



<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2014-06-02	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**KLAGANDE**

Hypergene AB, 556581-1840

Ombud: Advokaten Sophia Spala  
Box 1050  
101 39 Stockholm

**MOTPARTER**

1. Ekonomistyrningsverket, 202100-5026

Ombud: Advokaten Joakim Lavér och jur.kand. Anton Johansson  
Box 7801  
103 96 Stockholm

2. Trimma AB, 556653-0159

Ombud: Advokaten Petter Hetta och jur.kand. Robert Svedjetorp  
Box 124  
901 04 Umeå

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 14 februari 2014  
i mål nr 25857-13, se bilaga A

**SAKEN**

Offentlig upphandling

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Kammarrätten avslår överklagandet.

## YRKANDEN

**Hypergene AB** (Hypergene) yrkar att kammarrätten ska upphäva förvaltningsrättens dom och i första hand besluta att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har vidtagits och i andra hand besluta att upphandlingen ska göras om. Hypergene föreslår att rättelse sker på så sätt att en ny prövning av inkomna anbud ska genomföras, varvid Trimma AB:s (Trimma) anbud ska förkastas.

**Ekonomistyrningsverket** anser att överklagandet ska avslås.

**Trimma** anser att överklagandet ska avslås.

## UTVECKLING AV TALAN

### Hypergene

*Skall-krav 56, 57 och 61 m.m.*

Trimmas anbud uppfyller inte de tekniska skall-kraven 56, 57 och 61 i bilaga 2.2 a till förfrågningsunderlaget. Enligt punkt 2.6 i förfrågningsunderlaget ska anbudsgivare även lämna en utförlig beskrivning av den föreslagna lösningen och de inkluderade komponenterna. Oavsett hur det de facto ligger till med uppfyllnaden av de tekniska skall-kraven, är det i vart fall så att Trimma inte har redovisat detta tydligt i anbudet. En sådan visning av den tekniska lösningens funktionalitet som verket har hänvisat till, får inte komplettera anbudet utan enbart verifiera innehållet i det redan lämnade anbudet. Trimmas anbud uppfyller därför inte skall-kraven i punkterna 1.7.4 och 2.6 i förfrågningsunderlaget.

*Kvalitetsfrämjande rutiner m.m.*

Av Trimmas anbud framgår inte hur den kvalitetsansvariges oberoende säkerställs. Det framgår inte heller vilken roll han har i Trimmas organisation. Den omständigheten att han inte tagits upp som konsult i anbudet, innebär inte att den efterfrågade beskrivningen av hur den kvalitetsansvariges oberoende säkerställs har lämnats i anbudet. Vad Trimma har redogjort för om att kunder via den kvalitetsansvarige kan lämna feedback på Trimmas leveransorganisation, eftersom han inte ingår i denna, saknar också betydelse vid bedömningen av om det aktuella skallkravet är uppfyllt genom anbudet. Trimmas beskrivning av de kvalitetsfrämjande rutinerna uppfyller därmed inte skallkravet i punkt 3.7 i förfrågningsunderlaget.

*Redovisning av konsulter*

Trimma har avseende konsulten Andreas Åström endast redovisat ett referensuppdrag inom det för honom angivna kompetensområdet "arkitekt". Det åberopade referensuppdraget för "Stockholmskem" utgör inte ett referensuppdrag inom kompetensområdet "arkitekt" utan kompetensområdena "systemspecialist budgetverktyg" och "projektledare". Erfarenhet av utveckling och implementation av verksamhetssystem och BI-lösningar innebär inte alls nödvändigtvis erfarenhet av att strukturera beslutsstödsinformation i likartade uppdrag. Den smala definition av vad som avses med respektive kompetensområde är tydlig utifrån såväl det faktum att verket faktiskt skilt rollerna "arkitekt" och "projektledare" från varandra, som den förutsättningen att en och samma person får täcka maximalt två kompetensområden. Det är vidare en alltför långtgående tolkning att det av Trimmas beskrivningar av de två referensuppdragen skulle framgå att även uppdraget för "Stockholmskem" har innefattat de tjänster som avses med kompetensområdet "arkitekt". Trimma har därmed enbart redovisat en konsult som uppfyller gällande krav avseende kompetensområdet "arkitekt". Trimmas

anbud uppfyller därmed inte skall-kravet i punkt 3.8 i förfrågningsunderlaget respektive bilaga 4 till förfrågningsunderlaget.

#### *Referensuppdrag*

Enligt bilaga 3 till förfrågningsunderlaget ska anbudsgivare redogöra för tre, av kund godkända, leveranser (referensuppdrag) av offererade verktyg. Dessa leveranser ska ha inkluderat support-, utbildnings- och underhålls-åtaganden under vardera minst ett år samt ha avsett minst tre separata externa kunder. Uppdragen ska ha varit utförda under de senaste tre åren, räknat från dagen för anbudslämning. I Trimmas anbudsformulär har inte angetts tydligt när uppdragen påbörjades och hur lång tid de har pågått. Hypergene har därför kontaktat Max Hamburgerrestauranger, som uppgett att uppdraget gick i drift i september 2012. Detta innebär att uppdraget vid anbudstidens utgång, det vill säga den 21 augusti 2013, inte hade pågått under minst ett år. Hypergene har även kontaktat Konsumentverket, som uppgett att det aktuella systemet togs i drift i juni–augusti 2010. Detta innebär att leveransen startade för mer än tre år sedan räknat från dagen för anbudslämning. Trimmas anbud innehåller därför enbart ett referensprojekt som är förenligt med kraven i bilaga 3.

