



**SÖKANDE**

Metrima AB, 556584-0815  
Westmansgatan 37 A  
582 16 Linköping

**MOTPART**

Norrtälje Energi AB, 556399-2246  
Box 216  
761 23 Norrtälje

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2016:1146) om upphandling inom  
försörjningssektorerna, LUF

KONKURRENSVERKET	
2019-01-09	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

### BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Norrtälje Energi AB (Norrtälje Energi) har genomfört en upphandling avseende mätinsamling, dnr UH-2017-5. Norrtälje Energi har fattat tilldelningsbeslut och antagit anbudet från Aidon Sverige, filial till Aidon Oy.

**Metrima AB** (Metrima) ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten ska förordna att den ska rättas. Till stöd för sin talan anför Metrima i huvudsak följande.

Anbudet har utvärderats felaktigt varvid Metrima fått ett för högt jämförelsepris. Metrimas anbud har uppräknats med 100 000 SEK per år för utökad support utan motivering samtidigt som avsevärt lägre supportnivåer accepteras för annan anbudsgivare utan avdrag. Den supportnivå som andra anbudsgivare har erbjudit kan inte anses vara likvärdig. Metrima har belastats för sin utmärkta support. Norrtälje Energi har i sitt nuvarande avtal med Metrima inte den högsta supportnivån. Det framgår av protokollen att den av andra anbudsgivare erbjudna supportnivån knappast ens når upp till den minimala support som levereras idag.

Vid summeringen har även kostnader räknats med som enligt upphandlingsdokumentet inte ska räknas med. Vidare har Metrima inte fått någon meritering för sitt beprövade och väl fungerade koncept. Dessutom ska enligt upphandlingsdokumentet kostnader fram till slutet på etapp 3 inte räknas med, vilket dock gjorts vid utvärderingen och utgör därmed avsteg från de ställda kraven. Det ifrågasätts även om tilldelningskriteriet ”ekonomiskt mest fördelaktigt” är förenligt med att inte beakta de fördelar som en tidigare leverantör har. Vid fortsatt utnyttjande av Metrimas system behövs ingen utbildning, vilket inte tagits hänsyn till vid utvärderingen. Den upptagna kostnaden är 54 000 kr vilken borde ha dragits av vid

utvärderingen. Framför allt behövs ingen dubbeldrift av två system under utbytestiden.

Det har felaktigt accepterats att vinnande anbudsgivare (anbudsgivare A) inte uppfyller obligatoriskt krav på handhavande av 800 fjärrvärmemätare i Hallstavik. Det framgår av frågor och svar att Hallstavik ska ingå. Kravet på integration av 800 fjärrvärmemätare i Hallstavik är en utmaning för flera generella standardsystem. Tillgänglig information på marknaden indikerar att vinnande anbudsgivare inte har den erforderliga tekniska lösningen. Uppfyllandet torde vara förenat med en kostnad som inte utvärderats.

Oklara licensvillkor har felaktigt accepterat, varför en rättelse bör innehålla prövning om belastning skett för en av anbudsgivarna (anbudsgivare D) av årlig licenskostnad. Vidare bör prövas om belastning skett för en annan anbudsgivare (anbudsgivare C) för anslutning av fjärrvärmemätare.

Funktionalitet har inte bedömts tillräckligt. Upphandlande myndighet omöjliggör nödvändig verifiering. Det måste ingå i utvärderingen att bedöma fullständighet och riktighet i allmänna uttalanden av anbudsgivare.

Orimliga kommunikationskostnader har accepterats för en av anbudsgivarna (anbudsgivare C). Kommunikationskostnaderna är helt orealistiska. Anbudsgivaren borde ha uteslutits från utvärdering eller ålagts att förklara sitt låga pris, vilket sannolikt är omöjligt om kostnaden för en komplett infrastruktur ska täckas. Svaret från anbudsgivare C antyder att denne avser att använda ett hos upphandlande myndighet befintligt internet, vilket inte är utan kostnad.

