



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I UMEÅ**

DOM
2011-02-14
Meddelad i
Umeå

Mål nr
3163-10 E
Kansli 1

SÖKANDE

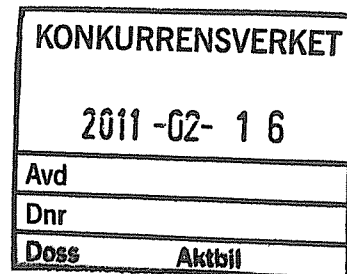
SRP Styr & Reglerprojekt AB, 556460-9690
Umestan Företagspark
903 47 Umeå

MOTPART

Lycksele kommun
921 81 Lycksele

SAKEN

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling - LOU



DOMSLUT

Förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen ska rättas genom ny prövning av anbudena.

Dok.Id 9355

Postadress
Box 193
901 05 Umeå

Besöksadress
Nygatan 45
(Tingshuset)

Telefon
090-17 74 00
E-post: forvaltningsratteniumea@dom.se

Telefax
090-13 75 88

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00-12:00
13:00-15:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Lycksele kommun (Kommunen) genomför en upphandling av styr- och övervakningssystem för Kommunens vatten- och reningsverk (dnr UH-10-25) och har beslutat att anta det anbud som lämnats av VA-Ingenjörerna AB. – Vid upphandlingen har använts öppet förfarande.

SRP Styr & Reglerprojekt AB (SRP) ansöker i förvaltningsrätten om överprövning av upphandlingen.

Kommunen bestrider bifall till SRP:s ansökan.

TILLÄMPLIGA BESTÄMMELSER

Upphandlande myndigheter ska 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. (1 kap. 9 § LOU)

En upphandlande myndighet ska anta antingen

1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten, eller
2. det anbud som innehåller det lägsta priset. (12 kap. 1 § första stycket LOU)

Ska en upphandlande myndighet anta det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, får den tillåta anbudsgivare att lämna anbud med alternativa utföranden.

En upphandlande myndighet ska i annonsen om upphandlingen ange om den godkänner anbud med alternativa utföranden. Om detta inte anges, är anbud med alternativa utföranden inte tillåtna.

En upphandlande myndighet som tillåter anbud med alternativa utföranden ska i förfrågningsunderlaget ange vilka minimikrav som gäller för sådana anbud och de särskilda villkor som gäller för hur de ska presenteras.

(6 kap. 9 § LOU)

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller 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 gjorts. (16 kap. 5 § LOU)

UTREDNINGEN

Kommunens förfrågningsunderlag och utvärdering av anbudet

I förfrågningsunderlagets Administrativa föreskrifter anges bl.a. följande.

1.7 Anbudets form och innehåll

Anbud ska avges i överensstämmelse med förfrågningsunderlag samt vara avfattat på svenska.

Har anbudsgivare något att anföra med anledning av förfrågningsunderlagets innehåll ska detta anges i anbudet.

Anbud innehållande ej prissatta reservationer godtages inte och upptas inte till prövning.

1.7.1 Huvudanbud

Med huvudanbud avses anbud helt enligt i förfrågningsunderlaget angivna förutsättningar.

1.7.2 Sidoanbud

Sidoanbud med alternativt utförande tillåts under förutsättning att offererad lösning uppfyller efterfrågad funktion på ett, för beställaren, godtagbart sätt.

Om sidoanbudet inte uppfyller ett skall-krav ska detta tydligt framgå och det åligger anbudsgivaren att beskriva hur offererad lösning uppfyller funktionen trots att eventuellt skall-krav inte uppfylls.

2.3 Anbudsprövning

Anbudsprövningen sker i tre steg: uteslutning av anbudsgivare, kvalificering av anbudsgivare och anbudsutvärdering.

2.4 Uteslutningsfasen

Uteslutningsfasen omfattar formell prövning av anbudsgivarens lämplighet avseende dennes uppfyllande av 10 kap. 1 § första stycket punkterna 1-4 LOU.

2.5 Kvalificeringsfasen

Kvalificeringsfasen omfattar formell prövning av anbudsgivarens lämplighet med avseende på dennes tekniska förutsättningar, kapacitet, ekonomiska och finansiella ställning (10 kap. 2 § första stycket punkterna 1-6 LOU). Denna kontroll innebär att företaget måste ha betalat socialförsäkringsavgift, skatt och inte är begärt i konkurs m.m. I detta delmoment kontrolleras även om den efterfrågade varan eller tjänsten uppfyller de s.k. skall-krav som kvalificerar för nästa steg, utvärderingsfasen. Skall-krav är ett resultat av Kommunens behov och är inte förhandlingsbara.

