



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen  
Enhet 15

**DOM**  
2015-01-22  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
20513-14

Sida 1 (9)

**SÖKANDE**

Scytl Secure Electronic Voting, S.A, A62604087  
Placa Ga.la Placidia 1-3, 1st floor  
08006 Barcelona  
Spanien

**MOTPART**

Stockholms läns landsting, 232100-0016  
Box 22550  
104 22 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2015 -01- 2 2	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 535425

Postadress  
115 76 Stockholm

Besöksadress  
Tegeluddsvägen 1

Telefon  
08-561 680 00  
E-post:  
forvaltningsrattenistockholm@dom.se

Telefax  
08-561 680 01

Expeditionstid  
måndag – fredag  
08:00-16:30

**YRKANDEN M.M.**

Stockholms läns landsting (härefter SLL) genomför en upphandling av voteringsystem med integrerat AV-stöd, SLL850. Vid upphandlingen tillämpas öppet förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Av tilldelningsbeslut den 25 september 2014 framgår att SLL avser att teckna avtal med annan anbudsgivare än Scytl Secure Electronic Voting, S.A. (härefter Scytl).

Scytl yrkar i första hand att rättelse ska ske innebärande att Scytls anbud ska anses uppfylla kraven på språk och implementeringstid och att en ny utvärdering ska ske. I andra hand yrkar Scytl att förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen ska göras om.

SLL anser att förvaltningsrätten ska avslå ansökan.

**SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET**

**Tillämpliga bestämmelser**

Upphandlande myndigheter ska enligt 1 kap. 9 § LOU behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av dessa principer eller mot 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. Detta framgår av 16 kap. 6 § LOU.

**Krav att anbudet ska vara skrivet på visst språk**

I punkt 5.1. i anbudsinbjudan anges:

”Anbudet ska vara skrivet på svenska med följande undantag. Enstaka ord, fraser samt vedertagna begrepp på engelska samt eventuella certifikat på annat EU-språk accepteras. Vidare accepteras engelska för de bilagor som inte utgör sådant som uttryckligen efterfrågas i förfrågningsunderlaget, såsom tekniska specifikationer och produktblad.”

Av SLL:s upphandlingsrapport framgår att SLL har gjort bedömningen att Scytls anbud inte uppfyller det obligatoriska kravet att anbudet ska vara skrivet på svenska, eftersom anbudets bilaga 6 och 7 innehåller information på annat språk än svenska.

Scytl anför bl.a. att de underskrivna breven från referenter som Scytl har gett in är att betrakta som extrainformation som inte uttryckligen efterfrågats alternativt att betrakta som certifikat på annat EU-språk. Dessa får enligt punkt 5.1 vara skrivna på andra språk än svenska.

Förvaltningsrätten konstaterar att bilaga 6 utgörs av en beskrivning på svenska av ett referensprojekt som Scytl har genomfört. Till detta är fogat ett brev på engelska med den svenska rubriken ”Referensbrev”. Även bilaga 7 utgörs av en beskrivning av ett referensprojekt och avslutas med en kort skrift på spanska med rubriken ”Referensbrev”, och därefter en skrift på engelska under rubriken ”Inofficiell översättning”.

Enligt förvaltningsrättens mening kan referensbreven inte anses vara certifikat.

I anbudsinbjudan punkt 10.3 anges att anbudsgivare ska redovisa två referensuppdrag som är av liknande karaktär och komplexitet som beskrivs i förfrågningsunderlaget. Vidare anges att efterfrågad information ska anges i enlighet med Referensmallen, att en bilaga per referensuppdrag ska

yllas i samt att SLL har rätt att ta kontakt med angivna referenser. Det anges inte att referensbrev ska ges in. De brev som Scytl har bifogat beskrivningarna av referensprojekten får därmed enligt förvaltningsrättens mening betraktas som sådant som inte uttryckligen efterfrågas i förfrågningsunderlaget. De omfattas därmed inte av språkkravet.

#### **Krav på fyra veckors implementeringstid – proportionalitetsprincipen**

I anbudsinbudans bilaga 1, punkt 2.2, anges att tidsplanen är 4 veckor från avtalstecknande, förutsatt att avtalstecknande kan ske på utsatt datum, 12 september. Vidare anges att under dessa fyra veckor ska systemen implementeras, testas och driftsättas av leverantören.

Av SLL:s upphandlingsrapport framgår att man har bedömt att Scytl inte uppfyller det obligatoriska kravet på hur implementeringen ska genomföras under de fyra veckor som finns tillgängliga. SLL hänvisar i rapporten till bilaga 9, s. 25, i Scytls anbud, där Scytl anger att det kan göra en delleverans av systemet inom de fyra veckor som anges i kravspecifikationen.

