



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen
Enhet 15

DOM
2013-05-24
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
3790-13

SÖKANDE

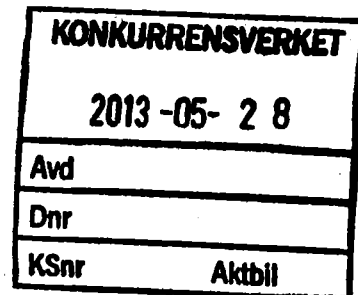
FormPipe Software AB, 556668-6605
Box 23131
104 35 Stockholm

MOTPART

Rikspolisstyrelsen
Box 12256
102 26 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår FormPipe Software AB:s ansökan om ingripande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

Dok.Id 340485

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

09:00-15:00

YRKANDEN M.M.

Rikspolisstyrelsen (Polisen) genomför genom ett öppet förfarande en upphandling gällande ramavtal av E-arkiv för Polisen (PVS-937-6118/12). Den 7 februari 2013 fattades ett tilldelningsbeslut där Polisen beslutade att teckna avtal med Ida Infront AB (Ida). FormPipe Software AB (bolaget) uteslöts från utvärdering.

Bolaget ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar i första hand att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts på så sätt att en ny utvärdering genomförs varvid bolagets anbud ska beaktas. I andra hand yrkar bolaget att förvaltningsrätten ska besluta att vinnande anbud ska uteslutas med följd att upphandlingen ska avbrytas och göras om.

Polisen motsätter sig bifall till ansökan eftersom det var korrekt att förkasta bolagets ansökan då bolaget endast kunnat visa upp en fullvärdig referens istället för två samt att bolaget uppgett motstridiga prisuppgifter. Bolaget uppfyller således inte samtliga i upphandlingen ställda skall-krav. Polisen anser vidare att vinnande anbud uppfyller samtliga krav.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

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 på grundval av vad sökanden har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § lagen om offentlig upphandling (LOU).

De krav som en upphandlande myndighet ställer i förfrågningsunderlaget kan uttryckas i så kallade skall-krav, vilka är ovillkorliga för att anbud ska komma ifråga för antagande. Ett anbud som inte uppfyller samtliga ställda skall-krav får inte antas eftersom det skulle strida mot principen om likabehandling av anbudsgivarna.

Prövning av frågan om bolaget uppfyllt samtliga skall-krav

Referenser

Bolaget har uteslutits på grund av att Polisen funnit att det inte uppfyllt kravet på antal godkända referenser. Av bolagets anbud framgår inte att Lotteriinspektionen är en godkänd referens.

I förfrågningsunderlaget anges bl.a. följande under avsnitt 3.6.1.

Arbetsgivares referenser. Arbetsgivaren skall ha teknisk förmåga och kapacitet att åta sig uppdraget. Med teknisk förmåga och kapacitet menas att anbudsgivaren skall ha tidigare erfarenhet av och lämna referenser på;

- Två (2) uppdrag av leverans och implementering av e-arkiv som följer OASIS (ISO 14721:2003) eller motsvarande, som inte är äldre än tre (3) år,
- ett (1) av uppdragen kan vara pågående, men skall ha en implementerad etapp.

Bolaget anför bl.a. följande. Bolaget har i sitt anbud angett Lotteriinspektionen som referens. Då uppdraget inte var/är slutfört har startdatum för projektet angetts och att produktionssättning av etapp "testmiljö" har skett. Av ett rent förbiseende har dock inte tidpunkten för produktionssättningen angetts. Utevaron av tidpunkten har lett till diskvalificering av anbudet. Kravet att ange startdatum för produktionssättning av en etapp är onödigt och oproportionerligt. Eftersom det inte är fråga om att en minsta tid ska ha förflutit från produktionssättning av

etappen eller att referensen på annat sätt ytterligare ska bedömas saknar uppgiften om ett explicit datum betydelse. Polisen har uttryckt att kravet ska läsas så, att systemet i någon etapp ska vara implementerat i verksamheten och att testmiljö inte räknas dit. Detta har inte kommit till uttryck i kravet och går således inte att utläsa ur kravet. Polisen har i förfrågningsunderlaget under "Beskrivning av projektet och dess leveranser" lämnat en redovisning som direkt motsäger den av Polisen nu angivna uppfattningen. I avsnittet visas tydligt att just implementeringen av en testmiljö är en del av den första etappen. En etapp som innefattar en testmiljö kan inte tolkas på annat sätt än att just en etapp som innefattar en testmiljö är en sådan etapp som fyller kravet på referens.