#### *Förfrågningsunderlaget*

För det fall rätten skulle finna att Trimmas anbud uppfyller samtliga i upphandlingen ställda skall-krav, är förfrågningsunderlagets utformning och konkurrensutsättningen i upphandlingen att anse som oförenlig med de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Hypergene har fäst stor vikt vid att kunna uppfylla skall-kravet i punkt 2.6 i förfrågningsunderlaget på att lämna en utförlig beskrivning av den föreslagna lösningen och de inkluderade komponenterna. Hade Hypergene känt till att en så bristfällig lösning och en så bristfällig beskrivning av lösningen och de inkluderade komponenterna som

Trimma har lämnat i sitt anbud skulle godtas, hade Hypergene kunnat lämna ett annat och lägre anbud.

Principen om likabehandling innebär att förfrågningsunderlaget ska vara utformat på ett sätt som är tillräckligt tydligt för att varje leverantör med utgångspunkt i underlaget ska kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud. Om en sådan lösning som Trimmans anbud presenterar anses uppfylla skall-kraven 56, 57 och 61 i bilaga 2.2 a till förfrågningsunderlaget, har detta inte kunnat förutses av anbudsgivarna i upphandlingen eller av potentiella anbudsgivare. Denna otydlighet i förfrågningsunderlaget har inneburit att Hypergene frångått möjligheten att lämna ett konkurrenskraftigt anbud och kan också ha inneburit att andra potentiella leverantörer avstått från att lämna anbud.

### **Ekonomistyrningsverket**

*Skall-krav 56, 57 och 61 m.m.*

Trimma har i anbudet uppgett att man uppfyller samtliga ställda skall-krav. Verket har inte haft någon anledning att ifrågasätta detta. Trimmans erbjudna rapport- och analysverktyg innehåller komponenten Microsoft Reporting Services, som möjliggör direkthämtning av information i enlighet med vad som anges i de aktuella skall-kraven. Komponenterna har ingått i anbudet vid tidpunkten för anbudslämning. Anbudet har inte blivit föremål för någon komplettering i samband med demonstrationen av rapport- och analysverktyget. Vidare har det inte föreskrivits på detaljnivå hur beskrivningen av den erbjudna lösningen ska vara utformad. Anbudsgivare har haft en stor frihet att utforma beskrivningen så länge den täcker in de komponenter som det erbjudna verktyget innefattar. Trimma har lämnat en utförlig och tillfredsställande beskrivning som innefattar samtliga komponenter. Trimmans anbud uppfyller därmed de aktuella skall-kraven.

*Kvalitetsfrämjande rutiner m.m.*

Punkt 3.7 i förfrågningsunderlaget föreskriver att anbudsgivare ska beskriva de rutiner som tillämpas för kvalitetsfrämjande åtgärder samt hur den kvalitetsansvariges oberoende säkerställs. Några närmare instruktioner för hur beskrivningen ska vara utformad har dock inte ställts upp. Det har därför ankommit på anbudsgivare att beskriva använt kvalitetsledningssystem samt hur den kvalitetsansvariges oberoende säkerställs mot bakgrund av hur systemet och den kvalitetsansvariges funktion är utformad inom respektive företag. Av Trimmas beskrivning framgår att företaget har en kvalitetsansvarig person som är "speciellt utsedd" och som arbetar "under eget ansvar" med kvalitetsfrämjande åtgärder. Trimma har därför lämnat en beskrivning av hur företagets kvalitetsansvariges oberoende säkerställs, helt i enlighet med vad kravet i punkt 3.7 i förfrågningsunderlaget föreskriver. Det föreligger således ingen brist i Trimmas anbud i denna del.

*Redovisning av konsulter*

Anbudsgivare har dels haft att ge en allmän beskrivning av varje konsults utbildning och erfarenhetsbakgrund inom relevant kompetensområde. För att styrka kompetensen har det vidare ålegat anbudsgivare att redovisa två referensuppdrag för varje konsult. Under rubriken "Uppdragets art och omfattning (beskrivning)" i bilaga 4 till förfrågningsunderlaget har anbudsgivare närmare beskrivit de åberopade referensuppdragen. Verket har i huvudsak utgått från denna beskrivning för att kontrollera att referensuppdragen innefattar det eller de aktuella kompetensområdena. "Utveckling och implementation av verksamhetssystem och BI-lösningar" innefattar typiskt sett sådana tjänster som beskrivs för kompetensområdet "arkitekt" i punkt 1.1 i bilaga 4.

Trimma har angivit två referensuppdrag för Andreas Åström. Redan mot bakgrund av att han är angiven för kompetensområdet "arkitekt" står det klart att referensuppdragen innefattar arkitekttjänster. Vidare framgår det av beskrivningen av respektive uppdrag att de innefattar sådana tjänster. Vad gäller referensuppdraget "Max Hamburgerrestauranger" har Trimma fyllt i ett kryss att referensuppdraget avser "arkitekt". Under beskrivningen av uppdraget framgår bl.a. att uppdraget innefattat "implementation och utveckling av INSIKT". Vad gäller referensuppdraget "Stockholms hem" framgår av beskrivningen av uppdraget att det bl.a. innefattat "implementation, installation och utveckling av INSIKT". Verket har mot denna bakgrund inte haft någon anledning att ifrågasätta att båda referensuppdragen har innefattat de tjänster som avses med kompetensområdet "arkitekt". Detta oaktat det förhållandet att Trimma inte har kryssat i rutan "arkitekt" för referensuppdraget "Stockholms hem". Det står således klart, och stod klart vid kvalificeringen, att båda referensuppdragen innefattar arkitekttjänster. Trimmans anbud brister således inte i uppfyllande av något skall-krav i denna del.

