



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

**DOM**  
 2015-06-23  
 Meddelad i  
 Falun

Mål nr  
 966-15  
 1212--1244-15

### SÖKANDE

Nordea Bank AB, 516406-0120

Ombud: Karl Sunnermalm  
 c/o Tenders Sverige AB  
 Nygatan 34, 582 19 Linköping

### MOTPARTER

- |                                     |                                  |
|-------------------------------------|----------------------------------|
| 1. Borlänge kommun                  | 18. Hedemora kommun              |
| 2. AB Borlänge Energi               | 19. Hedemora kraft & värme AB    |
| 3. Aktiebolaget Hedemorabostäder    | 20. Kopparstaden AB              |
| 4. Aktiebolaget Stora Tunabyggen    | 21. Kopparstaden Förvaltning AB  |
| 5. Borlänge kommuns Förvaltnings AB | 22. Lennheden Vatten AB          |
| 6. Falu Elnät AB                    | 23. Ludvika kommun               |
| 7. Falu Energi & Vatten AB          | 24. Ludvika kommunfastigheter AB |
| 8. Falu kommun                      | 25. Ludvika Hem AB               |
| 9. Falu kommuns Förvaltning AB      | 26. Lugnet i Falun AB            |
| 10. Falu kraft AB                   | 27. Maserhallen AB               |
| 11. Falu Stadshus AB                | 28. Norra Backa i Borlänge AB    |
| 12. Falu Borlänge regionen AB       | 29. Region Dalarna               |
| 13. Fastighets AB Hushagen          | 30. Räddningstjänsten Dalamitt   |
| 14. Gagnefs kommun                  | 31. Säterbostäder AB             |
| 15. Gagnefs Teknik AB               | 32. Sätters kommun               |
| 16. Hedemora Elnät AB               | 33. Tjäderhuset i Hedemora AB    |
| 17. Hedemora Energi AB              | 34. Västra Falun Fastighets AB   |

Ombud för samtliga motparter: Upphandlingscenter  
 Ludvika kommun, 771 82 Ludvika

### SAKEN

Offentlig upphandling

### FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen ska göras om.

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2015 -06- 2 3	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

Dok.Id 139617

<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 13:00-16:00

### YRKANDE M.M.

Falun, Borlänge, Gagnef, Ludvika och Sätters kommuner har upphandlingssamverkan i en gemensam nämnd. Ett gemensamt Upphandlingscenter har ansvar för att genomföra upphandlingar för de samverkande kommunerna. Såvitt nu är av intresse genomförs en upphandling av banktjänster för ett antal medverkande kommuner och kommunala bolag (GNU 2014/103). Upphandlingen genomförs med ett öppet förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). I initialskedet uppges Borlänge kommunkoncern komma att teckna avtal på tjänsterna. Övriga kommuner etc. kan komma att teckna avtal efterhand som deras nuvarande avtal löper ut. Enligt förfrågningsunderlaget gäller upphandlingen dock inte ett ramavtal.

**Nordea Bank AB** (Nordea) ansöker om överprövning av upphandlingen med angivande av de på domens förstasida angivna enheterna som motparter. Nordea yrkar att förvaltningsrätten ålägger Upphandlingscenter att göra om upphandlingen. Enligt Nordea har den skett i strid med LOU avseende kraven om betalningsförmedlingstjänster, avtalstid, kreditgivning, utvärderingsmodell, förändringar under avtalstiden, volymer i förfrågningsunderlaget och uppstartstid. På grund av detta anser sig Nordea ha berövats möjligheten att lämna ett konkurrenskraftigt anbud och därigenom lidit skada.

**Upphandlingscenter** anser att ansökan ska avslås.

Förvaltningsrätten har i ett interimistiskt beslut den 16 mars 2015 bestämt att avtal inte får ingås innan något annat har bestämts.

## SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

### *Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning*

Förvaltningsrätten godtar de på domens förstasida angivna enheterna som motparter i målen.

Förvaltningsrätten har att pröva om det på grundval av vad Nordea anfört är visat att de upphandlande myndigheterna har brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU och att detta 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).