Utvärderingen har inte genomförts med tillräcklig omsorg och har inte dokumenterats tillräckligt. En oklar utvärderingsmodell har tillämpats. Utvärderingsmodellen har inte varit definierad i förväg. Viktningen inom

visst viktningintervall har fastställts i efterhand. Definitionen av ”support” är bristfällig. Det anges att en ”grundnivå” ska ingå till och med garantitidens utgång. En option för en eller flera andra nivåer än den minsta möjliga ska erbjudas. Den minst acceptabla nivån kallas i upphandlingsdokumentet ”Service”, vilket inte heller är definierat.

Metrima kommer att lida skada genom att inte få leverera föremålet för upphandlingen.

**Norrtälje Energi** bestrider bifall till ansökan och anför i huvudsak följande.

Norrtälje Energi har genomfört upphandlingen i enlighet med upphandlingsdokumentet och bestämmelserna i LUF. Utvärderingsmodellen och utvärderingskriterierna är utformade så att varje rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare kan uppfatta dem på ett korrekt sätt.

En upphandlande enhet har stor frihet att utforma en upphandling. Det är den upphandlande enheten som bäst känner till det behov som upphandlingen ska syfta till att täcka. Det föreligger vare sig skyldighet eller möjlighet att göra en prövning på ett annat sätt än vad som anges i upphandlingsdokumentet.

Utvärderingsmodellen är transparent. Norrtälje Energi har utvärderat anbuden i enlighet med den angivna utvärderingsmodellen. Norrtälje Energi har varken möjlighet – eller skyldighet – att bedöma andra egenskaper än de som är angivna i upphandlingsdokumentet. Det har således inte varit möjligt för Norrtälje Energi att beakta de ”meriter” som Metrima gör gällande i de fall de inte har omfattats av de angivna utvärderingskriterierna.

Viktningintervallen är godtagbara. Det framgår av LUF att tilldelningskriterier får viktas inbördes och inom intervall med lämplig

största spridning. Det framgår av upphandlingsdokumentet vilken spridning som Norrtälje Energi valt att tillämpa. Avseende totalkostnad skulle kriteriet viktas 45-50 procent och funktionaliteten 50-55 procent.

Viktningensintervallet ligger inom vad som är accepterat som lämplig största spridning. I propositionen till LUF (se prop. 2015/16:195 s. 1113) anges som ett exempel att ett utvärderingskriterium kan viktas 60–70 procent och det andra kriteriet 30–40 procent.

Summeringen av anbudssummorna är korrekt. Sammanräkningen av anbudssummorna är inte felaktig. De poster som Norrtälje Energi har summerat följer av utvärderingsmodellen vilka utgörs av totalkostnad över tio år inkluderande kostnad för kommunikation, support och underhåll.

Summeringen är beräknad helt i enlighet med vad som framgår av punkt 3.4 Anbudsprövning i upphandlingsdokumentet. Metrimas påstående att bolaget blivit belastat med 100 000 kronor per år för mycket är felaktigt. Det framgår av upphandlingsdokumentet att både underhåll och support ska ingå i angivet pris. Under det första upphandlingsmötet framförde Norrtälje Energi till samtliga anbudsgivare att full support och obegränsat antal timmar ska ingå i priset. Metrima angav under mötet att bolaget delat upp sitt anbud i separata delar för underhåll och support med hänvisning till att Norrtälje Energi idag inte abonnerar på supportdelen. För att Metrimas offererade service ska uppfylla den kravställda grundläggande nivån måste Metrimas båda offererade servicenivåer beaktas vid utvärderingen av anbudet. Metrima har angett en kostnad om 100 000 kr för nivå support.