Om anbudsgivare glömmet bort eller avstår från att svara på ett skall-krav kommer anbudet att diskvalificeras. Det är därför avgörande att anbudsgivare uppfyller och svarar på alla skall-krav.

2.6 Utvärderingsfasen

I utvärderingsfasen utvärderas de anbud som gått vidare från kvalificeringsfasen.

2.7 Vinnande anbud

Vid utvärderingen kommer det anbud som bedöms som det totalekonomiskt mest fördelaktiga med hänsyn till samtliga på förhand angivna omständigheter att antas. Under förutsättning att anbudsgivaren kan accepteras enligt 2.4 och 2.5 ovan, gäller angiven utvärderingsmodell.

2.7.1 Sammanvägd utvärderingspoäng

Poäng (pris) + poäng (referenser) + poäng (resurser) = Utvärderingspoäng
Anbudsgivare med högst utvärderingspoäng enligt ovan tilldelas kontraktet.

Av Kommunens tilldelningsbeslut inklusive bilagor framgår bl.a. följande.

Kommunen har under svarstiden fått anbud från nio anbudsgivare och tre av dessa har lämnat två anbud. Samtliga anbud har gått vidare till utvärderingsfasen. Anbudet från VA-Ingenjörerna har vid utvärderingen erhållit högst utvärderingspoäng och därmed bedömts vara det totalekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. De två anbuden från SRP har erhållit näst högst respektive tredje högsta utvärderingspoäng.

VA-Ingenjörernas anbud

Under rubriken Leveransspecifikation anges bl.a. följande.

”Vi har valt att kombinera leveransspecifikationen med avvikelserlistan så att den presenteras med samma numrering/rubriker som förfrågningsunderlaget. Avvikelser, reservationer och optioner är inskrivna under respektive punkt. Om punkt saknas i nedanstående lista eller det saknas text under

punkten, skall det tolkas som att vi uppfyller funktionen enligt de uppställda kraven i förfrågningsunderlaget.”

”Saknas punkt skall det tolkas så att punkten till fullo uppfylls.”

Parternas anföranden

SRP anför bl.a. följande.

Anbudet från VA-Ingenjörerna borde inte ha tagits upp till prövning. I anbudet anges att anbud beträffande rubricerade arbeten lämnas med omfattning enligt bifogade beskrivningar och leveransspecifikationer.

VA-Ingenjörerna har tydligt angett att det är deras beskrivningar och leveransspecifikationer som gäller, inte Kommunens upprättade projekthandlingar. Vad som anges i anbudet betyder att man påstår sig uppfylla kraven men att det är den egna beskrivningen som gäller och att anläggningen kommer att utföras och besiktigas utifrån de underlag som VA-Ingenjörerna tillhandahåller. Det betyder att Kommunen inte kan ställa krav som ligger utanför vad som ingår i VA-Ingenjörernas produkt utan att betala.

Som exempel kan nämnas att VA-Ingenjörerna i anbudet anger att man levererar sex stycken AI, i förfrågningsunderlaget anges tio stycken AI. Eftersom VA-Ingenjörerna tydligt begränsat sitt åtagande medför detta extra tillkommande kostnader.

VA-Ingenjörerna har endast lämnat ett huvudanbud. Om man menar att det är ett sidoanbud har man inte presenterat anbudet enligt de minimikrav som gäller och de särskilda villkoren för hur det ska presenteras. Det finns inte redovisat att man inte uppfyller skall-krav. I stället har man friskrivit sig från alla skall-krav. VA-Ingenjörerna har inte presenterat ett sidoanbud

utan lämnat ett huvudanbud med ej prissatta avvikelser ”reservationer”. Därmed har företaget fått ekonomisk vinning av ett orent anbud. VA-Ingenjörerna har reserverat sig beträffande punkten 3.1.2 Mjukvara i förfrågningsunderlagets tekniska beskrivning. Programmeringsmjukvaran till S7-1200 uppfyller inte förfrågningsunderlagets skall-krav. VA-Ingenjörerna beskriver att verktyget stödjer programmeringsspråken ST, FBD och Ladder. Man redovisar inte tydligt vilka skall-krav som inte kommer att uppfyllas och vad detta betyder funktionellt eller ekonomiskt.