#### *Referensuppdrag*

Hypergene synes koppla tidpunkten för när ett referensuppdrag ska anses vara påbörjat till när uppdraget "gick i drift". Det framstår som något oklart vad Hypergene åsyftar. Verket kan dock konstatera att det inte någonstans framgår av kravet att utgångspunkten för när åberopade referensuppdrag ska anses vara påbörjade är när verktyget tas "i drift". Driftsättning av verktyget föregås nämligen av en uppstartsfas där verktyget bl.a. implementeras i den aktuella verksamheten. De tjänster som utförs under denna fas ingår naturligtvis i beräkningen av hur länge uppdraget har pågått. Vad gäller referensuppdraget "Max Hamburgerrestauranger" påbörjades uppdraget redan under sommaren 2012 med utvecklingsarbete och implementation av verktyget. Uppdraget hade således pågått under längre tid än ett år vid tidpunkten för anbudstidens utgång och uppfyller därmed kravet i bilaga 3

till förfrågningsunderlaget. Vad gäller uppdraget "Konsumentverket" har huvuddelen av det genomförts fortlöpande under treårsperioden före tidpunkten för anbudslämning. Av det aktuella kravet framgår endast att referensuppdragen ska ha utförts under den aktuella treårsperioden. Kravet föreskriver således inget hinder mot att åberopa referensuppdrag som påbörjats innan denna tidpunkt, men som utförts under treårsperioden. Trimmas anbud brister därför inte i skall-kravsuppfyllelse i denna del.

### **Trimma**

*Skall-krav 56, 57 och 61 m.m.*

Trimma uppfyller de aktuella skall-kraven genom komponenten Microsoft Reporting Services. I bilagan "Mall för teknisk specifikation" listas också denna komponent som en del av Trimmas lösning. Företaget har även vid demonstrationstillfället förevisat hur komponenten fungerar i lösningen. De i förfrågningsunderlaget angivna skall-kraven utgör minimikrav som Trimmas anbud således uppfyller. Det finns dock inget hinder mot att erbjuda ytterligare funktioner. En rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör har kunnat förstå vad som har efterfrågats och omfattats av myndighetens bedömningar.

*Kvalitetsfrämjande rutiner m.m.*

Trimma har i sitt anbud angett en särskilt utsedd kvalitetsansvarig. Oberoendet säkerställs genom att han inte ingår i Trimmas leveransorganisation; han har inte heller tagits upp som konsult i anbudet. Trimmas kunder får således möjlighet att via honom lämna feedback på Trimmas leveransorganisation och det arbete som har utförts. Något krav på att kvalitetsansvarig ska vara en extern resurs har inte uppställts och kan inte heller tolkas in i punkt 3.7 i förfrågningsunderlaget.



*Redovisning av konsulter*

Andreas Åström har i sin egenskap av projektledare i referensuppdraget "Stockholmshem" utfört de arbetsuppgifter som inryms i verkets definition av begreppet "arkitekt". Hans kompetens och erfarenhetsbakgrund framgår för övrigt även av bilaga 4 till Trimmas anbud.

*Referensuppdrag*

Trimma har uppfyllt de referenskrav som uppställs i förfrågningsunderlaget. Uppgiften om referenser kräver ingen redovisning av något exakt datum när åtagandet för support, utbildning och underhåll börjar gälla. Trimma förmår inte tillgodogöra sig vad Hypergene menar med att uppdraget "gick i drift" i september 2012, eller varför den tidpunkten ska utgöra utgångspunkt för bedömningen av aktuell tid. Trimmas uppdrag för Max Hamburger-restauranger inleddes redan under våren 2012 genom ett flertal möten för genomgång av uppdragets omfattning, referensbesök m.m. Projektet påbörjades redan under juni 2012, avtalet tecknades i juli 2012. Uppdraget har utförts kontinuerligt. Trimmas kundrelation till Max Hamburger-restauranger överstiger således ett år räknat från avtalsdagen till sista dag för anbudets inlämnande. Vidare har Trimmas uppdrag för Konsumentverket utförts löpande såvitt avser support, utbildning och underhåll sedan augusti 2010. Trimma har även inom ramen för samma leverans genomfört en stor uppgradering/nystart av systemet under 2011. Således har Trimma utfört uppdraget för Konsumentverket under de senaste tre åren räknat från dagen för anbudslämning. Samtliga Trimmas referenskunder uppfyller således kravet på godkänd leverans och åtaganden för support, utbildning och underhåll under minst ett år samt att uppdragen är utförda under de tre senaste åren.

## SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

### Skall-krav

Kammarrätten inleder med att pröva om Hypergene i tillräcklig grad har visat att Trimmas anbud brister i uppfyllande av skall-krav.

*Skall-krav 56, 57 och 61 m.m.*

Enligt Hypergene uppfyller inte Trimmas anbud de tekniska skall-kraven 56, 57 och 61 i bilaga 2.2 a till förfrågningsunderlaget och därför inte skall-kraven i punkt 1.7.4 i förfrågningsunderlaget.

Punkt 1.7.4 i förfrågningsunderlaget föreskriver bl.a. följande.

