



**SÖKANDE**

Sensec Personlig Säkerhet AB, 556598-8812

Ombud: Advokat Per Widman  
Advokaterna Liman & Partners AB  
Box 24224  
104 51 Stockholm

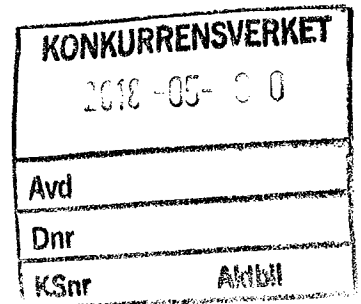
**MOTPART**

Södertälje kommun

Ombud:  
Telge Inköp AB  
Box 633  
151 27 Södertälje

**SAKEN**

Överprövning av offentlig upphandling



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

## BAKGRUND

**Södertälje kommun** (kommunen) genomför, genom Telge Inköp AB, en ramavtalsupphandling avseende trygghetslarm till vård- och omsorgsboenden, dnr TI 2016-1016 (upphandlingen). Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Av tilldelningsbeslut daterat den 3 oktober 2017 framgår att kommunen har för avsikt att teckna avtal med Everon Sverige AB (Everon).

## YRKANDEN M.M.

**Sensec Personlig Säkerhet AB** (Sensec) ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen ska göras om. Som grund anförs att kommunen i upphandlingen tillämpat ett obligatoriskt krav (s.k. skakrav) som inte står i rimlig proportion till vad som upphandlats och därigenom brutit mot den grundläggande principen om proportionalitet.

Till stöd för talan anför Sensec bl.a. följande. Av tilldelningsbeslutet framgår att Sensecs anbud diskvalificerats för att det inte uppfyller kravet i punkten 2.1.7 i förfrågningsunderlaget. Kommunen har avsett att upphandla en funktion men överlämnat åt anbudsgivarna att inom vissa ramar erbjuda sin tekniska lösning för att uppnå denna funktion. Det är utifrån förfrågningsunderlaget tydligt att kommunen överlätit åt anbudsgivarna att erbjuda valfri teknisk lösning inom ramen för ”vedertagna standards” och ”digitalt trådlöst trygghetslarm”. Mot denna grundläggande förutsättning i upphandlingen framstår kravet på uppfyllnad av standarden EN 300 220-2 V2.1.1, vilket uttrycks i punkten 2.1.7 i förfrågningsunderlaget, som helt missriktat och oproportionerligt. Standarden som kommunen hänvisat till är gammal och saknar relevans då den har ersatts av en ny standard, EN 300 220-2 V3.1.1. Oaktat detta uppenbara misstag omfattar standarden som kommunen hänvisat till enbart viss typ av radioutrustning vilket

utesluter alla tekniska lösningar som kommunicerar via t.ex. Bluetooth eller WIFI, som kommunen själva angett som möjlig kommunikationsteknik. Sensec lider skada med anledning av bristerna i upphandlingen, eller kan i vart fall komma att åsamkas skada. Sensecs anbud har varit det ekonomiskt mest fördelaktiga i upphandlingen. Överträdelsen av proportionalitetsprincipen innebär dock att Sensecs anbud, eller den tekniska lösningen som Sensec erbjuder och som uppfyller alla tekniska och funktionsmässiga krav i upphandlingen, inte kan utvärderas.

**Kommunen** bestrider bifall till Sensecs ansökan om överprövning och anför bl.a. följande. Kravet på angiven EU-standard för radiomottagare klass 1 är proportionerligt och har relevans för upphandlingens art. Post- och telestyrelsen är tydlig med att man ska använda speciell radiofrekvens avsedd för trygghetslarm. Det har, som Sensec anför, kommit en ny version av standarden som heter EN 300 220-2 V3.1.1. Även om kommunen i förfrågningsunderlaget angett den äldre versionen så avser båda versionerna trygghetslarm som användningsområde. Frekvensområdet är samma för de båda versionerna och att tala om en obsolet standard är inte relevant. Att använda frekvenserna inom den äldre eller den senare versionen för signalering mellan larmknapp och basstation är vedertaget i Sverige och Europa.