Beträffande punkten 4.1.4 VPN-anslutning i förfrågningsunderlagets tekniska beskrivning anger VA-Ingenjörerna en reservation. I anbudet anges att ingen klientmjukvara för VA-operatör kommer att behöva installeras. Man redovisar inte tydligt vilka skall-krav som inte kommer att uppfyllas och vad detta betyder funktionellt eller ekonomiskt. Betyder det att VA-operatör fungerar som en webserver så att man får fullständig tillgänglighet till systemet utan att påverka funktionen för andra användare eller kommer VA-Ingenjörerna att installera någon form av fjärrstyrningsprogramvara där man så att säga ”tar över” en av servrarna och i princip omöjliggör samtidigt användande från flera klienter? VA-Ingenjörerna har inte tydligt beskrivit reservationen och vad den betyder för användaren.

Beträffande punkten 5.1.4 Funktioner i HMI-applikation i förfrågningsunderlagets tekniska beskrivning har VA-ingenjörerna reserverat sig genom att lämna specifikation på en programvara utvecklad av företaget.

Kommunen anför bl.a. följande.

Av nio anbudsgivare har tre lämnat huvudanbud och sidoanbud. En anbudsgivare har lämnat anbud innehållande enbart sidoanbud (huvudanbud med presenterade avvikelser och reservationer). Det finns inte något krav på att ett specifikt huvudanbud måste lämnas. Eventuella avvikelser gent-

emot förfrågningsunderlaget måste dock redovisas, vilket VA-Ingenjörerna gjort. Kommunen har bedömt att VA-Ingenjörernas anbud uppfyller krav på form och innehåll i enlighet med förfrågningsunderlaget.

VA-Ingenjörerna har i anbudet angett att man valt att kombinera leveransspecifikationen med avvikelserlistan så att den presenteras med samma numrering/rubriker som förfrågningsunderlaget. Avvikelser, reservationer och optioner är inskrivna under respektive punkt. Som Kommunen tolkar detta innebär en saknad punkt eller text att anbudsgivaren uppfyller funktionen enligt de uppställda kraven i förfrågningsunderlaget. Detta har också verifierats av VA-Ingenjörerna.

Vad gäller punkten 3.1.2 Mjukvara kallas programmeringsverktyget som VA-Ingenjörerna offererat till S7-1200system för Simatic S7, STEP 7 basic V10.5. Enligt vad Kommunen har kunnat förstå stödjer verktyget programmeringsspråken ST, FBD och Ladder. Kommunen gör bedömningen att dessa språk är tillräckliga för att uppfylla funktionskravet. De offererade PLC-programmen är öppna för Kommunen som beställare men för att garanti ska gälla måste VA-Ingenjörerna godkänna ändringar innan garantitiden gått ut. Liknande villkor går att finna i flera anbud och Kommunen ser inte villkoret som en reservation eller avvikelse. Programmet följer även den internationella standarden IEC 61131-3 och innehåller alla de språk som krävs för att leverera önskad funktion och prestanda i anläggningen. Kommunen har gjort bedömningen att alla delspråk i ett programmeringsverktyg inte nödvändigtvis behöver utgöra skall-krav eftersom det är så hög funktionalitet som möjligt som eftersträvas, speciellt inte då det här handlar om ett hjälpmedel och inte en systemprogramvara som är avgörande för funktionen och/eller prestanda i anläggningen.

Vad gäller punkten 4.1.4 VPN-anslutning har Kommunen gjort bedömningen att VA-Ingenjörernas system uppfyller i förfrågningsunderlaget ställda krav i fråga om funktionalitet och tillgänglighet.

Vad gäller punkten 5.1.4 Funktioner i HMI-applikation ingår programmet VA-Operatör 2.0 i VA-Ingenjörernas anbud. Detta program ägs och utvecklas av VA-Ingenjörerna. Programmet används för driftövervakning i cirka 75 kommuner i Sverige. Vid referenstagning har funktionalitet givits höga poäng. Kommunen har gjort bedömningen att offererat program innehåller efterfrågade huvudfunktioner för att uppnå önskad funktionalitet.

Kommunens ståndpunkt är att VA-Ingenjörernas anbud uppfyller ställda krav enligt punkten 1.7.2 i förfrågningsunderlagets administrativa föreskrifter.

DOMSKÄL

SRP menar att VA-Ingenjörernas anbud rätteligen inte skulle ha utvärderats. Som stöd härför anförs att VA-Ingenjörerna endast lämnat ett huvudanbud med ej prissatta avvikelser och att om man menar att det är ett sidobud har det inte presenterats enligt de minimikrav som gäller och de särskilda villkoren för hur det ska presenteras.