Anbudsgivare ska besvara de krav som finns angivna i kravspecifikationen omfattande bl.a. bilaga 2.2 a. Kravställningen omfattar totalt 311 krav som samtliga ska besvaras med ”Ja” eller ”Nej”.

De tekniska kraven 56, 57 och 61 i bilaga 2.2 a innebär bl.a. att den erbjudna lösningen ska kunna hämta information från en databas utan mellanled. Trimma har i bilaga 2.2 a angett att dessa krav är uppfyllda genom att svara ”Ja” efter respektive krav. Av Trimmas bilaga ”Mall för teknisk specifikation” framgår även att den av företaget erbjudna lösningen inkluderar bl.a. komponenten ”Microsoft Reporting Services”. Ekonomistyrningsverket har i förvaltningsrätten framfört att det är allmänt känt inom branschen att den angivna komponenten möjliggör en sådan direkthämtning av information från databaser som myndigheten efterfrågar. Det finns inte anledning för kammarrätten att ifrågasätta att komponenten uppfyller de aktuella kraven, särskilt inte mot bakgrund av att verket vid en stickprovskontroll – som genomförts enligt punkt 1.8 i förfrågningsunderlaget – har verifierat just detta. Hypergene har därför inte i tillräcklig grad visat att Trimma inte uppfyller dessa tekniska skall-krav.

Hypergene har även gjort gällande att Trimma inte har lämnat en utförlig beskrivning av sin föreslagna lösning och de inkluderade komponenterna i enlighet med punkt 2.6 i förfrågningsunderlaget.

Kammarrätten delar inte den uppfattningen utan anser att Trimma har lämnat en fullgod beskrivning av den föreslagna lösningen och de inkluderade komponenterna bl.a. i bilagorna "Beskrivning och redovisning av lösning för BI-system – INSIKT" och "Mall för teknisk specifikation".

*Kvalitetsfrämjande rutiner m.m.*

Hypergene har gjort gällande att det av Trimmas anbud inte framgår hur den kvalitetsansvariges oberoende säkerställs och att Trimmas anbud därför inte uppfyller skall-kravet i punkt 3.7 i förfrågningsunderlaget.

Av punkt 3.7 i förfrågningsunderlaget framgår bl.a. följande. Kvalitets-säkringsarbetet ska utföras av särskilt utsedd person (kvalitetsansvarig) som är fristående från enhet eller de personer som utför uppgifter knutna till avtalat åtagande. Anbudsgivare ska i bilaga 3 till anbudet ange namn på kvalitetsansvarig samt beskriva de kvalitetsfrämjande rutinerna (inklusive hur den kvalitetsansvariges oberoende säkerställs).

Trimma har i bilaga 3 till sitt anbud bekräftat att företaget uppfyller bl.a. ovanstående krav och angett namn på den kvalitetsansvarige. Vidare framgår av bilagan "Kvalitetsledningssystem" bl.a. att det löpande ansvaret för Trimmas kvalitetsledningssystem sköts av speciell utsedd kvalitetsansvarig som under eget ansvar ser till att företagets kvalitetsarbete utvecklas, följs upp och utvärderas genom att följa upp företagets verksamhet ner på projektnivå genom uppföljningsmöten med kunder, genom att initiera, följa upp och utvärdera förbättringar av kvalitetsarbetet och interna processer samt genom att initiera och leda veckovisa internumöten där pågående och avslutade projekt utvärderas.

Kammarrätten anser att punkt 3.7 i förfrågningsunderlaget ska läsas som en helhet. Enligt kammarrättens mening har Trimma uppfyllt dessa relativt allmänt formulerade krav genom att namnge den kvalitetsansvarige och beskriva dennes arbete. Av Trimmans anbud går även att utläsa att den kvalitetsansvarige är fristående från de personer som utför de uppgifter som är knutna till det avtalade åtagandet, eftersom han inte återfinns bland de av Trimma redovisade konsulterna. Kammarrätten bedömer därför att Trimmans anbud inte brister i denna del.

#### *Redovisning av konsulter*

Hypergene har framfört att Trimma har redovisat endast en konsult som uppfyller gällande krav avseende kompetensområdet "arkitekt" och att Trimmans anbud därför inte uppfyller skall-kraven i punkt 3.8 i förfrågningsunderlaget respektive bilaga 4 till förfrågningsunderlaget.

Av punkt 3.8 i förfrågningsunderlaget framgår följande. Anbudsgivare behöver ha tillgång till personella resurser för att kunna leva upp till sina åtaganden, vilket ska redovisas i bilaga 4. Minimikraven för redovisningen framgår av bilagan. För varje konsult ska minst två referensuppdrag redovisas.

Av bilaga 4 till förfrågningsunderlaget framgår att kompetensområdet "arkitekt" avser "erfarenhet av att strukturera beslutsstödsinformation i likartade uppdrag som det som efterfrågas i denna upphandling". Vidare anges att för en fullständig redovisning ska bl.a. följande kriterier vara uppfyllda:

- Minst två konsulter ska redovisas per kompetensområde.
- För varje konsult ska minst två referensuppdrag redovisas.
- Redovisade referensuppdrag ska ha omfattat för konsulten angivna kompetensområden.