Kravet på att signalering mellan larmknapp och basstation ska ske enligt angiven EU-standard är centralt för upphandlad lösning och det är därmed, enligt kommunens mening, tydligt hur signalering ska ske mellan brukarens larmknapp och basstationen. Däremot finns en valfrihet när det gäller hur basstationen ska kommunicera med larmcentralen. Kravet i förfrågningsunderlaget, punkten 2.1.7, avser kommunikation mellan radiotillbehör och mottagare (basstation). Kommunikationen från mottagare (basstation) och vidare omfattas inte av kravet. Sensec använder Bluetooth mellan brukarens larmknapp och basstation vilket inte uppfyller EU-standard. Under

anbudstiden i fråga/svar där samtliga anbudsgivare får ta del av informationen så begärs ett förtydligande, att det krav kommunen ställt avser Post- och telestyrelsens godkända radiofrekvens, vilket bekräftas.

**Sensec** tillägger bl.a. följande. Upphandlingen måste göras om också på grund av att kommunen har brutit mot förutsebarhetsprincipen och att inga anbud uppfyller kraven.

Kommunen har upphandlat ett larmsystem där kommunikation enligt t.ex. Wifi var acceptabelt. Trots detta har man som ska-krav angett en standard som begränsar upphandlingen till viss teknik som inte inrymmer Wifi. Kommunen har i yttrande erkänt sitt misstag och angett att kommunikationen mellan larmknapp och basstation måste ske på en viss frekvens medan kommunikationen mellan basstationen och larmcentralen kan ske på valfritt sätt. Denna förklaring överensstämmer inte med kravet i punkten 2.1.7, utan kommunen har angett ett krav som är betydligt snävare än vad som varit syftet med upphandlingen. Kommunen har i yttrande angett att standarden inte gällde för kommunikationen mellan basstation och larmcentral. Det är dock tydligt att kravet i 2.1.7 omfattar ”larmutrustningen” dvs. all larmutrustning, inkluderande både larmknapp och basstation. Kravet är därmed utformat i strid mot proportionalitetsprincipen. Eftersom kravet i 2.1.7 omfattar all larmutrustning innebär det, efter en granskning av övriga anbud, att inget anbud uppfyller kravet i punkten 2.1.7 varför upphandlingen skulle ha avbrutits och gjorts om.

Att kommunen i yttrande har gjort skillnad på kommunikationstekniker mellan olika led i kommunikationskedjan har inte på något sätt tydliggjorts i upphandlingen. Det rör sig förmodligen om en efterhandskonstruktion från deras sida. Om det faktiska krav som kommunen avsett att ställa upp i upphandlingen var att kommunikationen mellan larmknapp och basstation skulle uppfylla en viss standard samtidigt som kommunikationen mellan

basstation och larmcentral kunde ske enligt en annan standard så gäller att förfrågningsunderlaget varit så oklart utformat att det inte uppfyllt det grundläggande kravet på förutsebarhet.

**Kommunen** tillägger bl.a. följande. Post- och telestyrelsen har godkänt radioprotokoll för trygghetslarm, dvs. 868/869 MHz, varför kommunen har ställt det aktuella kravet. Varje anbudsgivare i branschen bör vara kunnig om Post- och telestyrelsens riktlinjer. Det är givet att det krävs minst två sätt för att kommunikationen ska kunna ta sig fram från larmknapp till basstation och från basstation till larmcentral. Det är ingen efterhandskonstruktion som Sensec påstår. Kravet avseende standard för radiokommunikationen avser kommunikation mellan larmenhet/knapp och larmmottagare (basstationer) medan kommunikationen och de krav som ställs på övrig infrastruktur kan fullgöras med olika tekniker. Det utgör en väl vedertagen praxis i branschen som varje normalt skickad och informerad anbudsgivare förstår att det är radiokommunikation som ska användas på plats mellan larmenhet/knapp och basstation, varför krav på viss standard varken är oproportionerligt eller oförutsägbart.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### **Utgångspunkter för prövningen**