Metrimas påstående om att övriga anbudsgivare offererar sämre underhåll och support är irrelevant. Samtliga anbud uppfyller de krav som har ställts i upphandlingsdokumentet. Det framgår även av upphandlingsdokumentet att utbildningskostnaden ska ingå i anbudet. En upphandlande enhet har stor frihet i att bedöma vilka krav den ska ställa i en upphandling. Det är den upphandlande enheten som bäst kan bedöma behovet vid en kommande

upphandling. Metrima gör gällande att bolaget borde fått ett avdrag om 54 000 kronor avseende utbildningskostnader vid utvärderingen av den anledningen att bolaget är nuvarande leverantör och således inte kommer att ha sådana kostnader. Det finns inget utrymme för Norrtälje Energi att göra avsteg från utvärderingsmodellen. Metrimas resonemang om en merkostnad för dubbeldrift av två system ska därmed lämnas utan hänsyn. Utbildningskostnaden var inte en rörlig avdragspost i upphandlingsdokumentet och det hade sannolikt inneburit en favorisering av Metrima om utbildningskostnaden behandlats som en sådan.

Bedömningen av utvärderingskriteriet "Funktionalitet" bedöms med i upphandlingsdokumentet angiven matematisk modell och baseras på respektive anbudsgivares egna svar om uppfyllnad av "ska-krav" och "börkrav" i anbudsdokumentet "mall – Kravuppfyllelse".

Övriga anbud uppfyller ställda krav. Metrima gör gällande att Aidon Sverige inte uppfyller kravet på integration av fjärrvärmemätare. Norrtälje Energi har bedömt att Aidon Sverige uppfyller samtliga ställda krav, även avseende Hallstavik. Kostnad för kommunikationskostnader till och med garantitidens utgång ingår i anbudet. Den av anbudsgivare C angivna kommunikationskostnaden är ett åtagande i anbudet. Norrtälje Energi har inte heller några egna kommunikationskostnader för användandet av befintligt Internet (RJ45 med Ethernet) som borde ha belastat anbudet. Samtliga anbudsgivare har dessutom beretts möjlighet att nyttja befintliga fiberpunkter. Samtliga anbudsgivare fick en begäran om komplettering av sina anbud där de ombads att i detalj redogöra för de ingående elementen i sin prissättning av kommunikationskostnader. Norrtälje Energi har således säkerställt att upphandlingen har genomförts i enlighet med principen om likabehandling.

Antalet fjärrvärmemätare i Hallstavik uppgår till 86 stycken och av upphandlingsdokumentet framgår att kostnaden för integrationen av dessa ska ingå i anbudet. Vinnande anbudsgivare har i sitt anbud presenterat ett förslag för integration och bekräftat att alla kostnader för detta är medräknade i offererat pris. Metrima har inte redovisat något som föranleder en annan tolkning.

Norrtälje Energi har inte eftergett några obligatoriska krav till förmån för en enskild anbudsgivare. De av Metrima påstådda ”meriterna” som följer av att bolaget är nuvarande leverantör kan inte beaktas inom ramen för denna upphandling. Aidon Sverige har uppfyllt samtliga obligatoriska krav och Norrtälje Energi har därmed rätteligen utvärderat bolagets anbud och därefter tilldelat Aidon Sverige avtalet.

Metrima har därmed inte lidit, eller riskerat att lida, någon skada och det föreligger därför inte några skäl för åtgärder enligt 20 kap. LUF.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

Förvaltningsrätten ska pröva om det finns skäl att enligt LUF ingripa mot Norrtälje Energis upphandling med anledning av de grunder Metrima anfört.

Enligt 4 kap. 1 § LUF ska en upphandlande enhet behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. I 20 kap. 6 § LUF anges att om den upphandlande enheten har brutit mot de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LUF eller någon annan bestämmelse i denna lag 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.

Vid en ansökan om överprövning av upphandling är det den sökande parten som ska ange de omständigheter som denne vill åberopa till stöd för att förutsättningar för ett ingripande är uppfyllda (se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2009 ref. 69). Det är den som gör gällande att det föreligger fel i en upphandling som ska påvisa bristerna i upphandlingen samt orsakssambandet mellan dessa och åberopad skada.

