



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I FALUN**  
 Enhet 2  
 Ann Liljedal

**DOM**  
 2016-02-05  
 Meddelad i  
 Falun

Mål nr  
 5277--5300-15

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2016-02-05	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**SÖKANDE**

Nordea Bank AB, 516406-0120

Ombud: Ida-Maria Andersson  
 Tenders Sverige AB, Nygatan 34, 582 19 Linköping

**MOTPARTER**

Borlänge kommun, 212000-2239	mål nr 5277-15
Falu kommun, 212000-2221	mål nr 5284-15
Ludvika kommun, 212000-2270	mål nr 5292-15
Hedemora kommun, 212000-2254	mål nr 5295-15
Region Dalarna, 222000-1446	mål nr 5298-15
Falun Borlänge Regionen AB, 556645-9284	mål nr 5299-15
Räddningstjänsten Dala Mitt, 222000-1099	mål nr 5300-15

Ombud för samtliga motparter: Upphandlingscenter, 771 82 Ludvika

**SAKEN**

Offentlig upphandling

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten förordnar att upphandlingen ska göras om.

Förvaltningsrätten avslutar mål nr 5278--5283-15, 5285--5291-15, 5293--5294-15 och 5296--5297-15 genom att skriva av målen.

Dok.Id 157102

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
Box 45	Kullen 4	023-383 00 00	023-383 00 80	måndag – fredag
S-791 21 Falun		<b>E-post:</b> forvaltningsrattenifalun@dom.se		08:00-12:00
		www.forvaltningsrattenifalun.domstol.se		13:00-16:00

**YRKANDE M.M.**

Upphandlingscenter i Ludvika genomför en upphandling av banktjänster (GNU 2015/121). Upphandlingen sker genom ett öppet förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Beställande parter uppges vara Borlänge, Falun, Ludvika och Hedemoras kommuner, Region Dalarna, Falun Borlänge regionen AB och Räddningstjänsten Dala Mitt. Kommunernas helägda bolag omfattas av avtalets tjänster efter beställning av kommunerna.

Nordea Bank AB ansöker om överprövning och yrkar att förvaltningsrätten ålägger Upphandlingscenter att göra om upphandlingen. Bolaget hänvisar till följande omständigheter. Det obligatoriska kravet att anbudsgivare ska erbjuda en lösning för bidragsinsättningar via personnummer som baseras på ett register där banken är registerhållare står i strid med proportionalitetsprincipen. Tillämpningen av en avtalstid som står i strid med LOU eller i vart fall proportionalitetsprincipen. Kravet gällande kreditgivning är oproportionerligt. Utvärderingsmodellen säkerställer inte att anbudet med lägst pris antas och innehåller så många otydligheter att det är omöjligt för anbudsgivare att kalkylera fram ett konkurrenskraftigt anbud. Förutsättningar i förfrågningsunderlaget som öppnar för väsentliga förändringar under avtalstiden. Betydande oklarhet kring vilka volymer som aktualiseras i avtalet och beställare som inte kan anses vara avropsberättigade ska i strid med LOU ha rätt att beställa från avtalet. De upphandlande myndigheterna har, i strid med LOU och transparensprincipen, ändrat i bolagets insända frågor under annonseringstiden. På grund av det anförda lider Nordea skada eller riskerar att lida skada.

Förvaltningsrätten har förelagt Upphandlingscenter, i egenskap av ombud för motparterna, att svara på Nordeas ansökan. I det svar som har kommit in till domstolen anför att den gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan mellan bl.a. de i målen inblandade kommunerna (med gemensamt Upphandlingscenter) yrkar att Nordeas ansökan om överprövning ska avslås.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### *Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning*

Förvaltningsrätten har att pröva om det på grundval av vad Nordea har anfört är visat att det har skett ett åsidosättande av någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU och om detta i så fall har medfört att Nordea lidit eller kan komma att lida skada (16 kap. 6 § LOU). De grundläggande principerna innebär att upphandlande myndigheter ska genomföra upphandlingar på ett öppet sätt, behandla leverantörer likvärdigt och icke-diskriminerande samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet (1 kap. 9 § LOU).