Trimma har i bilaga 4 till sitt anbud redovisat två referensuppdrag för konsulten Andreas Åström, nämligen "Max Hamburgerrestauranger" och "Stockholmshem". För uppdraget "Stockholmshem" har Trimma visserligen inte kryssat i rutan "arkitekt" utan rutorna "systemspecialist budgetverktyg" och "projektledare". Mot detta ska dock ställas att Andreas Åström i bilagan endast är angiven för kompetensområdet "arkitekt". I fältet "konsultens erfarenhetsbakgrund" anges vidare att han har över 15 års erfarenhet av "utveckling och implementation av verksamhetssystem och BI-lösningar". Till detta ska läggas att det av beskrivningen av uppdraget för Max Hamburgerrestauranger, för vilket Trimma har kryssat i rutan "arkitekt", bl.a. framgår att det har innefattat "implementation och utveckling av INSIKT". I beskrivningen av uppdraget för Stockholmshem anges att även detta har innefattat bl.a. "implementation, installation och utveckling av INSIKT".

Mot bakgrund av det ovanstående bedömer kammarrätten att det inte har kommit fram att uppdraget för Stockholmshem inte har innefattat de tjänster som avses med kompetensområdet "arkitekt". Det är därför inte visat att Trimmas anbud brister i uppfyllande av de skall-krav som nu är aktuella.

#### *Referensuppdrag*

Bilaga 3 till förfrågningsunderlaget föreskriver bl.a. följande. Anbudsgivare ska i anbudet redogöra för tre leveranser av offererade verktyg som har blivit godkända av kund (referensuppdrag). Dessa leveranser ska ha inkluderat support-, utbildnings- och underhållsåtaganden under vardera minst ett år. Uppdragen ska ha varit utförda under de senaste tre åren räknat från dagen för anbudslämning.

Kammarrätten konstaterar inledningsvis att Trimma i den aktuella bilagan har bekräftat att ovanstående krav uppfylls. Vidare kräver uppgifterna om referensuppdragen ingen redovisning av exakta datum. Vad gäller uppdraget

för Max Hamburgerrestauranger har Trimma angett att det utfördes under åren 2012 och 2013. Kammarrätten finner inga skäl att ifrågasätta att denna leverans har inkluderat support-, utbildnings- och underhållsåtaganden under minst ett år före dagen för anbudslämning den 21 augusti 2013. Trimma har även i kammarrätten framfört att projektet påbörjades i juni 2012 och att avtal tecknades i juli samma år.

Avseende uppdraget för Konsumentverket har Trimma i bilagan angett att det utfördes under åren 2010 och 2011. Uppdraget har därför utförts inom tre år före dagen för anbudslämning. Att uppdraget påbörjades före denna period medför inte någon annan bedömning. Hypergene har därför inte visat att Trimmas anbud brister i uppfyllande av de aktuella skall-kraven.

### **Förfrågningsunderlaget**

Ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten eller enheten tillmäter i betydelse vid upphandlingen (RÅ 2002 ref. 50).

Enligt kammarrättens mening har Hypergene inte kunnat visa på brister i förfrågningsunderlaget som gör att det inte lever upp till de krav som kan ställas på ett sådant underlag.

### **Sammanfattning**

Hypergene har inte visat att Trimmas anbud brister i uppfyllande av skall-krav. Hypergene har inte heller visat att Ekonomistyrningsverket har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU. Det finns därför inte skäl att ingripa enligt LOU och överklagandet ska därför avslås.

---

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 9).

  
Gunilla Svahn Lindström  
lagman  
ordförande

  
Christina Westerling  
kammarrättsråd

  
Rolf Bohlin  
kammarrättsråd  
referent

/Omar Bembli  
kammarrättsfiskal  
föredragande



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**  
2014-02-14  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
25857-13  
Enhet 17

Bilaga A

Sida 1 (10)

**SÖKANDE**

Hypergene AB, 556581-1840  
Skeppsbron 1 C  
211 20 Malmö

Ombud: Advokat Roger Wier och Jur.kand. Josefine Midander  
Setterwalls Advokatbyrå i Göteborg AB  
Box 11235  
404 25 Göteborg

**MOTPART**

Ekonomistyrningsverket  
Box 45316  
104 30 Stockholm

Ombud: Advokat Joakim Lavér och Jur.kand. Anton Johansson  
Hannes Snellman Advokatbyrå AB  
Box 7801  
103 96 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 448830

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se	08-561 680 01	måndag – fredag 08:00-16:30



**YRKANDEN M.M.**

Ekonomistyrningsverket (ESV) har genomfört en upphandling av statligt ramavtal avseende BI-system med funktioner för rapportering och analys samt budget. Upphandlingen har genomförts genom ett öppet förfarande med antagningsgrund det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. ESV har beslutat att teckna kontrakt med tre leverantörer, bl.a. Trimma AB (T). Hypergene AB (bolaget) yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så sätt att en ny utvärdering ska göras och att T:s anbud ska förkastas. I andra hand yrkar bolaget att upphandlingen ska göras om. Som grund för ansökan anför bolaget att T inte uppfyller alla ska-krav som ställts upp och att förfrågningsunderlaget varit otydligt formulerat och därför står i strid med LOU.

*T:s anbud*

Av förfrågningsunderlaget framgår att endast anbud som innehåller all efterfrågad information och som uppfyller alla ställda ska-krav kan antas (punkten 1.7.5). Av förfrågningsunderlaget (punkten 3.7) framgår att namn på kvalitetsansvarig och de kvalitetsfrämjande rutinerna, inklusive hur den kvalitetsansvariges oberoende säkerställs, ska beskrivas. T har i sitt anbud angett en kvalitetsansvarig men inte beskrivit hur dennes oberoende säkerställs.