### *Betalningsförmedlingstjänster*

**Nordea** har anfört i huvudsak följande. De upphandlande myndigheterna har i upphandlingen ställt ett obligatoriskt krav att betalningsförmedlingstjänsterna, både ingående och utgående betalningar, ska bygga på Bankgirot som förmedlare. Detta trots att Plusgirot, som Nordea kan erbjuda, har en likvärdig betalningsförmedlingstjänst. Skillnaden mellan Bankgirot och Plusgirot är att Bankgirot ägs av alla banker gemensamt medan Plusgirot ägs av Nordea ensamt. Alla banker har dock möjlighet, och använder idag, båda systemen vid betalningsförmedling. Den svenska infrastrukturen för betalningar består av Kontoinsättningar, Utbetalningskort, Bankgiro och Plusgiro. Både Bankgiro och Plusgiro är en del av infrastrukturen och bägge lösningarna är öppna för alla banker att använda. Bankgirot och Plusgirot är alltså två lika öppna system som är möjliga för bankerna att använda och koppla till alla befintliga konton i bankerna. Det är inga problem att koppla flera olika Plusgiro och Bankgiro till ett och samma bankkonto och det är inga bekymmer att byta bank och ha kvar både funktionaliteten i Plusgiro

och Bankgiro. Kunder behöver idag båda girosystemen för att uppnå en effektiv betalningsförmedling. Att i en upphandling av banktjänster diskvalificera en viktig del i den svenska infrastrukturen för betalningar innebär att man inte uppnår maximal effektivitet i sin betalningsförmedling. Kraven innebärande att tjänsterna ska bygga på Bankgirot som förmedlare av betalningar är klart konkurrenshämmande och således oproportionerliga. Principen om likabehandling uppfylls inte enbart på den grunden att alla leverantörer av banktjänster kan leverera betalningsförmedlingstjänster som bygger på Bankgirot. Nordea ges inte möjlighet att offerera sin bästa lösning avseende betalningsförmedlingstjänster trots att denna tjänst är likvärdig den som de upphandlande myndigheterna efterfrågar.

Det skulle varken innebära stora kostnader eller nackdelar för myndigheterna att byta mellan Bankgiro och Plusgiro. Den enda förändringen som behövs för att byta girosystem är att trycka ett annat inbetalningskort. Det är dessutom inte tillåtet att ställa oproportionerliga krav med hänvisning till omställningskostnader.

**Upphandlingscenter** har anfört i huvudsak följande. De upphandlande myndigheterna har ställt krav att vissa förmedlingar av betalningar ska bygga på Bankgirot. Bankgirot är ett öppet system för betalningar som är tillgängligt för alla banker som uppfyller deltagarkravet. Nordea uppfyller dessa krav för deltagande. Bankgirots syfte är att kontoföringen ska vara decentraliserad och att befintliga konton i bankerna ska användas. Bankgiromret är därför inget konto utan enbart en adress som pekar på det bankkonto som kunden själv valt. Ett Bankgiro är kopplat till ett vanligt konto och kan därför flytta mellan konton och banker till skillnad från ett Plusgiro som i sig själv är ett specifikt konto. Plusgiro är därmed inte att anse som likvärdigt med Bankgiro. Ett byte från Bankgiro till Plusgiro skulle innebära stora kostnader för upphandlingens ingående myndigheter.

Att uppnå syftet med upphandlingen kan inte ske på ett mindre ingripande sätt än att ställa krav på Bankgiro. Eftersom Nordea har samma möjlighet att tillhandahålla efterfrågad tjänst som alla andra banker anslutna till Bankgirot har inte Nordea lidit skada i den mening som avses i LOU. Enbart den omständigheten att Nordea kan ha eventuella konkurrensfördelar genom att offerera Plusgirot uppväger inte den uppenbara nackdel som ett byte till Plusgirot skulle innebära för upphandlingens deltagande myndigheter och bolag.

**Förvaltningsrätten** konstaterar att det nu aktuella upphandlingsföremålet är betalningsförmedlingstjänster. Det finns åtminstone två olika varumärken på marknaden för betalningsförmedlingstjänster; Bankgiro och Plusgiro. Gentemot slutanvändare är de tjänster som Bankgiro och Plusgiro erbjuder likartade.

Kraven att vissa betalningsförmedlingstjänster ska bygga på Bankgirot är en hänvisning till ett visst varumärke. Som huvudregel får de tekniska specifikationerna i ett förfrågningsunderlag inte innehålla uppgifter om ursprung, tillverkning eller särskilt framställningssätt eller hänvisningar till varumärke, patent, typ, ursprung eller tillverkning, om detta leder till att vissa företag gynnas eller missgynnas. Sådana hänvisningar får dock förekomma om det annars inte är möjligt att beskriva föremålet för upphandlingen tillräckligt preciserat och begripligt. En sådan uppgift eller hänvisning ska följas av orden ”eller likvärdigt” (6 kap. 4 § LOU).

