

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 30

DOM

2020-03-05

Meddelad i Stockholm

Mål nr
9317-19**SÖKANDE**

Söderlås vid Ringen AB, 556256-4699

Ombud: Advokat Liselott Fröstad och biträdande jurist Anna Englund
AG Advokat KB
Box 3124
103 62 Stockholm**MOTPART**

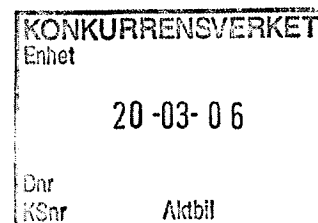
Trafiknämnden i Region Stockholm, 232100-0016

Ombud: Advokaterna Sven Vaxenbäck och Viveka Heimer
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB
Box 1711
111 87 Stockholm**SAKEN**

Upphandling inom försörjningssektorerna

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.



BAKGRUND

Trafiknämnden i Region Stockholm genomför en upphandling av passersystem med offline-lås (TN 2018-0619). Upphandlingen är avsedd att resultera i två avtal, dels ett ramavtal för entreprenad avseende helhetsåtaganden för tillhandahållande av passersystem för offline-lås med installation, samt koordinering med eventuella underleverantörer, dels ett separat IT-avtal avseende leverans av IT för passersystem inklusive integration i behörighetssystem, support och underhåll av programvara.

Upphandlingen genomförs med ett förhandlat förfarande enligt lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Av tilldelningsbeslutet daterat den 4 april 2019 framgår att två anbudsgivare kvalificerat sig till utvärderingen, Söderlås vid Ringen AB och Certego AB. Region Stockholm beslutade att tilldela avtalet till Certego.

YRKANDEN M.M.

Söderlås vid Ringen AB

Söderlås yrkar att förvaltningsrätten ska ingripa mot upphandlingen och anser att förvaltningsrätten ska förordna om rättelse på så sätt att en ny utvärdering ska göras i vilken Certegos anbud inte ska beaktas.

Certego har inte uppfyllt alla krav i upphandlingen. Att anta ett anbud som inte uppfyller alla krav strider mot de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LUF, framför allt mot likabehandlingsprincipen men även transparensprincipen. Certego har inte lämnat någon redogörelse för vilka specifika produkter som ingår i totalpriset, hur många antal enheter som ingår i passersystemet eller vilka modeller av de 4 000 låsen som ingår i

totalpriset. Att antal behövs framgår av att Region Stockholm höjt upp antalet uppdateringsenheter i Söderlås anbud. Problemet med att inte ange vilken specifik typ av nycklar, lås eller andra komponenter som ingår i totalpriset är att det inte går att säkerställa att alla komponenter som ingår i lösningsbeskrivningen även ingår i totalpriset. Det finns en risk att anbudsgivare endast räknat med den eller de billigaste i syfte att få ned anbudspriset, strategisk prissättning. De komponenter som inte ingår i totalpriset kan då prissättas hur högt som helst. Upphandlingsdokumenten ställer krav på att lösningen är trovärdig och begriplig så att den går att bedömas och att det framgår att anbudsgivaren har förstått vad som efterfrågas. Certegos broschyrer innehåller fler produkter än vad som prissatts i å-prislistan som ska innehålla samtliga enheter. Region Stockholm har genomfört förhandlingar efter utvärderingsfasen. Ingen av de nycklar som anges i Certegos anbud passar till uppdateringsenheten i anbudet. Det finns även en motstridighet mellan de nycklar Certego prissatt i å-prislistan och de nycklar som ingår i Certegos lösningsförslag. Söderlås har räknat med fem fasta uppdateringsenheter i sin lösningsbeskrivning, Certego har räknat med 142. Kostnaden för dessa borde bli cirka 2 769 000–4 189 000 kr. Att en så stor del av Certegos anbudspris skulle utgöras av priset för fasta uppdateringsenheter är inte rimligt. Söderlås har lämnat det näst mest fördelaktiga anbudet. Om Certegos anbud hade förkastats hade Söderlås anbud varit det mest fördelaktiga och således fått teckna ramavtal och avtal. Region Stockholms beslut att godta Certegos anbud, trots bristerna i det, har därför medfört att Söderlås lidit skada.

Trafiknämnden i Region Stockholm

Region Stockholm bestrider yrkandet.