Metrima har anfört dels att Norrtälje Energi genomfört utvärderingen felaktigt, dels att utvärderingsmodellen varit bristfällig. Den felaktiga utvärderingen ska främst ha bestått i dels att Metrimas anbud felaktigt uppräknats med 100 000 kr per år, dels att anbudet från vinnande anbudsgivare felaktigt utvärderats. Utvärderingsmodellen ska enligt Metrima ha brustit i transparens och framför allt har Metrima klagat på att den exakta viktningen inom ett i upphandlingsdokumentet angivet intervall fastställts i efterhand. Metrimas ansökan har även aktualiserat vissa andra frågor.

*Har Metrimas anbud fått en ofördelaktig utvärdering?*

Metrima har anfört att dess anbud getts ett för högt jämförelsepris genom att det uppräknats med 100 000 kr per år, under tio år 1 000 000 kr, för utökad support samtidigt som avsevärt lägre supportnivåer accepterats för annan anbudsgivare (anbudsgivare D) utan avdrag. Norrtälje Energi har anfört att den support som Metrima offererat i separat del och angett en årlig kostnad för på 100 000 kr är en sådan tjänst som enligt upphandlingsdokumentet ska ingå i det totala priset. Vid det första upphandlingsmötet har Norrtälje Energi framfört till samtliga anbudsgivare att full support och obegränsat antal timmar ska ingå i priset.

Förvaltningsrätten konstaterar att Metrima varit missnöjt med Norrtälje Energis utvärdering och anfört att den är felaktig, men inte kunnat



tillbakavisa den förklaring som Norrtälje Energi lämnat i målet. Eftersom det är Metrima, i egenskap av sökande, som har bevisbördan för att det förelegat ett fel i upphandlingen finner förvaltningsrätten att det inte visats att Norrtälje Energi förfarit felaktigt genom att räkna in den av Metrima angivna årskostnaden på 100 000 kr för support.

Metrima har även anfört andra klagomål på utvärderingen av sitt anbud, såsom att det inte fått någon meritering för sitt beprövade och fungerande koncept samt ifrågasatt att fördelarna som en tidigare leverantör har inte beaktats. Det kan konstateras att Metrima inte i tillräcklig utsträckning konkretiserat hur Norrtälje Energi skulle ha avvikit från i upphandlingen ställda krav vid utvärderingen. Detta gäller även sammanräkningen av kostnader fram till slutet på etapp 3. Förvaltningsrätten konstaterar vidare att upphandlande myndighet enligt det upphandlingsrättsliga regelverket vid utvärderingen är bunden till de förutsättningar som angetts i upphandlingsdokumenten. Någon skyldighet att beakta fördelar som en tidigare leverantör har följer inte av LOU. Det fanns således inte någon skyldighet att t.ex. göra avdrag för utbildningskostnader på 54 000 kr eller att beakta att det inte behövs någon dubbeldrift av två system under utbytestiden. Förvaltningsrätten finner därmed att Metrima inte visat att dess anbud i något avseende utvärderats felaktigt av Norrtälje Energi.

*Har Norrtälje Energi förfarit felaktigt i utvärderingen av andra anbud?*

Metrima har anfört att vinnande anbudsgivares anbud borde ha förkastats då det inte uppfyller obligatoriskt krav på integration av fjärrmätare i Hallstavik. Metrima har vidare anfört att det skulle skett felaktigheter när det gäller utvärderingen av andra anbud.

Såvitt gäller frågan om vinnande anbud inte uppfyller krav på integration av fjärrvärmemätare i Hallstavik gör förvaltningsrätten följande bedömning.

Metrima har i allmänna ordalag påstått att vinnande anbudsgivare inte uppfyller det obligatoriska kravet. Enligt Metrima indikerar tillgänglig information på marknaden att vinnande anbudsgivare inte har den erforderliga lösningen. Vidare anförs att uppfyllandet av kravet torde vara förenat med en kostnad som inte utvärderats. Norrtälje Energi har å sin sida anfört att vinnande anbudsgivare i sitt anbud har presenterat ett förslag för integration och bekräftat att alla kostnader för detta är medräknade i offererat pris. Med hänsyn till att det är Metrima som har att visa att Norrtälje Energi gjort fel i upphandlingen finner förvaltningsrätten att det inte framkommit skäl att ingripa i upphandlingen av Metrima anfört skäl. Metrimas argument för att vinnande anbudsgivare inte uppfyller det obligatoriska kravet har enligt förvaltningsrättens uppfattning mer karaktär av antagande eller förmodande.