Polisen anför bl.a. följande beträffande kravet på referenser. Kravet är väl motiverat och proportionerligt. Av bolagets uppgifter om referensen Lotteriinspektionen framgår att man endast produktionssatt systemet i testmiljö och det finns inte någon uppgift som visar att systemet i någon etapp är implementerad i Lotteriinspektionens verksamhet. Att systemet befinner sig i en testmiljö kan inte anses likvärdigt med att systemet är taget i produktion. Det framgår varken någon etapp eller tidpunkt i anbudet för när produktionssättning av bolagets system skulle ha skett hos Lotteriinspektionen. För att en verksamhet ska kunna utnyttja ett system i sin dagliga verksamhet måste minst en del av systemet finnas i produktion, det vill säga minst en etapp är produktionssatt i en produktionsmiljö. En fullgod referens kan därför inte befinna sig i testmiljö. Bolagets svar kan inte tolkas som en indirekt produktionssättning av en etapp. Bolagets uppgifter om e-arkivets omfattning visar på en ofullständig implementering bl.a. genom "leverans skulle" och "en användare kommer initialt". Detta kan inte vara en felskrivning eller ett förbiseende från bolagets sidan utan de har inte förmått styrka sin tekniska förmåga och erfarenhet som krävs.

Förvaltningsrätten finner att skall-kravet är proportionerligt och relevant med tanke på den för upphandlingen aktuella produkten. Med hänsyn till att kravet är avsett att styrka anbudsgivarens tekniska förmåga och kapacitet är det enligt förvaltningsrättens mening även rimligt att kräva att systemet åtminstone i någon del är implementerat i referentens verksamhet. Även om förfrågningsunderlaget i denna del hade kunnat vara tydligare anser inte förvaltningsrätten att det är så otydligt att det skulle strida mot de grundläggande principer som gäller inom offentlig upphandling. Förfrågningsunderlaget är tydligt på så sätt att kravet är att ett pågående uppdrag ska ha minst en implementerad etapp. Enligt förvaltningsrätten kan det kravet inte tolkas på annat sätt än att en etapp ska vara fullständigt implementerad och att uppdraget följaktligen har gått vidare till nästa etapp.

Av bolagets anbud framgår att som referenser har bolaget angett Verket för innovationssystem och Lotteriinspektionen. Vid beskrivningen angående referensen Lotteriinspektionen anges att uppdraget startade 2011-09-01 och att systemet finns produktionssatt i testmiljö. Det framgår inte av anbudet om någon etapp är implementerad i Lotteriinspektionens verksamhet. Bolaget har vidare anfört att den angivna etappen innefattar en testmiljö vilket indikerar att hela etappen inte är fullständigt implementerad. Därtill kommer bolagets uppgifter om e-arkivets omfattning som är formulerade som att implementering i verksamheten ännu inte skett. Förvaltningsrätten finner därför att bolagets anbud inte har uppfyllt skall-kravet.

Motstridiga prisuppgifter

Polisen har vidare uteslutit bolaget på grund av att motstridiga prisuppgifter har lämnats i anbudet.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

Bolaget anför bl.a. följande. Det är ett rent förbiseende /skrivfel från bolagets sida att ange olika prisuppgifter. Bolaget har skrivit fel i cell 52 kolumn C. Övriga liknande celler har varit konstruerade så att de räknas samman automatiskt men inte cell 52 kolumn C. I förevarande fall blev det så att anbudsgivaren av en okänd anledning manuellt ska föra in summan. Det är inte själva ifyllandet av cell 52 kolumn C som är ett skall-krav utan också att summan/beloppet ska vara det som anges i rad 20. Summan för rad 21-24 ska vara samma som cell 52 kolumn C. Det belopp som felaktigt kom att anges är lägre än det som rätteligen skulle ha angetts. Mot bakgrund av förfrågningsunderlagets utformning och att det inte endast är själva ifyllandet av beloppet utan också beloppet i sig som är ett skall-krav måste det också i detta fall framstått som uppenbart för Polisen att det rörde sig om en ren felskrivning. Det korrekta beloppet finns angivet på rad 21-24 och finns således angivet i anbudet. Polisen kunde även ha bett bolaget att förtydliga sitt anbud vilket man inte gjort.

Polisen har bl.a. anfört att det inte är uppenbart för Polisen i vilket/vilka av de fem fälten 21-24 och cell 52 kolumn C, som bolaget har gjort fel. Det går heller inte av sammanhanget att se vilket belopp som skulle vara riktigt och vilket som skulle vara felskrivet. Felet kan inte anses bagatellartat och det har heller inte med andra lämnade uppgifter i underlaget kunnat rättas.

I förfrågningsunderlaget under rubriken "Prisangivelser" anges följande. Summan för rad 21-24 ska utgöra samma summa som cell rad 52 kolumn C.

Förvaltningsrätten kan konstatera att bolaget har lämnat uppgifter som går isär vilket även bolaget bekräftar. Av bolagets anbud framgår att summan av rad 21-24 är 150 000 kr och angivet pris i cellrad 52 kolumn C är 100 000 kr. Summan för rad 21-24 i anbudet överensstämmer således inte men cellrad 52 kolumn C och skall-kravet är inte uppfyllt.