Förvaltningsrätten har i målet att pröva om det på grundval av vad Sensec har anfört finns skäl för ingripande med stöd av LOU. För att så ska vara fallet krävs att kommunen har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU, eller mot någon annan bestämmelse i lagen, samt att detta har medfört att bolaget har lidit eller kan komma att lida skada (se 20 kap. 6 § LOU).

De grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU innebär att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Att utvärdera och anta ett anbud som inte uppfyller obligatoriska krav strider mot likabehandlingsprincipen, jfr EU-domstolens dom i mål C-243/89, Stora Bält.

### Relevanta delar av förfrågningsunderlaget

I förfrågningsunderlaget har i punkt 2.1.7 *Standarder* bl.a. följande angetts.

#### 2.1.7 Standarder

Larmutrustningen ska vara CE-märkt samt oavsett anslutningslösning uppfylla EU-standarden för radiomottagare klass 1-mottagare - EN 300 220-2 V2.1.1. Utrustningen för Trygghetslarmen ska vara utformade så att både personer med synnedsättning, rörelsenedsättning och/eller hörselnedsättning ska kunna använda produkterna.

Under anbudstiden inkom en fråga avseende EU-standarden som angetts i kravspecifikationen.

”Vi tolkar kravet 2.1.7 Standarder, texten ”samt oavsett anslutningslösning uppfylla EU-standarden för radiomottagare klass 1-mottagare – EN 300 220-2 V2.1.1”, som att kommunikation ska ske med av PTS godkänt radioprotokoll för trygghetslarm, d.v.s. 868/869. Vänlig bekräfta att tolkningen är korrekt.”

Publikt svar 2017-06-08 09.03

Telge Inköp AB

”Ja, bekräftas”

### Förvaltningsrättens bedömning

Sensec har gjort gällande att kravet som uppställts i punkt 2.1.7 i förfrågningsunderlaget avseende viss standard för radiomottagare strider mot proportionalitetsprincipen. Enligt bolaget har kravet vidare utformats i strid med transparensprincipen. Sensec har vidare gjort gällande att det inte finns något anbud som uppfyller det aktuella kravet.

*Har kravet på viss standard för larmutrustningen utformats i strid med transparensprincipen?*

I upphandlingen har det uppställts ett krav på att larmutrustning måste uppfylla viss standard för radiomottagare. Fråga i målet är bl.a. hur detta krav (punkt 2.1.7 i förfrågningsunderlaget) ska tolkas och om kravet har utformats i strid med transparensprincipen. Kommunen har i målet anfört att kravet endast omfattar kommunikation mellan larmenhet och basstation medan Sensec menar att kravet måste uppfattas som att det även omfattar kommunikation mellan basstation och larmcentral.

Av principerna om transparens och likabehandling i 4 kap. 1 § LOU följer att den upphandlande myndighetens krav ska anges på ett sätt som gör att varje leverantör med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget kan skapa sig en bild av möjligheterna att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Höga krav bör ställas på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar av ett förfrågningsunderlag. Av RÅ 2002 ref. 50 framgår emellertid att de skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även förfrågningsunderlag som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten inte träds för när. EU-domstolen har uttalat att förfrågningsunderlag ska vara utformade på ett sådant sätt att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla leverantörer

kan tolka informationen på samma sätt (se bl.a. mål C-19/00 SIAC Construction, punkt 42).

