



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
 Avdelning 2

DOM
 2011-09-22
 Meddelad i
 Göteborg

Mål nr
 7117-11 E
 Enhet 2:2

SÖKANDE

Abdona AB, 556779-0018
 Riddargatan 23
 114 57 Stockholm

MOTPART

1. Västra Götalandsregionen
 Regionens Hus
 462 80 Vänersborg

2. Lingmerths Resebyrå AB, 556054-2747
 Box 224
 571 23 Nässjö

SAKEN

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten förordnar att Västra Götalandsregionens upphandling av Resebyråtjänster, Dnr SN 451-2010, inte får avslutas förrän rättelse har gjorts på sätt att utvärderingen av anbud ska göras om vad avser beräkning av anbudspris.

KONKURRENSVERKET

2011 -09- 2 2

Avd

Dnr

Doss

Aktbil

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM

Sida 2
7117-11 E

BAKGRUND

Västra Götalandsregionen (VGR) genomför en upphandling av Resebyrå-tjänster, Dnr SN 451-2010. Enligt tilldelningsbeslut den 1 juli 2011 ska kontraktet tilldelas Lingmerths Resebyrå AB (Lingmerths). VGR har meddelat förvaltningsrätten att upphandlingen har påbörjats efter den 15 juli 2010.

YRKANDEN M.M.

Abdona AB (Abdona) yrkar att upphandlingen ska rättas på sätt att utvärderingen ska göras om varvid endast anbudsgivarnas totalpris enligt ingi-ven prismatris ska beaktas. Abdona yrkar i andra hand att upphandlingen ska göras om. Abdona anför i huvudsak följande. VGR har i förfrågningsunderlaget uppgett att utvärdering ska ske genom att det anbud som har lägst pris ska antas. Av prismatrisen, vars struktur, innehåll och volymuppgifter definierats av VGR, framgår att anbudsgivare enbart ska ange transaktionsarvoden som automatiskt sammanräknas till "Anbudsgivarens totala anbudspris". Samtliga anbudsgivare har fyllt i prisbilagan med de arvoden som ska gälla för anbudet och därtill bifogat egna kompletterande prislistor som anger arvoden som inte efterfrågats av VGR enligt prismatrisen. Dessa priser kan uttryckas som "Övriga tjänster". Såvitt Abdona uppfattar prismatrisens uttryck "Anbudsgivarnas totala anbudspris" torde åsyftas den totala summa som framgår när alla arvoden räknats samman till en pris-korg. Det är det pris som sedan ska utvärderas i förhållande till andra anbudsgivare. Enligt VGR:s sammanställning av "Anbudsgivarens totala anbudspris" enligt ingivna prisbilagor har Abdona lägst anbudspris. Av utvärderingsrapporten framgår emellertid att hänsyn tagits till andra arvoden än de som ursprungligen definierats i prismatrisen, vilket gör att "Pris till utvärdering" inte är detsamma som "Pris i prisbilagan" Förfrågningsunderlaget innehåller enbart en skrivning om att utvärdering ska ske

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM

Sida 3
7117-11 E

till lägsta pris. Någon precisering av begreppet lägsta pris och vilka andra arvoden eller hur dessa skulle kunna komma att beaktas under utvärderingen har dock inte getts under anbudstiden. Någon förklaring till varför VGR till summa "Pris i prisbilagan" valt att lägga till ytterligare beräkningar står inte att finna i det material som varit tillgängligt under anbudstiden. Därtill kommer det faktum att anbudsgivare har definierat pris på "Övriga tjänster" på olika sätt i de egna prisbilagor som ingivits. VGR:s uträkning för "Pris för självbokning" blir i det fallet missvisande då exempelvis Abdonas Licenskostnad per användare/år inte är detsamma som Upplägg/profil för Lingmerths. Resultatet av VGR:s sätt att beräkna lägsta pris är att Lingmerths är vinnare av avtalet. Lingmerths är idag befintlig leverantör till VGR. VGR:s tilläggsberäkningar avseende självbokning förefaller vara en efterhandskonstruktion som inte är relevant eftersom arvoden för självbokning har uppgetts i prismatrisen som transaktionsarvode och ingår i den totala anbudssumman. VGR:s beräkning som inbegriper andra arvoden än de definierade i prismatrisen är inte förenlig med principerna om transparens, likabehandling och förutsebarhet. VGR har brutit mot principerna i LOU genom att i utvärderingen beräkna anbudsgivarnas totala anbudspris på ett annat sätt än vad som kommunicerats via förfrågningsunderlaget. VGR:s agerande har därtill inneburit att Abdonas inte kunnat förutse vilket värde/totalsumma som ska konkurrera mot övriga anbudsgivare.