Fråga uppkommer härmed om Polisen skulle ha begärt ett förtydligande från bolaget. Förvaltningsrätten finner att Polisen var förhindrad att begära in förtydliganden enligt 9 kap. 8 § LOU utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning eftersom det inte av bolagets anbud går att ana vilken av de två angivna siffrorna som bolaget felaktigt angett.

Med hänsyn till att bolagets anbud inte uppfyller de ovan angivna skallkraven har bolaget rätteligen uteslutits.

Prövning av frågan om vinnande anbud uppfyllt samtliga skallkrav

För det fall förvaltningsrätten skulle finna att Polisen bedömt bolagets anbud korrekt anser bolaget att även den vinnande leverantören (Ida) ska uteslutas eftersom Ida inte uppfyller samtliga skallkrav. En anbudsgivare som rätteligen har förkastats av upphandlande myndighet i kvalificeringsfasen kan normalt inte lida skada av att den upphandlande inte har beaktat att även en annan anbudsgivare borde ha förkastats. Vid den aktuella upphandlingen fanns det dock endast en anbudsgivare kvar vid utvärderingen, Ida. Följden av att även Ida utesluts är att upphandlingen måste göras om. Bolaget riskerar därmed att lida skada för det fall vinnande anbud inte har uppfyllt samtliga skallkrav och av den anledningen finns det skäl att pröva bolagets andrahandsyrkande (jfr Kamrarrättens i Göteborg dom den 16 maj 2012 i mål nr 9437-11).

Referenser

Bolaget anför b.l.a. följande. Ida uppfyller inte skallkravet rörande referenser eftersom Ida inte har angett någon etapp utan endast datum. Eftersom kravet lyder ”om uppdraget inte är slutfört ange tidpunkt då systemet produktionssattes och implementerad etapp” innebär detta att Ida inte fullt ut uppfyllt kravet. Det framgår även av förfrågningsunderlagets

p. 3.5.1. att endast ett av det två krävda referensuppdragen kan vara pågående. Polisen har uppgett att ”en etapp behöver inte anges i detta fall för att kravet ska uppfyllas”. Polisen menar att de två datum som angetts är tillfyllest tillsammans med kompletterande information. Med Polisens strikta tolkning borde inte heller Idas referens godtagits. Eftersom Ida inte avseende någon av sina referenser angett något slutdatum måste det innebära att båda uppdragen alltså är pågående varför kravet inte är uppfyllt.

Polisen anser att Ida uppfyller kravet på referenser och anför bl.a. följande. Ida har använt två referenser, Trafikverket och Ale kommun. Beträffande både Trafikverket och Ale kommun har Ida angett två datum vilka utgör projektets start- och slutdatum varför skall-kravet om start- och slutdatum på ett produktionssystem är uppfyllt. Det krävs inte att en etapp ska anges för att kravet ska vara uppfyllt. Av Idas beskrivningar framgår att systemen hos Trafikverket och Ale kommun är i drift.

Skall-kravet är det samma som återgetts under prövningen av frågan om bolaget uppfyllt samtliga skall-krav. Förvaltningsrätten anser att det tydligt av kravet framgår att om ett projekt är avslutat behöver inte någon implementerad etapp anges. Ida har, som Polisen anför, i sitt anbud angett två datum. Inom parantes efter det första datumet är angivet ”projektstart”, inom parantes efter det andra är angivet ”produktionssättning”. Någon implementerad etapp har inte angetts. Frågan är därför om bolaget visat att Polisen felaktigt har tolkat det andra datumet som slutdatum.

Förvaltningsrätten kan konstatera att begreppet ”produktionssättning” används av parterna och i förfrågningsunderlaget med olika åsyftningar vilket naturligtvis är olyckligt och försvårar prövningen. Med hänsyn till Ida:s hela svar i den delen av anbudet och hur projektet i aktuell upphandling har beskrivits i förfrågningsunderlaget, där begreppet

”produktionssättning” används som det allra sista som leverantören är inblandad i, finner förvaltningsrätten att Polisens tolkning av det andra datumet i Ida:s anbud som slutdatum inte alls är orimlig. Förvaltningsrätten finner därför att bolaget inte har visat att Ida inte uppfyller skall-kravet på referenser.

IFT 205

Bolaget menar att Ida inte uppfyller kravet på efterfrågat gränssnitt eftersom Ida lämnat motstridiga uppgifter. Bolaget anför följande. Ida har angett att deras lösning bygger på standardiserade gränssnitt och att den gäller produkten iipax version 5.1. I kravspecifikationen anger dock Ida i sitt svar att den grundlicens som offereras är iipax archive version 5.2. Ida har i sitt anbud angett två olika versioner vilket rimligen borde skapa osäkerhet i vad som offererats och kan i vart fall inte utan en kontrollfråga läggas till grund för kvalificering och utvärdering. Skall-kravet beträffande efterfrågat gränssnitt (IFT205) är därför inte uppfyllt.