Det är ostridigt att Scytls anbud inte uppfyller kravet på implementering inom fyra veckor. Frågan är dock om kravet på denna implementeringstid kan anses strida mot proportionalitetsprincipen.

Scytl anför bl.a. följande. Kravet på fyra veckors implementeringstid strider mot LOU och proportionalitetsprincipen samt står inte i rimlig proportion till övriga krav i anbudsförfrågan. Att man som leverantör ska ha genomfört kund Anpassningar, implementering, tester, driftsättning, utbildning samt genomgång av processer och rutiner inom en period av fyra veckor efter avtalstecknande är inte rimligt. Förutom att kravbilderna är omfattande finns det flera osäkerhetsfaktorer och oklarheter i förfrågningsunderlaget som leverantören behöver hantera under

implementeringstiden som innebär att det är orimligt att kräva leverans inom fyra veckor. Dessutom verkar det inte finnas en avgörande bortre tidsgräns för övergången till skarp drift som logiskt anknyter till kravet på fyra veckors implementeringstid. Kravet på fyra veckors implementeringstid framstår inte som lämpligt för att SLL ska få ett väl fungerande och genomarbetat system som med god säkerhet hanterar det parlamentariska arbetet.

Förvaltningsrätten anser inte att de oklarheter, säkerhetsfaktorer och andra omständigheter som Scytl har hänvisat till skulle försvåra en implementering inom fyra veckor och att kravet därför skulle vara orimligt. Förvaltningsrätten noterar, såsom SLL har påpekat, att Scytl i ett brev till SLL den 26 augusti 2014 angett att det då stod klart för Scytl att kravet på fyra veckor är obligatoriskt och att Scytl därför ville informera om att Scytl var villigt att avsätta ytterligare resurser till projektet för att säkerställa leverans av ett funktionellt system inom fyra veckor. Förvaltningsrätten bedömer att frågan om man kan uppfylla kravet är en resursfråga och att kravet inte framstår som orimligt. Till detta kommer att SLL inför upphandlingen gjorde en marknadssondering för att undersöka om fyra veckor är en rimlig implementeringstid och då fick bekräftat att tiden var rimlig. Även om denna sondering gjordes före upphandlingen och Scytl inte deltog i den anser rätten att uppgiften kan tas som indikation på att tiden är rimlig.

Scytl framhåller vidare att SLL vid visning av lokalen muntligen har kommunicerat att man vill göra en modernisering av den tekniska miljön/hårdvaran. Scytl anför att bolaget inte känner till tidsplanen för den planerade moderniseringen, att beställning och leverans av hårdvaran bör ske först och att man först därefter kan påbörja en implementering i SLL:s lokaler. Förvaltningsrätten bedömer att anbudsgivarna har att utgå från den information som framgår av det skriftliga förfrågningsunderlaget som har

tillhandahållits dem under anbudstiden. En muntlig information om att SLL är intresserad av att modernisera hårdvaran kan enligt förvaltningsrättens mening inte läggas till grund för en bedömning att den tidsplan som anges för implementering i förfrågningsunderlaget ska anses orimlig. Förvaltningsrätten anser därför att SLL inte heller av denna anledning kan anses ha åsidosatt proportionalitetsprincipen. Det har inte heller kommit fram att tidsplanen för implementering inte är lämplig eller effektiv utifrån sitt syfte.

**Krav på fyra veckors implementeringstid – diskriminering av utländska anbudsgivare**

Scytl anför vidare att tidsplanen innebär en indirekt diskriminering av utländska anbudsgivare. Enligt Scytls bedömning är tidsplanen ansträngd och utmanande även för ett företag som geografiskt finns i kundens närhet. För en internationell anbudsgivare där även moment av översättning ingår, där resor och tillgänglighet på plats behöver planeras, är det inte möjligt att uppfylla kraven under en fyraveckorsperiod från avtalstecknandet, menar Scytl.

Förvaltningsrätten bedömer att de extra moment som blir aktuella för utländska anbudsgivare i form av bl.a. översättning och resor visserligen innebär att en del av implementeringsperioden måste ägnas åt detta. Förvaltningsrätten anser dock att det inte är visat att dessa extra moment medför att den fastställda implementeringstiden är så svår för utländska anbudsgivare att uppfylla att det kan anses vara fråga om en indirekt diskriminering. Förvaltningsrätten anser därmed att det som Scytl anför i detta avseende inte innebär att SLL har behandlat Scytl på ett diskriminerande sätt.