VGR bestrider Abdonas yrkanden och anser att ansökan ska avslås. VGR anför i huvudsak följande. Grund för tilldelning av kontrakt är det anbud som innehåller det lägsta priset. I avsnitt 2.1 i kravspecifikationen har beträffande anbudspriser följande beskrivning lämnats. "Priser anges i Bilaga 1 –Prisbilaga. Vid utformning av anbudet ska samtliga priser, avgifter och villkor som är kopplade till av anbudsgivaren erbjudna tjänster anges, även om de ej specificeras i förfrågan. Där pris inte anges förutsätts att anbudsgivarens tjänst är kostnadsfri." VGR har som obligatoriskt krav i upphandlingen uppställt ett självbokningssystem ska finnas hos anbudsgivaren. I

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2**DOM**Sida 4
7117-11 E

prisbilagan har uppdelning gjorts så att anbudsgivaren anger pris för bokningar av olika resor per telefon, fax/e-post respektive självbokning. Det finns i prisbilagan angivet en fiktiv volym per år för de olika bokningarna. Efter att anbudsgivaren fyllt i offererat pris för olika bokningar multipliceras detta med den angivna fiktiva volymen och summeras till anbudsgivarens totala anbudspris. Som framgår av prisbilagan är de fiktiva volymerna en uppskattning av de volymer som kommer att gälla under avtalstiden. Det framförs särskilt att där priser inte anges förutsätts att anbudsgivarens tjänst är kostnadsfri. Lingmerths, Abdona och Via Travel särredovisade i sina anbud pris för självbokningssystem. Således angav dessa anbudsgivare utöver priserna i prisbilagan separata priser hänförliga till självbokningssystemet. Dessa angavs på olika sätt av anbudsgivarna och har redovisats i utvärderingen. I detta sammanhang ska påpekas att Abdona angav ett pris för implementation av självbokningssystem om 50 000 kr och därutöver pris på licenskostnad om 200 kr per användare och år, dvs. totalt 120 000 kr (200 kr x 300 användare x 2 år) samt ett pris på 25 000 kr för drift och underhåll per månad, dvs. totalt 600 000 kr (25 000 kr x 24 månader). Abdonas offererade pris för självbokningssystemet uppgick således för den tvååriga avtalsperioden till 770 000 kr. Samtidigt offererade Abdona ett pris för bokningar i prisbilagan till 3 577 179 kr avseende ett år, dvs. 7 154 358 kr för den tvååriga avtalsperioden. Lingmerths, som vann upphandlingen, offererade istället en engångsavgift för självbokningssystemet om 5 000 kr och därutöver en uppläggningsavgift per profil om 195 kr, dvs. totalt 58 500 kr (195 kr x 300 användare) samt en månadskostnad per profil inkl. support om 35 kr, dvs. totalt 252 000 kr (35 kr x 300 användare x 24 månader). Lingmerths offererade pris för självbokningssystemet uppgick således för den tvååriga avtalsperioden till 315 500 kr. Samtidigt offererade Lingmerths ett pris för bokningar i prisbilagan till 3 636 140 kr avseendet ett år, dvs. 7 272 280 kr för den tvååriga avtalsperioden. VGR bestrider att vid utvärdering av priset endast ska tas hänsyn till det pris som angetts i prisbilagan. Det är inte riktigt som Abdona synes göra gällande att