Certego har i anbudsformuläret angett en hänvisning till var bolagets redogörelse för vad som ingår i anbudets totalpris återfinns. De har vidare

angett en beskrivning av de komponenter som ingår i bolagets erbjudna lösning för off-linelås, dvs. vilka enheter systemet består av. Passerkontrollsystemets systemarkitektur och teknologi förklaras i bilagorna. Det som Certego har redogjort för är tillräckligt för att kravet ska anses uppfyllt eftersom det utgör en redogörelse för de ingående komponenterna i bolagets lösning. Den är vidare trovärdig och begriplig och visar på en förståelse för Region Stockholms behov. Region Stockholm har därför rätteligen beslutat att Certegos anbud ska gå vidare till utvärdering. Det saknas därför skäl att ingripa mot upphandlingen. Det obligatoriska kravet i anbudsformuläret är inte utformat på ett sådant sätt att det krävs redogörelse för vilka produkter eller antal av respektive produkt för att kravet ska anses vara uppfyllt. Uppgifter om typ av produkter och hur dessa produkter samverkar är tillräckligt för att lösningsbeskrivningen ska vara begriplig. Söderlås påstående om att prisantagandet för de fasta uppdateringsenheterna och installationskostnaderna för dessa är grundat på ren spekulation och bör inte tillmätas någon relevans. De nycklar Certego erbjuder har presenterats vid anbudspresentationen och det har då konstaterats att nycklar och övriga enheter är kompatibla med varandra. Region Stockholm har beskrivit de produkter som efterfrågats och som ingått i utvärderingen, det har även tydliggjorts att produkterna kan vara av olika slag beroende på vad anbudsgivaren föreslår som lösning. Inför utvärderingsfasen har Region Stockholm genomfört förhandlingar med Certego för att diskutera lösningsförslaget och öka Region Stockholms förståelse för anbudet. Inom ramen för dessa förhandlingar har Certego klargjort hur det totala priset ska förstås i relation till lämnad á-prislista. Anbudet kontrolleras inledningsvis mot de obligatoriska kraven, därefter sker en preliminär utvärdering av de anbud som uppfyller de obligatoriska kraven, därefter genomförs förhandling och slutligen utvärderas de slutliga anbudet och det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet tilldelas avtalet i upphandlingen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Enligt 4 kap. 1 § LUF ska upphandlande enheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har anfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 20 kap. 6 § LUF. För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs också att sökanden kan visa att sökanden lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande enheten brutit mot LUF. Rätten kan då endast besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Även upphandlingsdokument som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de inte bryter mot de principer som bär upp det upphandlingsrättsliga regelverket (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i RÅ 2002 ref. 50).

Utredningen i målet

I avsnitt 1.1. andra stycket i ”IT Bilaga 2g: Krav på lösning och beskrivning inklusive livscykelkostnadsberäkning” anges bl.a. följande. Produkterna kan vara av olika slag beroende på vad anbudsgivaren föreslår som lösning.

I fråga om pris anges bl.a. följande i avsnitt 5.1 (Kommersiella krav/Pris) i ”Anbudsinvjudan Upphandling avseende passersystem för offline-lås”.

För utvärderingsändamål ska anbudsgivaren ange ett totalpris för lösningsbeskrivning (produkt och installation): genomförande av installation samt produkter för en tänkt, fiktiv omfattning på 4 000 st lås med tillhörande övriga enheter för en komplett fullt fungerande fackmässigt utförd, testad och verifierad installation som fungerar tillsammans med behörighetssystemet. I totalpriset för lösningsbeskrivningen ingår inte reskostnad. Priserna i lösningsbeskrivningen ska hämtas från å-prislista. I å-prislista ska samtliga enheter som anbudsgivaren vid kommande avrop kan leverera anges med styckpris och eventuella mängdrabatter. Anbudsgivaren fyller på listan med de produkter och tjänster som ingår i anbudet.

Enligt tilldelningsbeslutet har utvärdering skett av samtliga anbud som har inkommit i rätt tid med utvärderingsgrunden ekonomiskt mest fördelaktiga med avseende på kvalitet, livscykelkostnad och pris som grund för tilldelning av kontrakt. Det beskrivs vidare i beslutet att en grupp av sakkunniga har utvärderat kvalitet utan hänsyn till priser och betygsatt enligt modellen. Upphandlingsledare och projektledare har beräknat livscykelkostnad utifrån gjorda antaganden i förfrågan och anbudet och gjort den slutliga beräkningen av utvärderingspris.