Det är alltså endast i rena undantagssituationer tillåtet att hänvisa till ett visst varumärke. Syftet med sådana fall är inte att upphandlande myndigheter ska vara befriad från skyldigheten att beskriva föremålet för upphandlingen, utan istället att underlätta för leverantörerna att förstå vad som efterfrågas. Det ska i princip vara objektivt omöjligt att beskriva föremålet

för upphandlingen tillräckligt preciserat eller begripligt, för att en hänvisning till ett visst varumärke ska vara tillåtet. För att en undantagssituation ska föreligga krävs även att hänvisningen till visst varumärke följs av orden ”eller likvärdigt”.

Det är ostridigt i målen att kraven att vissa betalningsförmedlingstjänster ska byggas på Bankgiro inte följs av orden ”eller likvärdigt”. Formuleringen av kraven står således i strid med bestämmelserna i LOU.

De upphandlande myndigheterna har dock anfört att Plusgirot inte är likvärdig Bankgirot. Förvaltningsrätten utgår därför från att de upphandlande myndigheterna inte hade godtagit Plusgirot som betalningsförmedlingstjänst även om kraven hade innehållit skrivningen ”eller likvärdigt”. Mot den bakgrunden finner förvaltningsrätten skäl att även pröva om kraven står i strid med proportionalitetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen syftar till att förhindra att den upphandlande myndigheten ställer större krav på leverantörer eller leveransen än vad som behövs och vad som är ändamålsenligt för den aktuella upphandlingen. Tanken är att de uppställda kraven ska ha ett naturligt samband med, och stå i proportion till, det behov som ska täckas. Bedömningen av om ett krav är proportionerligt kan göras i tre steg där det inledningsvis prövas om kravet är en lämplig och effektiv åtgärd för att uppnå det eftersträvade syftet, därefter om kravet är nödvändigt för att det eftersträvade syftet ska uppnås (såtillvida att det inte finns mindre ingripande alternativ) och slutligen om den negativa effekten av kravet är oproportionerligt eller överdriven jämfört med det eftersträvade syftet.

Såvitt framgår har de aktuella kraven till syfte att de upphandlade tjänsterna, betalningsförmedlingstjänster, ska kunna infogas i de befintliga betalningsförmedlingsmiljöerna utan att orsaka merarbete och merkostnader för myndigheterna. Att kraven är lämpliga och effektiva utifrån detta syfte är enligt förvaltningsrättens mening klart. Proportionalitetsprincipen kan således inte anses åsidosatt av denna anledning.

Det är också klart att kraven är nödvändiga om syftet ska uppnås. Det alternativ Nordea angett, övergång till Plusgiro, skapar åtminstone visst merarbete för de upphandlande myndigheterna. Inte heller av denna anledning kan således proportionalitetsprincipen anses åsidosatt.

Vid prövningen om kravens negativa effekt är oproportionerlig eller överdriven jämfört med det eftersträvade syftet har det inte framkommit annat än att kraven fått den negativa effekten att åtminstone en potentiell leverantör, Nordea, inte har kunnat lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Ur ett upphandlingsperspektiv måste en sådan effekt anses som mycket negativ. Nordea har anfört att denna negativa effekt kan undvikas om de upphandlande myndigheterna tillåter betalningsförmedlingstjänster som bygger på Plusgiro. Enligt Nordea skulle det varken innebära stora kostnader eller nackdelar för myndigheterna att byta mellan Bankgiro och Plusgiro. Den enda förändringen som behövs för att byta girossystem är att trycka ett annat inbetalningskort. De upphandlande myndigheterna har å sin sida anfört att ett sådant byte skulle innebära stora kostnader för dem. Dessa stora kostnader har inte närmare presenterats men förvaltningsrätten finner att även med en omställningskostnad för byte mellan Bankgiro och Plusgiro framstår den negativa effekten av kraven som oproportionerliga i förhållande till det eftersträvade syftet. Att leverantörer inte ges möjlighet att lämna ett konkurrenskraftigt anbud med motiveringen att de upphandlande

myndigheterna skulle ställas inför opreciserade omställningskostnader kan inte anses godtagbart. De upphandlande myndigheterna har i och med detta åsidosatt proportionalitetsprincipen.

Såsom kraven är utformade är alltså Nordea förhindrat att lämna ett så konkurrenskraftigt anbud som möjligt och får anses ha lidit eller riskerat att lida skada på grund av detta. Att Nordea har möjlighet att offerera betalningsförmedlingstjänster baserade på Bankgirot föranleder ingen annan bedömning. Skäl att ingripa mot upphandlingen föreligger därmed. Eftersom bristerna är hänförliga till det konkurrensuppsökande skedet ska upphandlingen göras om.

Med den utgången saknas skäl att pröva de övriga av bolaget åberopade grunderna.

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

Lennart Andersson  
rådman





# SVERIGES DOMSTOLAR

## 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 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.