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2**DOM**Sida 5
7117-11 E

VGR skulle vara förhindrad att ta hänsyn till andra priser än de som angetts i prisbilagan. VGR har angett att det anbud kommer att antas som har lägst pris. Abdona menar att VGR inte preciserat begreppet lägsta pris. När det är fråga om den valda tilldelningsgrunden lägsta pris behövs ingen närmare precisering härav, utan det anbud som innehåller det lägsta priset vinner upphandlingen. Några andra principer för utvärdering än priset ska inte beaktas. VGR har uppställt obligatoriskt krav på att självbokningssystem ska finnas hos anbudsgivaren. Självklart ska då också den kostnad som anbudsgivaren tar för självbokningssystemet vara inräknad i anbudspriset. Om denna kostnad sedan är inräknad i anbudsgivarens offererade pris för bokningstjänsterna eller redovisas separat spelar i detta sammanhang inte någon roll. Kostnaden måste under alla omständigheter beaktas för att få fram det lägsta anbudspriset. Att inte ta hänsyn till den totala prisbilden skulle strida mot likabehandlingsprincipen i LOU. Det skulle också innebära att VGR av den vinnande leverantören under avtalsperioden skulle komma att köpa tjänster som inte konkurrensutsatts genom upphandling. Ett sådant förfarande är inte tillåtet.

Lingmerths anser att ansökan ska avslås och anför bl.a. följande. I kravspecifikationen påpekas att samtliga priser som berör upphandlingen ska anges i anbudet. I punkt 2.1 Anbudspriser, anges "Vid utformningen av anbudet ska samtliga priser, avgifter, och villkor som är kopplade till av anbudsgivaren erbjudna tjänster anges, även om de ej specificeras i förfrågan." Det framgår därmed med all tydlig önskvärdhet att VGR vid utformningen av sitt förfrågningsunderlag lagt stor vikt vid att samtliga kända kostnader ska vara med i inlämnade anbud. Det framgår också att samtliga dessa kostnader kommer att tas hänsyn till vid utvärderingen för att erhålla lägsta pris förfrågningsunderlaget finns det inte på någon plats i texten angivet, att det bara är bilaga 1, Prisbilaga, som kommer att utvärderas. Den utvärdering som genomförts av VGR är helt i enlighet med det förfråg-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM

Sida 6
7117-11 E

ningsunderlag som VGR har sammanställt och därefter utgjort grund för utvärdering av inkomna anbud.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

För den aktuella upphandlingen gäller bestämmelserna i 15 kap. LOU. Enligt 15 kap. 2 § tillämpas vid offentlig upphandling enligt detta kapitel även 1 kap., 2 kap., 5 kap., 6 kap. 1- 8 §§, 11 kap. 6 §, 13 kap. och 16 kap.

I 1 kap. 9 § LOU anges att upphandlande myndigheter skall behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar skall vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Enligt 16 kap. 1 § LOU får en leverantör, som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada enligt 5 §, i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om åtgärder enligt den paragrafen.

I 16 kap. 5 § LOU anges att rätten, om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Utredningen

Förfrågningsunderlaget är uppdelat i tre avsnitt, Anbudsinbjudan, Kravspecifikation och Avtalsförutsättningar.

I Anbudsinbjudan anges bl.a. följande.

2. Upphandlingsföreskrifter

2.10. Anbudsprövning

Anbudsprövning sker i två steg:

1. Kvalificering av anbudsgivare
2. Anbudsvärdering

2.10.2 Utvärdering av anbud

Under förutsättning av att inkomna anbud uppfyller kraven enligt punkt 2.10.1 "Kvalificering", kommer det anbud att antas som har lägst pris. Anbud kan komma att antas utan föregående förhandling.

I Kravspecifikationen anges bl.a. följande.

2. Kommersiella villkor

2.1. Anbudspriser

Priser anges exklusive moms i SEK.