Av förfrågningsunderlagets bilaga 2.2 a "Krav Rapport- och Analysverktyg" framgår följande:

**Krav 56:**

"Rapport- och analysverktyget kan använda relationsdatabaser som Datalager, så att Användarens åtkomst sker direkt mot en sådan databas. Dessa kan nyttjas via ODBC. Databaserna kan utgöra både källa och mål för offererat ETL-verktyg".

**Krav 57:**

"Rapport- och analysverktyget kan vid exekvering av en Rapport hämta data direkt från Datalagret t.ex. genom att exekvera SQL utan att först i en separat operation ladda in en datamängd".

Krav 61:

”Rapport- och analysverktyget har funktioner för Användaren för att direkt hämta data från det Datalager som specificerats i bilaga 2.3 Standardkonfigurering BI-system”.

Ska-kraven i punkterna 56 och 61 innebär att Användarens åtkomst ska ske direkt mot en relationsdatabas/datalagret. Rapport- och analysverktyget ska även ha funktioner för att direkt hämta data ur datalagret. Enligt kravet i punkten 57 ska verktyget vid exekvering av en Rapport hämta data direkt ur datalagret utan att först ladda in en datamängd i en separat process. T har i sitt anbud angett att dessa krav är uppfyllda men av en teknisk skiss som redovisas i avsnitt 3.1 i T:s anbud framgår att T:s Rapport- och analysverktyg hämtar data via OLAP-kuber. Detta är en separat process som används för att ladda en separat datamängd, vilket inte uppfyller krav 57. T offererar inte heller ett lösningsförslag där användare har direkt åtkomst till datalagret och Rapportverktyget har inte funktioner för att hämta data direkt ur datalagret. Det framgår tydligt av T:s lösningsförslag att alla kommunikation mellan klientverktyget och datalagret sker via OLAP-kuber. T:s anbud uppfyller inte kraven som ställts upp i punkterna 56, 57 och 61.

Det är inte tillräckligt att T i sitt anbud nämnt komponenten Microsoft Reporting Services utan anbudsgivaren måste, för att uppfylla gällande ska-krav, lämna en utförlig beskrivning av föreslagen lösning och de inkluderade komponenterna.

#### *Förfrågningsunderlaget*

Förfrågningsunderlaget och konkurrensutsättningen strider mot de upphandlingsrättsliga principerna i 1 kap. 9 § LOU. Av EU-domstolens mål C-19/00 SIAC Construction följer att transparensprincipen innebär att en rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör ska kunna förstå vad som efterfrågas och omfattas av myndighetens bedömningar. Innebörden av principen bekräftas i Högsta förvaltningsdomstolens mål RÅ 2002 ref. 50, där det konstaterades att ett förfrågningsunderlag måste vara klart och

FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM

DOM

Allmänna avdelningen

tydligt så att en leverantör kan avgöra vad som har betydelse vid upphandlingen. Av principen om likabehandling framgår att en rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör ska kunna förstå vad en upphandlande myndighet efterfrågar. Förfrågningsunderlaget ska alltså vara utformat på ett sätt som är tillräckligt tydligt för att varje leverantör ska kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud. Om bolaget haft kännedom om att de aktuella kraven i 56, 57 och 61 skulle innebära att det var tillåtet att leverera en sådan lösning som T offererat, dvs. att bl.a. Användarens åtkomst inte behövde ske direkt mot en relationsbas eller datalagret, hade bolaget kunnat lämna ett anbud med ett väsentligt lägre pris. Det är fråga om en otydlighet i förfrågningsunderlaget som inneburit att bolaget frångått möjligheten att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Bolaget har genom ESV:s agerande att anta ett anbud som inte uppfyller alla ska-krav lidit eller kan komma att lida skada, eftersom bolaget lämnat det fjärde ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet i upphandlingen.

ESV bestrider bifall till bolagets ansökan och yrkar att den ska avslås. Till stöd för sin talan anför ESV bl.a. följande. ESV har för avsikt att teckna statliga ramavtal för BI-system för den statliga sektorn. Med BI-system i upphandlingen avses ett digitalt verktyg för hantering av rapporter och analyser och ett verktyg för budgetering. Anbudsgivarna har haft att offerera ett digitalt verktyg. I upphandlingen har ett antal minimikrav ställts upp avseende rapport- och analysverktyget, vilket bl.a. ska innehålla en funktion som möjliggör att information kan hämtas från en databas eller datalager, t.ex. en myndighets egen server eller en för flera myndigheter gemensam server eller en för flera myndigheter gemensam server, direkt till rapport- och analysverktyget utan att informationen däremellan hanteras i ett mellanliggande steg (mellanlagras). Syftet är att ny information i datalagret ska kunna hämtas till verktyget utan att den bearbetas "på vägen".