Polisen anser att skall-kravet är uppfyllt och att Ida beskriver det som efterfrågas. Angivet versionsnummer är i detta sammanhang inte relevant eftersom kravet lyder ”Beskriv hur er lösning bygger på standardiserade gränssnitt”.

I förfrågningsunderlaget anges följande beträffande IFT205.

E-arkivet är utvecklat och bygger på standardiserade gränssnitt.

Exempelvis Web Services och SOAP för öppen integration mot andra komponenter/program/moduler.

- Ställ fråga – få DIP till svar
- Leverera SIP – få kvitto till svar.

Beskriv hur er lösning bygger på standardiserade gränssnitt.

Förvaltningsrätten kan konstatera att i kravspecifikationen anges inget krav angående vilken version av produkten som krävs utan att anbudsgivaren ska beskriva hur lösningen bygger på standardiserade gränssnitt.

Förvaltningsrätten bedömer att Ida har lämnat en sådan beskrivning och att Ida har uppgett en annan version på ett annat ställe i anbudet saknar betydelse för bedömningen av om skall-kravet är uppfyllt.

IFT267

I förfrågningsunderlaget anges följande.

I e-arkivet relateras nya versioner av AIP eller AIU till tidigare versioner genom AIC. Det är den senaste versionen av AIP med tillhörande AIU:er som är aktiv. Beskriv hur relationer mellan arkivobjekt, eller delar av arkivobjekt, görs och upprätthålls.

Enligt bolaget uppfyller Ida inte heller detta skall-krav eftersom det från Idas svar framgår att den erbjudna lösningen inte i sin offererade form har någon status för ”inaktiv” varför kravet ”det är den senast versionen (...) som är aktiv” inte kan anses uppfyllt. Av Idas svar kan man dock läsa att kravet kan uppfyllas, men inte om det ingår i den offererade lösningen.

Polisen anser att Ida beskriver det som efterfrågas och uppfyller kravet.

Kravet i denna del är att lämna en beskrivning av hur relationer mellan arkivobjekt görs och upprätthålls. Det bedömer förvaltningsrätten att Ida har gjort. Bolaget har inte visat varför Ida:s beskrivning inte uppfyller skall-kravet.

F320

Kravet är i förfrågningsunderlaget formulerat enligt följande.

Vid en sökning presenterar E-arkivet bara unikt id för åtkomstskyddade AIP:er både i träfflistan och i presentationen, vilket styrs av den sökandes behörighet. Beskriv hur behörighet styr åtkomst och presentation av AIP.

Bolaget anser inte heller att Ida uppfyller ovan angivna krav och anför följande. På detta krav har Ida svarat följande. ”Det går att ha olika åtkomstskydd för arkivobjekt, AIP:er eller delar av AIP:er, vilka baseras på metadata på arkivobjekten. Åtkomstskyddet hanteras i åtkomstmodulen av ett konfigurerbart filter. Som standard finns två nivåer av åtkomstskydd som innebär att en användare antingen får se förekomst av ett arkivobjekt eller om användare inte får se arkivobjekt över huvudtaget. Filtret kan anpassas till att styra på andra metadata för att skapa andra nivåer eller varianter av åtkomstskydd.” Det går inte av svaret att utläsa om kravet är uppfyllt. Snarare visar svaret att kravet inte är uppfyllt. Svaret visar att lösningen inte visar unikt id för åtkomstskyddade objekt i enlighet med kravet. Detta skall-krav är alltså inte heller uppfyllt.

Polisen anser att Ida uppfyller kravet och anför att en beskrivning av unikt id inte efterfrågas och har därför inte behövts beskrivas.

Förvaltningsrätten finner att Ida med det angivna svaret har beskrivit hur behörighet styr åtkomst och presentation av AIP varför även detta krav är uppfyllt.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten har funnit att Polisen har haft fog för att utesluta bolaget eftersom bolagets anbud inte uppfyllt kravet på referenser och innehåller motstridiga prisuppgifter. Förvaltningsrätten har vidare funnit att bolaget inte har visat att vinnande leverantörs anbud inte uppfyllt de skall-krav som förvaltningsrätten har haft att pröva. Polisen har därmed inte brutit

några bestämmelser i LOU och bolaget har inte eller riskerar inte att lida någon skada. Skäl att besluta om ingripande enligt LOU saknas därför.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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



Anna Malmström

Förvaltningsrättsfiskal

Elin Vidlund 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. 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 rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut vartill 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 uppgive 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.