När det gäller frågan om oklara licensvillkor felaktigt accepterats för en av anbudsgivarna och orimliga kommunikationskostnader godtagits för en annan av anbudsgivarna konstaterar förvaltningsrätten att Metrima inte heller här uppfyllt sin bevisbörda för att upphandlande myndighet gjort fel. Det framgår inte heller hur Metrima skulle lida skada ifall det skulle föreligga ett upphandlingsfel.

*Är utvärderingsmodellen bristfällig?*

Metrima har anfört att utvärderingsmodellen är bristfällig på grund av att viktningen inom visst viktningsintervall har fastställts i efterhand.

När grunden för utvärdering av anbud är bästa förhållandet mellan pris och kvalitet eller kostnad, ska tilldelningskriterierna enligt 15 kap. 6 § första stycket LUF viktas inbördes. Kriterierna får enligt samma bestämmelse viktas inom intervall med en lämplig största tillåtna spridning. Genom

bestämmelsen implementeras artikel 67.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU (LOU-direktivet).

I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2015/16:195 s. 1113 f.) anges bl.a. följande. Av första stycket följer att tilldelningskriterierna ska viktas inbördes förutom om utvärdering sker på grundval av pris. T.ex. kan viktningen av två tilldelningskriterier bestämmas till 70 procent respektive 30 procent. När ett anbud ska utvärderas på grundval av kostnad kan exempelvis anskaffningspriset ges en viss vikt i förhållande till andra kostnader under användningen av varan, tjänsten eller byggtreprenaden. Om kriterierna viktas inom intervall kan intervallet exempelvis vara en spridning mellan 60–70 procent respektive 40–30 procent.

I aktuell upphandling finns det en spridning på 45–50 procent för kriteriet totalkostnad och en spridning på 50–55 procent för kriteriet funktionalitet. Det är fråga om en begränsad spridning. Om det är fråga om större spridningar. t.ex. för visst kriterium på 60–80 procent, kan detta leda till att anbudsgivarna inte kan förutse hur utvärderingen av anbuden ska ske (se t.ex. Kammarrätten i Jönköpings dom den 6 april 2018 i mål nr 3257-17). Så bedöms inte situationen vara i föreliggande fall. Förvaltningsrätten konstaterar mot den bakgrunden att det enligt LUF är tillåtet att fastställa ett intervall på sätt som Norrtälje Energi gjort.

Metrima har även anfört att utvärderingsmodellen varit oklar genom att definitionen av ”support” är bristfällig. Förvaltningsrätten anser inte att Metrima tillräckligt utrett vari bristfälligheten skulle bestå och hur denna skulle ha hindrat Metrima att lägga ett konkurrenskraftigt anbud, för att förvaltningsrätten skulle ha anledning att ingripa mot upphandlingen av detta skäl.

*Övrigt*

Det finns även övrig kritik som framförts av Metrима, såsom att utvärderingen varit bristfällig och dokumentation otillräcklig. Förvaltningsrätten finner inte att det utifrån vad som framkommit förelegat något fel i upphandlingen i dessa avseenden.

*Sammanfattning och slutsatser*

Förvaltningsrätten har funnit att Metrима inte uppfyllt sin bevisbörda för att Norrtälje Energi skulle ha förfarit felaktigt vid utvärderingen. Inte heller har det framkommit att utvärderingsmodellen skulle vara otillåten. Eftersom det inte visats att det förelegat något upphandlingsfel kan Metrима inte anses ha lidit, eller riskerat att lida, skada i upphandlingen. Ansökan om överprövning ska därmed avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (FR-05)

Alexandra Braf  
förvaltningsrättsfiskal

Målet har beretts av föredragande juristen Carl Martin Gölstam.



## 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 nyårsafton, 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](http://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.