*T:s anbud och kraven i punkterna 56, 57 och 61*

Innebörden av kraven i nämnda punkter är att den lösning en leverantör offererar ska möjliggöra att information kan hämtas och direkt överföras från ett datalager till rapport- och analysverktyget. De uppställda kraven utgör minimikrav på verktyget, vilket framgår av formuleringarna "*kan använda*" och "*har funktioner*". Att kraven föreskriver en miniminivå innebär att anbudsgivarens offererade verktyg åtminstone ska innehålla den ovan beskrivna funktionen. Kravet utgör således inget hinder mot att det offererade verktyget utöver detta även innehåller andra komponenter. Bolaget har anfört att T:s anbud inte uppfyller ska-kraven på grund av att informationshämtningen i T:s verktyg inte kan ske utan informationen mellanlagras i OLAP-kuber. ESV bestrider detta påstående eftersom det bygger på en uppenbart felaktig uppfattning om innehållet i T:s anbud. Det verktyg T offererar möjliggör sådan direkthämtning. Att anbudet utöver detta erbjuder ytterligare en komponent i form av informationshantering baserad på OLAP-kuber innebär inte att T:s anbud inte uppfyller de tekniska kraven. ESV har inte haft anledning att ifrågasätta om T uppfyller samtliga ska-krav eftersom det tydligt framgår av T:s anbud att verktyget innefattar sådan teknik som möjliggör direkthämtning. Dessutom har T visat det i samband med demonstration av verktyget.

*Punkten 2.6 i de Administrativa föreskrifterna*

Av punkten framgår följande:

"Anbudsgivare ska i anbudet lämna en utförlig beskrivning av föreslagen lösning för BI-system samt i de i anbudet inkluderade komponenterna".

T har i anbudet lämnat en beskrivning och redovisning av lösning för BI-systemet. Utöver det har T i bilaga 9 till anbudet, benämnd "Mall för Teknisk specifikation" uppgett att det rapport- och analysverktyg man offererar baseras på komponenterna INSIKT, Microsoft Analysis Services och Microsoft Reporting Services. Den sista komponenten möjliggör direkthämtning av information från ett datalager till ett-rapport- och analysverktyg genom s.k. ODBC-teknik, vilket är allmänt känt för såväl leverantörer

som beställare för marknaden för BI-system. Detta framgår dessutom av Microsofts egen beskrivning av komponenten. Det framgår därför tydligt av T:s anbud att bolagets offererade verktyg möjliggör sådan direkthämtning av information som minimikraven i punkterna 56, 57 och 61 föreskriver. Efter kvalificeringen av anbuderna bjöd ESV in kvarvarande anbudsgivare för att demonstrera sina respektive offererade verktyg. T visade vid sin presentation att verktyget dels innehåller funktionen att information kan hämtas från ett datalager, mellanlagras i en OLAP-kub och sedan kan hämtas av verktyget, dels att verktyget genom funktionen Microsoft Reporting Services direkt kan hämta information från ett datalager utan att informationen passerar ett mellanliggande steg. Detta framgår av T:s powerpointpresentation, vilken även fanns med i anbudet. Vid den stickprovskontroll ESV genomförde framkom inte något annat än att det offererade verktyget besitter den funktion som krävdes.

*Kvalitetsfrämjande rutiner m.m.*

Kravet i punkten 3.7 i de Administrativa föreskrifterna innebär att de företag som lämnar anbud ska beskriva de rutiner som tillämpas för kvalitetsfrämjande åtgärder och hur den kvalitetsansvariges oberoende säkerställs, mot bakgrund av hur dessa rutiner är utformade inom respektive företag. Detta framgår av beskrivningen i bilaga 9 till T:s anbud och T uppfyller därför detta krav.

*Förfrågningsunderlaget*

ESV bestrider att förfrågningsunderlaget är otydligt i något hänseende. Kraven 56, 57 och 61 är inte otydliga, utan minimikrav som specificerar vilka basfunktioner det rapport- och analysverktyg som leverantörerna offererar ska innehålla, och det finns inget hinder mot att verktyget även innehåller andra komponenter. Av punkten 2.6 i avsnitt 4.2 framgår att anbudsgivare ska lämna en "...utförlig beskrivning av föreslagen lösning för BI-system samt de i anbudet inkluderade komponenterna". Förfrågningsunderlaget

ger således en stor frihet för anbudsgivare att inkomma med en egen föreslagen lösning av ett rapport- och analysverktyg, förutsatt att verktyget uppfyller de uppställda minimikraven, vilket i sammanhanget är att verktyget ska kunna hämta information från ett datalager utan mellanlagring. Enligt förfrågningsunderlaget ska anbudsgivare dessutom ange de komponenter som inkluderas i den föreslagna lösningen. Förfrågningsunderlaget medger således uttryckligen att anbudsgivare inkommer med ett verktyg som besitter fler komponenter än vad som framgår av minimikraven. Under alla förhållanden finns ingenting i förfrågningsunderlaget som indikerar att en anbudsgivare skulle vara förhindrad att erbjuda fler komponenter än de som måste erbjudas enligt de ställda ska-kraven.

#### SKÄLEN 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 principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

I 9 kap. 8 § andra stycket LOU anges följande. Myndigheten får begära att en anbudsansökan eller ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Myndigheten får också begära att en leverantör förtydligar eller kompletterar handlingar som getts in och som avses i 10 och 11 kap.

Av 16 kap. 6 § första stycket LOU framgår att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i LOU 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. De grundläggande principer som ska efterlevas vid all offentlig upphandling är principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det med anledning

av vad sökanden har anfört i målet finns skäl att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU. Det är den som ansöker om överprövning som på ett klart och tydligt sätt ska ange vilka omständigheter talan grundas på och visa att upphandlande myndighet har agerat i strid med LOU. För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs också att sökanden kan visa att denne har lidit skada eller kunnat komma att lida skada på grund av att den upphandlande myndigheten brutit mot LOU.