Förvaltningsrättens bedömning

Vad innebär kravet på totalpris i utvärderingsmodellen?

Söderlås gör inte gällande att själva utformningen av utvärderingsmodellen med krav på att ange totalpris enligt vad som framgår av avsnitt 5.1 strider mot 4 kap. 1 § LUF eller någon annan bestämmelse i LUF.

Förvaltningsrätten konstaterar därvid att modellens utformning medger ett visst tolkningsutrymme för den upphandlande enheten i fråga om vilka uppgifter som ska framgå av lämnat anbud.

Enligt förvaltningsrättens mening ställer modellen krav på en lösningsbeskrivning men inte några krav på att anbudsgivaren ska lämna en redogörelse för vad som ingår i totalpriset och en beskrivning av de komponenter som lösningen innehåller. I fråga om antalet lås som ska ligga till grund för utvärderingen, framgår det enbart att det ska röra sig om en fiktiv mängd om 4 000 lås fördelat på visst sätt på ett antal olika cylindertyper.

Tillämpningen av kravet på totalpris i utvärderingsmodellen

Söderlås gör gällande att Certegos anbud inte innehåller de uppgifter som ska lämnas för att totalpriset ska kunna utvärderas.

Som trafiknämnden framhållit har Certego i sin lösningsbeskrivning för offline-lås (IT Bilaga 2b CERTEGOs lösningsbeskrivning Off-linelås) angett vilka komponenter lösningen består av. Avsnittet i fråga i beskrivningen, avsnitt 1.iii, hänvisar sedan vidare till olika bilagor som beskriver olika modeller av de olika komponenterna. Exempelvis hänvisas för komponenten ”fast uppdateringsenhet” till bilagorna A och C och ”mobil uppdateringsenhet” till bilagorna A och D”. I bilagorna beskrivs bl.a. de olika uppdateringsenheterna i mer detalj. I Certegos á-prislista anges ”uppdateringsenhet” men inte specifik modell.

De uppgifter som Certego lämnat är tillräckliga för att en utvärdering ska kunna göras inom det ramverk för utvärderingsmodellen som framgår av anbudsinvjudan. Det Söderlås anfört talar inte i någon högre grad för att trafiknämnden gått utanför detta ramverk. Söderlås har därmed inte gjort sannolikt att tillämpningen av utvärderingsmodellen i fråga om totalpris strider mot LUF.

Är nycklarna kompatibla med övriga komponenter?

Parterna har motstridiga uppfattningar i frågan huruvida Certegos offererade nycklar är kompatibla med övriga komponenter. Enligt förvaltningsrättens mening ger utredningen i målet inte något stöd för att dra några säkrare slutsatser i denna fråga. Sammanfattningsvis har Söderlås således inte gjort sannolikt att nycklarna som ingår i Certegos anbud inte är kompatibla med övriga komponenter.

Antalet fasta uppdateringsenheter och priset för dessa

Söderlås gör gällande att Certegos lösningsbeskrivning är sådan att lösningen kräver 142 fasta uppdateringsenheter. Priset för dessa skulle uppgå till 2 769 000–4 189 000 kr. Trafiknämnden anser att Söderlås påstående i denna del om antal och pris är grundade på spekulation.

Oavsett hur det förhåller sig med behovet av fasta uppdateringsenheter anser förvaltningsrätten att det inte framgår i vilken utsträckning Söderlås skulle lida skada av det som påstås. Som framgår av tilldelningsbeslutet skulle ett tillägg om 5 000 000 kr på priset enligt Certegos anbud inte förändra rangordningen i utvärderingen mellan Certego och Söderlås.

Förvaltningsrätten anser därför att Söderlås inte gjort sannolikt att den påstådda bristen medfört att Söderlås lidit eller kan komma att lida skada.

Sammanfattning

Söderlås har inte gjort sannolikt att trafiknämnden gått utanför det ramverk för utvärderingsmodellen som den framgår av anbudsinvjudan, att de av Certegos offererade nycklarna inte är kompatibla med övriga komponenter, att den påstådda bristen i fråga om fasta uppdateringsenheter medfört att

Söderlås lidit eller kan komma att lida skada. Söderlås ansökan om att förvaltningsrätten ska ingripa mot upphandlingen ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 2 (FR-05).

Mattias Almqvist
Chefsrådman

Föredragande jurist i målet har varit Sofia Palmqvist.



Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.

