert. Detta framgår av Vismas anbudsbilaga 3 Pris den 23 januari 2013.

Landstinget har för att få jämförbara priser från de två leverantörerna, ställt kompletterande frågor till både Visma och för säkerhets skull även till eBuilder.

DOMSKÄL

Tillämplig lagtext

Om en upphandlande myndighet har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § lagen om offentlig upphandling (2007:1091), LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag, och detta har medfört att en leverantör lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten enligt 16 kap. 6 § LOU besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Enligt nämnda bestämmelse i 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.

Upphandlingsföreskrifter m.m.

Landstinget har i förfrågningsunderlaget, administrativa föreskrifter 1.1.4 angett följande:

FAKTUROR OCH LEVERANTÖRER

Landstingets beställningar genererar årligen cirka 140 000 fakturor, (exkl materialförsörjning via OneMed som är cirka 100 000 individuella beställningar) från cirka 5 000 leverantörer. Ett 20-tal leverantörer skickar mer än 1 000 fakturor årligen. Landstinget avser att succesivt ansluta avtalade leverantörer.

Vidare har Landstinget den 17 januari 2013, enligt sitt yttrande, sänt följande förtydligande till leverantörerna:

1 Administrativa föreskrifter pos 4.2 Utvärdering av anbud

Förtydligande

Utvärderingen baseras på en beräknad totalkostnad för offererat system under en avtalsperiod på 8 år.

Vid utvärdering kommer de av landstinget angivna förutsättningar under pos. 1.1.4 i Administrativa förutsättningar att användas, d.v.s. 240 000 fakturor per år från ca 5 000 leverantörer.

Visma har i missivet till anbudet anfört bland annat följande. I förtydligande som Landstinget skickade den 17 januari 2013 angavs att den årliga fakturavolymen uppgår till 240 000 från 5 000 leverantörer. Visma har antagit att detta är en felskrivning då det i de administrativa föreskrifterna anges 140 000 från 5 000 leverantörer.

I korrespondens mellan Landstinget och Visma om förtydligande, såsom den framgår av Vismas ansökan om överprövning, har följande frågor och svar lämnats.

Svar på begäran om förtydligande

Dessa svar baseras på önskemål om förtydligande som Visma Proceedo erhöll via mail den 11 februari 2013.

1 Administrativa föreskrifter

Pos 5.1 ANBUDSPRISER

Ni har i ert anbud angett ett pris för 140 000 fakturor per år från ca 5 000 leverantörer. Gäller detta pris även för 240 000 fakturor per år från ca 5 000 leverantörer? Om inte ber vi er justera er prisbilaga.

Svar: Reviderad prisbilaga har bifogats. Ändringar är markerade med gult.

Övrigt

Ber er komplettera ert anbud med kostnad för olika leverantörsanslutningar enligt er bilaga 3 flik leverantörstjänster.

Svar: Prisbilaga med komplettering har bifogats. I denna framgår pris för leverantörstjänster.

Därutöver har ytterligare frågor ställts den 26 februari 2013, där följande framgår:

Vi har bett er bifoga priser för användandet av systemet med efterfrågade funktioner samt komplettera med kostnad för olika leverantörsanslutningar.

Under position 1.1.4 har beskrivits att landstinget årligen genererar ca 140 000 fakturor från ca 5 000 leverantörer och landstinget avser att successivt ansluta avtalade leverantörer till upphandlat beställningssystem.

Tillkommer det anslutningskostnad för varje leverantör?

Svar: Nej inte för de leverantörer som landstinget ansluter till beställningssystemet. Om landstinget önskar att leverantörsanslutningsarbete för enskilda leverantörer utförs av Visma Proceedo gäller priser för leverantörstjänster i bilaga 3.

De angivna priserna för leverantörstjänster i bilaga 3 är de en engångskostnad vid leverantörsanslutning eller ett pris per år för varje leverantör?

Svar: Pris per år. För att LiV ska få en uppfattning om totalpris för leverantörsanslutningar beräknas detta till ca 400 000 per år, enligt beräkningar nedan. Detta är högt räknat vad det gäller leverantörstjänster, avser LiV att ha fler anslutningar ber vi LiV återkomma med denna information så att Visma Proceedo kan respondera på detta.

I korrespondens mellan Landstinget och eBuilder framkommer, enligt vad som framgår av Vismas ansökan och Landstingets yttrande, följande:

Övrigt

Ber er komplettera ert anbud med kostnad för olika leverantörsanslutningar.

Svar:

Kostnad för leverantörsanslutning är 0 kronor.

(Web, SFTI eller Sveorder/Svefaktura).