Det är ostridigt i målen - och framgår av utredningen - att avtalstiden enligt förfrågningsunderlaget kan bli sju år lång. Av 5 kap. 3 § LOU framgår att ett ramavtal får löpa under längre tid än fyra år endast om det finns särskilda skäl. De upphandlande myndigheterna har i målen inte anfört att det skulle föreligga några särskilda skäl utan har endast invänt att det inte är fråga om ett ramavtal. För det fall förvaltningsrätten finner att avtalet utgör ett ramavtal står förfrågningsunderlaget således i strid med LOU. Förvaltningsrätten prövar därför inledningsvis frågan om avtalet är att betrakta som ett ramavtal eller inte.

### *Förfrågningsunderlaget*

Av förfrågningsunderlaget framgår bl.a. följande.

## 1.1 Kommersiella villkor

### 1.1.1 Omfattning

Avtalet omfattar följande tjänster och därtill knutna under-tjänster i enlighet med förfrågningsunderlaget:

- Koncernkonto med kredit
- Bankkonton, andra typer av kontoprodukter såsom fondkonto.
- Betalningsförmedlingstjänster
- Kortinlösenstjänster
- E-faktura privat (publicering av e-fakturor till privatpersoner i bankernas internetbanker)
- Löneförmedlingstjänster
- Betalkort, inköpskort
- Övriga banktjänster såsom Depåtjänster
- Service och support knutet till tjänsterna, inklusive internetbankstjänster och tjänster för behörighets- och fullmaktshantering.

UpphandlingsCenter förbehåller sig rätten att tillfråga annan uppdragstagare vid utvidgning eller tillkommande uppdrag som ligger utanför detta avtals angivna förutsättning.

### 1.1.2 Beställande parter

Beställande parter är Borlänge, Falun, Ludvika och Hedemoras kommuner, Region Dalarna och Falun Borlänge regionen och Räddningstjänsten Dala Mitt. Försättningsvis benämnda Beställare. Kommunernas helägda bolag omfattas av avtalets tjänster efter beställning av kommunerna.

Under avtalstiden kan förändringar ske, gällande kommunala bolag.

Tillkommande bolag ska ha rätt att beställa på avtalet.

Avtalen för respektive kommuner är ej samordnade idag utan varierar i tidpunkt för avtalstid och avtalstiden behandlas som optioner.

- Borlänge 2015-12-31 eventuell ytterligare förlängning kan vara aktuell
- Falun option första gången 2016-04-01 därefter 2017-04-01 och slutligen 2018-04-01
- Ludvika 2016-05-31 option tom 2017-05-31
- Hedemora 2018-04-01

Tjänsterna som leverantören erbjuder ska ses som optioner för Beställare och UpphandlingsCenter. Beställare har möjlighet att utnyttja optionen vid var tid, men inte skyldighet. Utformning av uppdragen sker vid varje beställning, omfattningen anpassas då till Beställares behov, leverantören ska leverera rätt omfattning. Beställarna har olika löptider på nuvarande avtal och kan komma att göra beställning av tjänster under hela avtalets löptid.

Omfattningen för tjänster, för ingående Beställare, är angivna i upphandlingsunderlagets bilaga "Prisbilaga Banktjänster" och i respektive bolags årsredovisningar. Då behoven varierar för respektive Beställare över tid, är omfattningen att se som en ungefärlig uppskattning. UpphandlingsCenter förutser inga större variationer under avtalstiden. Leverantören ska leverera verkligt behov.

Kommun/Bolag	Org.nr
Borlänge Kommun	212000-2239
Borlänge Kommuns helägda bolag / kommunkoncern	
Falu kommun	21 20 00 - 2221
Falu Kommuns helägda bolag	
Ludvika kommun	21 20 00 - 2270
VBU Västerbergslagensutbildningscentrum	
Ludvika Kommuns helägda bolag	
Hedemora kommun	21 20 00 - 2254
Hedemora Kommuns helägda bolag	
Falu Borlänge regionen AB	55 66 45 - 9284
Räddningstjänsten Dala Mitt	22 20 00 - 1099
Region Dalarna	22 20 00 - 1446

#### 1.1.3 Avtalstid

Detta avtal gäller fr.o.m. 2016-04-01 t.o.m. 2019-03-31 med rätt för UpphandlingsCenter att förlänga avtalet med upp till två + två (2 + 2) år till och med 2023-03-31 En eventuell förlängning ska ske senast 6 månader före avtalstidens utgång. Avtalet är ej ett ramavtal och har därmed en längre möjlig löptid.