Förvaltningsrätten anser att det utifrån ordalydelsen i kravet i punkt 2.1.7 i förfrågningsunderlaget inte är helt tydligt att det endast är viss larmutrustning som omfattas av kravet. Kommunen har dock i målet anfört att krav avseende viss standard för radiokommunikation, enligt vedertagen branschpraxis, avser kommunikation mellan larmenhet och basstation. Något skäl att ifrågasätta denna uppgift har inte framkommit. Med beaktande härav anser förvaltningsrätten att en rimlig tolkning av kravet i punkt 2.1.7 i förfrågningsunderlaget är att kravet inte omfattar kommunikation mellan basstation och larmcentral. Förvaltningsrätten anser vidare, med beaktande av vad kommunen anfört om branschpraxis på området, att en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare bör ha haft möjlighet att förstå kravets räckvidd. Förvaltningsrätten anser därför att kravets utformning inte kan anses strida mot principen om transparens. Skäl för ingripande enligt LOU saknas därför med anledning av vad Sensec anfört i denna del.

*Strider kravet avseende viss standard mot proportionalitetsprincipen?*

Sensec har i målet gjort gällande att kravet i punkt 2.1.7 i förfrågningsunderlaget om att viss standard ska användas strider mot proportionalitetsprincipen.

En proportionalitetsbedömning ska enligt EU-rättslig praxis göras i tre steg (jfr Kammarrätten i Stockholms avgörande i mål 4283-08). I det första steget görs en bedömning av om åtgärden är en lämplig och effektiv åtgärd för att uppnå det eftersträvade syftet. I det andra steget görs en bedömning av om åtgärden är nödvändig för att uppnå det eftersträvade syftet, såtillvida att det inte finns något mindre ingripande alternativ. I det tredje steget bedöms om den negativa effekten som åtgärden får på det intresse eller den



rättighet som åtgärden inskränker, är oproportionerlig eller överdriven jämfört med det eftersträvade syftet.

Under anbudstiden inkom en fråga om kravet i punkt 2.1.7 skulle tolkas så att kommunikation ska ske med av PTS godkänt radioprotokoll för trygghetslarm, dvs. 868/869, vilket bekräftades. Förvaltningsrätten anser att kravet på viss standard har ett tydligt och naturligt samband med upphandlingsföremålet. Syftet med att uppställa kravet får antas vara att säkerställa att den offererade larmutrustningen använder en radiofrekvens som är avsedd för trygghetslarm. Med beaktande av vad som framkommit i målet om att 868/869 MHz är det frekvensband som Post- och telestyrelsen har godkänt för trygghetslarm anser förvaltningsrätten att kravet inte kan anses gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet. Förvaltningsrätten anser inte heller att de negativa effekterna av den valda standarden är oproportionerliga i förhållande till det eftersträvade syftet. Enligt förvaltningsrättens mening får det aktuella kravet därmed anses rimligt och relevant och stå i proportion till upphandlingsföremålet. Förvaltningsrätten anser därför att det aktuella kravet inte har uppställts i strid med proportionalitetsprincipen.

*Har det funnits brister i alla anbud?*

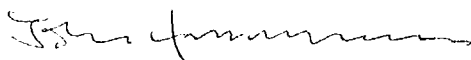
Förvaltningsrätten har ovan funnit att kravet i punkten 2.1.7 i förfrågningsunderlaget rimligtvis måste tolkas som att det endast avser kommunikation mellan larmenhet och basstation. I målet har inte framkommit annat än att det vinnande anbudet uppfyller kravet om det tolkas på detta sätt. Förvaltningsrätten anser därmed att det saknas skäl för ingripande med anledning av vad Sensec har anfört i denna del.

*Sammanfattning*

Förvaltningsrätten anser sammanfattningsvis att Sensec inte har visat att kommunen agerat i strid med LOU. Det saknas därmed förutsättningar att ingripa mot den aktuella upphandlingen på grund av vad Sensec anfört. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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



Johan Lundmark

Chefsrådman

Förvaltningsrättsnotarien Måns Lysén har föredragit målet.