Vill leverantören använda något annat format kan anpassningen:

- göras av leverantören
- göras av en VAN-operatör
- eller beställas av eBuilder

Kostnad för anslutning via VAN-operatör så som Inexchange, Pagero m.fl. är 0 kronor. (SFTI eller Sveorder/Svefaktura).

Vill leverantören använda något annat format kan anpassningen:

- göras av leverantören
- göras av en VAN-operatör
- eller beställas av eBuilder

Pos 5.1 ANBUDSPRISER

Vi har bitt er bifoga priser för användandet av systemet med efterfrågade funktioner samt kompletterat med kostnad för olika leverantörsanslutningar. Oavsett hur många leverantörer landstinget avser att ansluta via web, SFTI eller Sveorder/Svefaktura samt oavsett hur många leverantörer landstinget avser att ansluta via VAN-operatör via SFTI eller Sveorder/Svefaktura tillkommer ingen kostnad, stämmer detta antagande?

Svar: Ja

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrätten konstaterar först att Visma Commerce AB inte lämnat anbud i upphandlingen och inte heller, enligt vad bolaget anfört, övervägt att lämna anbud. Mot den bakgrunden finner förvaltningsrätten att Visma Commerce AB inte visat att bolaget riskerat att lida skada till följd av eventuella brister och brott mot LOU. Vad som framkommit beträffande verksamhetsövertagande inom koncernen föranleder inte någon annan bedömning. Ansökan ska därmed avslås såvitt avser Visma Commerce AB.

Vad gäller Visma Proceedo AB finns det enligt förvaltningsrättens mening inte skäl att ifrågasätta bolagets uppgift om att ett eventuellt avtal till följd av upphandlingen ska tecknas av bolaget och att bolaget har förmåga att fullfölja ett avtal inom ramen för upphandlingen. Förvaltningsrätten finner

därför att bolaget skulle kunna komma att lida skada till följd av eventuella brister i den aktuella delen av upphandlingen. Det saknas därför skäl att avslå bolagets ansökan på den av Landstinget åberopade grunden att bolaget inte bedriver någon verksamhet.

I övrigt är frågan i målet om Visma Proceedo AB har riskerat att lida skada genom att bolagets pris i utvärderingen beräknats med en kostnad för leverantörsanslutningar om 3,2 miljoner kronor. Som Visma anfört och som framgår av utvärderingen skiljer det 395 000 kronor mellan de båda anbuden för totalkostnaden under åtta år och den i målet aktuella kostnaden för leverantörsanslutningar om 400 000 kronor per år har således betydelse för vilket anbud som ska anses vara det ekonomiskt mest fördelaktiga, vilket är den tilldelningsgrund som gäller för upphandlingen.

Av 5.1 andra stycket i de administrativa föreskrifterna framgår att angivna priser ska inkludera samtliga kostnader för användandet av systemet med efterfrågade funktioner. Leverantörsanslutningar måste ses som en självklar del av ett e-handelssystem. Med utgångspunkt i föreskrifterna får Landstinget med tillräcklig tydlighet anses ha gett uttryck för att alla leverantörsanslutningar ska ingå i anbuden. Pris för dessa leverantörsanslutningar ska därmed ingå i totalkostnaden.

Av 1.1.4 i de administrativa föreskrifterna framgår att antalet leverantörer uppgår till cirka 5 000. I fråga om antalet fakturor och individuella beställningar är föreskriften möjligen något otydlig. Genom förtydligandet den 17 januari 2013 har Landstinget emellertid klargjort att det är fråga om 240 000 fakturor per år. Att Visma Proceedo AB uppfattat förtydligandet som en felskrivning får med hänvisning till förtydligandet och den ursprungliga möjligheten att uppfatta omfattningen som 240 000 fakturor per år emellertid läggas på Visma Proceedo AB. Visma har därtill, enligt egen uppgift, lämnat sin kompletterande prisuppgift med utgångspunkt i 240 000

fakturor. Någon otydlighet när det gäller omfattning av leverantörsanslutningar får sammantaget således inte anses föreligga.

Vad bolaget anfört om att det uppgivna priset om 400 000 kr för leverantörsanslutningar endast är preliminärt eller uppskattat är inte en omständighet som kan läggas Landstinget till last.

Förvaltningsrätten finner sammantaget att Landstinget inte i något av nu prövade avseenden brutit mot LOU och dess principer. De i upphandlingen lämnade och utvärderade anbuden måste enligt förvaltningsrättens bedömning anses jämförbara. Då det inte heller i övrigt är visat att Landstinget agerat i strid med LOU ska Visma Proccedo AB:s ansökan avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1B LOU)



Ulrika Forsman