#### *Vad parterna har anfört*

##### Nordea

Vid bedömningen av huruvida ett avtal ska anses utgöra ett ramavtal är det inte avgörande vad den upphandlande myndigheten själv klassificerar avtalet som. Istället får avtalets reella innebörd ge vägledning i frågan huruvida ett avtal ska betraktas som ett ramavtal. Enligt förfrågningsunderlaget har tillkommande bolag rätt att beställa på avtalet. Termen beställa används istället för ordet avropa. Att avropa myndigheter har möjlighet, men ingen skyldighet, att avropa från avtalet vittnar tydligt om att det är ett ramavtal. Vidare anges att utformningen av uppdragen sker vid varje beställning och att omfattningen då anpassa till beställarens behov. Detta visar på att vad gäller vissa villkor så lämnas de oreglerade mellan antagen leverantör och avropande kommun eller bolag.

### Upphandlingscenter

När det förekommer inslag av vanligt kontrakt enligt LOU och ramavtal ska överviktsprincipen tillämpas vid bedömningen av vilken typ av avtal det är. Förfrågningsunderlaget innehåller klart definierade kontraktsvillkor för ett flertal kommuner med ett kontraktsvärde som vida överträffar eventuella ramavtalsliknande inslag som tillämpats utifrån de kommunala bolagens minoritetsandel av kontraktsvärdet. En annan skillnad mellan ett ramavtal och ett vanligt upphandlingskontrakt är att ramavtal vanligtvis inte har någon volym. I denna upphandling har volymen utifrån historiska mängder fastslagits och detta behov ska helt och hållet levereras av en antagen anbudsgivare under avtalstiden vilket därmed är att se som en total omfattning av uppdraget. Förfrågningsunderlaget saknar även bestämmelser om avrop och det finns heller inte något som tyder på att avrop är aktuellt eller hur dessa i så fall skulle gå till.

### *Förvaltningsrättens bedömning*

Ramavtal definieras i 2 kap. 15 § LOU som ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod. Med andra ord ger ett ramavtal en upphandlande myndighet en föreskriven möjlighet att vid behov köpa varor eller tjänster. Detta till skillnad mot ett vanligt kontrakt där köp av ett visst antal preciserade varor eller tjänster regleras. I den nu aktuella upphandlingen framgår omfattningen av avtalet av de kommersiella villkoren. Där framgår bl.a. att avtalstiden behandlas som optioner, att beställare har möjlighet att utnyttja optionen vid var tid men inte skyldighet, att utformningen av uppdragen sker vid varje beställning och omfattningen anpassas då till beställares behov. Med andra ord ger avtalet de upphandlande myndigheterna möjlighet att vid behov köpa varor eller tjänster. Förvaltningsrätten finner att avtalet är att anses som ett ramavtal. I enlighet med bestämmelserna därom står avtalets längd om sju år i strid med LOU och skäl för ingripande enligt den lagen föreligger.

Nordea har i målen framställt ytterligare invändningar som framstår som befogade men med denna utgång finner inte förvaltningsrätten skäl att pröva dessa i sak.

Eftersom bristen hänför sig till det konkurrensuppsökande skedet ska upphandlingen göras om.

Till följd av förvaltningsrättens ställningstagande att det är fråga om ett ramavtal ligger det närmast till hand att betrakta uppgivna beställande parter som upphandlande myndigheter. Den gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan mellan bl.a. de i målen inblandade kommunerna, med gemensamt Upphandlingscenter, kan enligt domstolens mening däremot inte ses som upphandlande myndighet och därigenom motpart i ett mål om överprövning. Detta på grund av avsaknad av rätt att teckna kontrakt i upphandlingen.

Förvaltningsrätten kommer fram till att Nordeas begäran om överprövning rätteligen borde ha resulterat i att mål registrerats endast avseende Borlänge, Falun, Ludvika och Hedemoras kommuner samt Region Dalarna, Falun Borlänge regionen AB och Räddningstjänsten Dala Mitt. Mål med andra motparter får anses felaktigt upplagda och ska skrivas av.

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

Lenart Andersson  
rådman



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Om Ni vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska Ni skriva till Kammarrätten i Sundsvall.

**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. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas 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

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. 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. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress

där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt:

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

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.