Priser anges i Bilaga 1 – Prisbilaga Vid utformning av anbudet ska samtliga priser, avgifter och villkor som är kopplade till av anbudsgivaren erbjudna tjänster anges, även om de ej specificeras i förfrågan. Där pris inte anges förutsetts att anbudsgivarens tjänst är kostnadsfri.

3. Krav för resebyråttjänster

3.5.1. Självbokningssystem

Självbokningssystem ska finnas hos Anbudsgivaren. Anbudsgivarens självbokningssystem ska beskrivas funktionellt, även användargränssnitt ska beskrivas. Systemet ska vara användarvänligt.

Den i 2.1 åberopade "Bilaga 1 – Prisbilagan" är utformad på sätt att pris ska anges för tåg, flyg, hotell, voucher, hyrbil, anslutningstransport och färja, vardera slagen utan eller med reseoption, samt för lokaltrafik. De olika enheterna har underrubriker av lite olika omfattning, t.ex. Sverige, Norden, Europa, övriga världen, ombokning/avbokning. För vardera av dessa angivna enheter ska pris anges för telefonbokning, fax/e-postbokning, självbokning samt för enheter med reseoption även för enbart förmedling. För varje bokningsenhet finns angivet en fiktiv volym.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM

Sida 8
7117-11 E

Abdona har till sitt anbud gett in en "Tilläggsprislista Arvoden" som omfattar arvoden för 38 olika poster.

Lingmerths har till sitt anbud gett in "Standardprislista Övriga arvoden" (bilaga 15) som omfattar arvode för 24 olika poster. Lingmerths har i sitt anbud (p.24) angett flöjande.

Lingmerths erbjuder sig att till VGR utställa biljetter och övriga tjänster till **nettopris**. Reglering av arvode sker samtidigt vid faktureringsstillfället. För den offererade resebyråservicen betalar VGR ett arvode, enligt bilaga 1. För övriga tjänster som inte har specificerats i bilaga 1, och som ej har efterfrågats av VGR, gäller Lingmerths vid var tid ordinarie aktuell prislista (se bil 15).

Av utvärderingsprotokollet framgår att VGR gjort tillägg av varje anbudsgivares totalpris i Prisbilagan med till pris för självbokning baserat på 300 användare och 60 kundnummer. VGR har därmed vid sin beräkning av lägsta pris tagit med 3 av 38 poster från Abdonas tilläggsprislista och 3 av 24 poster från Lingmerths standardprislista.

Förvaltningsrättens bedömning

Enligt förfrågningsunderlagets Kravspecifikation 2.1 ska priser anges i Bilaga 1 – Prisbilagan. Sista raden i denna bilaga lyder "Anbudsgivarens totala anbudspris". Vid denna utformning av förfrågningsunderlaget utgör det pris anbudsgivaren angett på denna sista rad det pris som ska jämföras med andra anbudsgivares. Något utrymme för beräkning av varje anbudsgivares pris på sätt VGR gjort föreligger inte.

Att till grund för utvärderingen lägga anbudspriser beräknade på annat sätt än vad som angetts i förfrågningsunderlaget strider mot den EG-rättsliga principen om förutsebarhet.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM

Sida 9
7117-11 E

Det kan noteras att det av Lingmerths anbud framgår att den prislista på övriga tjänster som bifogats anbudet inte är ett offererat pris för dessa tjänster utan enbart en fastställd prislista som Lingmerths tillämpar vid varje tidpunkt.

VGR har således genom att inte genomföra utvärderingen på sätt som beskrivits i förfrågningsunderlaget brutit 1 kap. 9 § LOU. Upphandlingen får därmed inte avslutas förrän upphandlingen rättats på sätt att utvärderingen ska göras om på sätt att den görs i enlighet med förfrågningsunderlaget.

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


Bengt Hasselberg
Rådman

Föredragande i målet har varit föredraganden Margaretha Fåhræus



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. **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 rättsställämningen 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 3109/1B LOU