### Krav på fyra veckors implementeringstid – transparensprincipen

Scytl anför även bl.a. följande gällande tidsplanen för implementering. SLL har gett Scytl muntliga besked som avviker från de skriftliga kraven angående implementeringstid och som Scytl har rättat sig efter. SLL har därmed agerat i strid med transparensprincipen. Scytl:s lokala partner och underleverantör träffade den 26 juni 2014 representanter för SLL för samtal och rundvandring i de för upphandlingen aktuella lokalerna. SLL upplyste då Scytl att man skulle vara lyhörd för leverantörernas synpunkter avseende tidsplanen samt att det för beställarens räkning inte var nödvändigt att implementeringen blev klar före fullmäktigesammanträde den 21 oktober. Scytl frågade om det skulle vara tänkbart att hantera en restlista efter implementering, vilket representanterna från SLL gav ett jakande svar på. SLL:s representanter gav också en hänvisning till att anbudsfrågan ”väl” innehåller en mekanism för att hantera förändrade förutsättningar. Det är just en leverans med restlista efter fyra veckor som Scytl har angett som implementeringsplan i sitt anbud. SLL har därmed gett motstridiga besked om dels hur kravet på implementeringstid skulle tolkas, dels om utrymmet för flexibilitet i implementeringen.

Förvaltningsrätten bedömer att anbudsgivarna har utgå från den information som framgår av det skriftliga förfrågningsunderlaget. Utöver detta har det under anbudstiden funnits möjlighet att skriftligen ställa frågor till SLL. Förvaltningsrätten anser att förfrågningsunderlaget har varit tillräckligt tydligt avseende implementeringsperioden. I den mån Scytl ändå har upplevt att det funnits oklarheter eller utrymme för tolkningar i förfrågningsunderlaget, borde bolaget ha ställt frågor om detta skriftligen på det sätt som anvisats av myndigheten. Förvaltningsrätten finner därför att SLL inte kan anses ha brutit mot principen om öppenhet (transparens), varför det som Scytl anför i detta avseende inte föranleder förvaltningsrätten att besluta om ingripande enligt LOU.

### Vitesklausulerna

I bilaga 4 till anbudsinbjuden, Förlaga till avtal, finns följande två vitesklausuler:

”15.2 Om överenskommen tidplan ej kan hållas av Leverantör utgår vite på 1/3 av avtalsvärdet.

15.3 Om kontroll ej godkänns så att driftsättning ej kan genomföras utgår vite på 1/3 av avtalsvärdet.”

Scytl anför bl.a. följande. De två vitesklausulerna utgör tillsammans ett oproportionerligt vitesbelopp, då det kopplat till implementeringstidsplanen samt driftsättning kan utgå vite på totalt 2/3 av avtalsvärdet, dvs. 2/3 av den totala kostnaden för implementeringen, licenser samt 7 års drift, förvaltning och support. Ett vitesbelopp på upp till 2/3 av avtalet som utgår utan att leverantören har fått möjlighet att utföra rättelse är i sig oproportionerligt.

Förvaltningsrätten bedömer att den frihet som en upphandlande myndighet har att närmare bestämma föremålet för en upphandling (jfr RÅ 2010 ref. 78) får anses innebära att myndigheten i stor utsträckning har rätt att själv avgöra vilka bestämmelser om vite och vitesbelopp som är lämpligt att införa i avtal med leverantörer. Kravet får enligt förvaltningsrättens mening anses vara en lämplig och effektiv åtgärd för att säkerställa att leverantören har incitament att uppfylla sina förpliktelser, vilket får anses vara vitesklausulernas syfte. Det har inte framkommit att ett lägre vitesbelopp eller en i övrigt för leverantören generösare vitesbestämmelse skulle uppnå det eftersträvade syftet på samma sätt. Det har inte heller, enligt förvaltningsrättens mening, framkommit skäl att finna att den negativa effekt som vitesbestämmelserna får för Scytl är oproportionerlig eller överdriven i förhållande till det eftersträvade syftet.



Förvaltningsrätten bedömer således att vitesklausulerna inte kan anses stå i strid med proportionalitetsprincipen.

### Sammanfattning

Sammanfattningsvis bedömer förvaltningsrätten att SLL har haft fog för sitt beslut att inte ta upp Scytls anbud till prövning med hänvisning till att Scytls anbud inte uppfyller det obligatoriska kravet gällande implementeringstiden. Förvaltningsrätten bedömer vidare att det som Scytl anför inte visar att SLL har brutit mot någon av de grundläggande principer som gäller för offentlig upphandling eller någon annan bestämmelse i LOU. Det har därmed inte framkommit skäl för förvaltningsrätten att besluta om ingripande enligt LOU. Den av Scytl ingivna ansökan ska därför avslås.

### HUR MAN ÖVERKLAGAR .

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



Ulrika Sandell

Rådman

Elisabeth Kornfeldt har föredragit målet.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm.

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.