En upphandling ska kännetecknas av förutsebarhet och öppenhet. För att anbudsgivarna ska ges samma förutsättningar för anbudsgivning måste förfrågningsunderlaget vara tydligt och innehålla samtliga krav vad gäller det som upphandlas. Uppställda krav får inte frångås och utvärderingen av inkomna anbud ska ske i enlighet med vad som anges i förfrågningsunderlaget. Prövningen i förvaltningsrätten, som grundas på vad sökanden har framfört i målet, utgör en kontroll av om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna och om det därför finns grund för åtgärder enligt 16 kap LOU.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

##### *Ska-kravet i förfrågningsunderlaget om kvalitetsansvarig m.m.*

Bolaget har anfört att leverantören T inte uppfyller det ska-krav som ställts upp i förfrågningsunderlaget (punkten 3.7) av vilket framgår att namn på kvalitetsansvarig ska anges och hur dennes oberoende säkerställs samt en beskrivning av de kvalitetsbefrämjande rutinerna. Förvaltningsrätten bedömer att bolaget inte i detta avseende förmått visa att T inte uppfyller det nämnda ska-kravet. Av bilaga 9 som bifogats till T:s anbud framgår en beskrivning av en namngiven person, hur de kvalitetsfrämjande rutinerna ser ut m.m. Det åligger bolaget att visa varför T inte kan anses uppfylla det aktuella kravet och enligt förvaltningsrättens mening är det inte tillräckligt att endast anföra att T inte uppfyller kravet utan någon närmare beskrivning av grunderna för påståendet.

*Ska-kraven 56, 57, 61*

Av bilaga 2.2 till förfrågningsunderlaget framgår ska-krav angående Rapport- och analysverktyg. Dessa innebär att användaren ska ha direktåtkomst mot en relationsdatabas och att verktyget ska ha funktioner för att direkt hämta data ur datalagret. Verktyget ska vid exekvering av en rapport hämta data direkt ur datalagret, utan att först i en separat process ladda in en datamängd. Bolaget har gjort gällande att leverantören T i dessa avseenden inte uppfyller ska-kraven på grund av att det av T:s anbud framgår att T:s Rapport- och analysverktyg hämtar data via en separat process och inte direkt samt att T inte offererar en lösning där användare har direktåtkomst och inte funktioner för att hämta data direkt ur datalagret. ESV har å sin sida anfört att innebörden av kraven i punkterna 56, 57 och 61 är att de utgör ett minimikrav på vad det offererade verktyget ska ha för egenskaper i den delen. Kravet utgör därför, enligt myndigheten, inget hinder mot att verktyget innehåller funktioner utöver minimikravet. ESV har anfört att det framgår tydligt av T:s anbud att det offererade verktyget innefattar sådan teknik som möjliggör direkthämtning och att T även visat detta i samband med demonstrationen. ESV har även anfört att det Rapport- och analysverktyg T offererar baseras på ett antal komponenter och en av dessa möjliggör direkthämtning av information, vilket är allmänt känt i branschen. Av T:s anbud framgår att man bemött de aktuella kraven med en beskrivning av det offererade verktyget och vilka komponenter som inkluderas. ESV har angett att det är allmänt känt inom branschen att en av dessa komponenter möjliggör sådan direkthämtning från databaser som myndigheten efterfrågar. ESV har även angett att de aktuella ska-kraven är minimikrav och att det därför är godtagbart att anbudsgivarnas offererade verktyg har funktioner utöver dessa krav. Förvaltningsrätten anser inte att kraven i 56, 57 och 61 är utformade på ett sådant sätt att de inte uppfyller kravet på tydlighet enligt upphandlingsrättsliga principer. Bolaget har inte heller genom sin argumentation förmått att på ett tillfredsställande sätt visa på att T inte uppfyller dessa ska-krav vad gäller direktåtkomst m.m.



*Förfrågningsunderlaget*

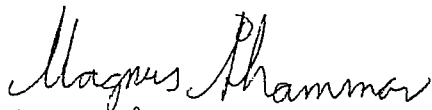
En upphandlande myndighet har stor frihet att själv utforma sin upphandling inom de ramar som ges av de allmänna principerna för offentlig upphandling (se RÅ 2002 ref. 50 och RÅ 2010 ref. 78). Grundläggande är att leverantörer behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt.

Förvaltningsrätten bedömer att förfrågningsunderlaget i de delar bolaget anmärkt mot inte kan anses vara så otydligt formulerat eller annars uppvisa sådana brister att det finns anledning att göra bedömningen att förfrågningsunderlaget står i strid med någon av de grundläggande principerna i LOU eller gemenskapsrätten. Bolaget har genom vad som anförts i den delen inte förmått påvisa att sådant förhållande föreligger.

Vad bolaget i övrigt anført angående konsults referenser och referensuppdrag för T förändrar inte domstolens bedömning att bolaget inte i tillräcklig mån förmått visa att ESV i upphandlingen agerat på ett sådant sätt att någon av de upphandlingsrättsliga principerna eller gemenskapsrätten trätts för när. Mot bakgrund av det anförda ska ansökan avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (DV 3109/1A LOU)



Magnus Åhammar

Rådman

Johanna Segerheim har föredragit målet.

## HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten.*

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *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 överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att prövningstillstånd meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

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. Vanligtvis får, då kammarrätten inte har fattat något interimistiskt beslut om att upphandlingen inte får avslutas, avtal slutas omedelbart. I de fall där kammarrätten har fattat ett interimistiskt beslut om att upphandlingen inte får avslutas, får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt det interimistiska beslutet. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

### Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. 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 klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.