Förvaltningsrätten kan konstatera att det i nu aktuell upphandling finns möjlighet att lämna sidobud. Med sidobud avses anbud som omfattar alternativa utföranden jämfört med vad som anges i förfrågningsunderlaget. Förvaltningsrätten anser inte att det finns något hinder mot att enbart lämna sidobud och således inte något huvudbud.

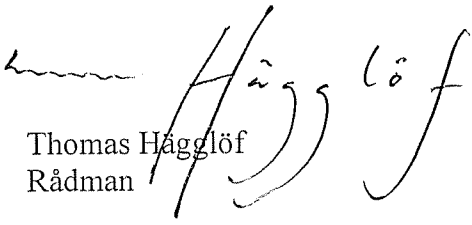
För att ett sidobud ska kunna antas måste det dock uppfylla de under punkten 1.7.2 i förfrågningsunderlagets Administrativa föreskrifter angivna

förutsättningarna. Häri föreskrivs att om sidoanbudet inte uppfyller ett skall-krav ska detta tydligt framgå och det åligger anbudsgivaren att beskriva hur offererad lösning uppfyller funktionen trots att eventuellt skallkrav inte uppfyllts. SRP menar att VA-Ingenjörernas anbud brister härvidlag, bl.a. avseende punkterna 3.1.2 och 4.1.4 i förfrågningsunderlagets tekniska beskrivning. Förvaltningsrätten noterar att VA-Ingenjörerna i sitt anbud angett att avvikelser, reservationer och optioner är inskrivna under respektive punkt samt att om punkt saknas ska detta tolkas så att punkten till fullo uppfylls. Ett antal punkter, som således innehåller avvikelser, reservationer och optioner, har angetts. Det framgår dock inte på ett tydligt sätt om skall-krav inte uppfylls och hur offererad lösning i sådana fall uppfyller funktionen. Beträffande punkten 3.1.2 anger VA-Ingenjörerna t.ex. följande: "Programmeringsverktyget till S7-1200system heter Simatic 7, STEP 7 basic V10.5. Verktyget stödjer programmeringsspråken ST, FBD och Ladder. Vi anser att dessa är tillräckliga för applikationer i VA-världen." Denna avvikelse kan enligt förvaltningsrättens mening inte innebära annat än att de under punkten 3.1.2 (se bilaga 1) angivna skallkraven beträffande programmeringsverktygets programmeringsspråk inte är uppfyllda. Detta framgår dock inte tydligt i anbudet och inte heller beskrivs hur offererad lösning uppfyller funktionen. Redan med anledning härav uppfyller VA-Ingenjörernas anbud inte de under punkten 1.7.2 angivna skallkraven för sidoanbud. Anbudet borde därför rätteligen inte ha utvärderats. Genom att ändå göra det har Kommunen handlat i strid med de gemenskapsrättsliga principerna om likabehandling och förutsebarhet och därmed även mot bestämmelserna i 1 kap. 9 § LOU.

Eftersom ett av SRP:s anbud kom på andra plats vid anbudsutvärderingen, efter VA-Ingenjörernas anbud som sålunda rätteligen inte borde ha utvärderats, har SRP lidit eller kunnat komma att lida skada till följd av Kommunens agerande.

Grund för åtgärder enligt 16 kap. 5 § LOU föreligger därför. Förvaltningsrätten kan enligt nämnda bestämmelse besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts. Det ankommer på domstolen att besluta om vilken åtgärd som är lämplig i det enskilda fallet. Med hänsyn till att den i målet aktuella felaktigheten hänför sig till prövningen av anbudet finner förvaltningsrätten det tillräckligt med rättelse på så sätt att anbudsprövningen görs om.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (Dv 3109/1C LOU)



Thomas Hägglöf
Rådman

Målet har föredragits av Christina Röckner.

Anläggningsnivå

3.1 PLC

3.1.1 Allmänt

Entreprenören skall leverera, montera, installera samt programmera ny PLC-utrustning i berörda anläggningar.

Entreprenören skall demontera befintlig PLC-utrustning i berörda anläggningar.

Anbudsgivaren skall redovisa fabrikat, typbeteckning/beställningsnummer samt teknisk data på offererad PLC-utrustning.

All materiel och arbete som krävs för att genomföra entreprenaden skall ingå. Entreprenaden skall utföras till en fullt funktions- och driftfärdig anläggning.

3.1.2 Mjukvara

Programmeringsverktyget skall ingå i leveransen. Ev. licens skall kunna hantera samtliga levererade PLC. Om någon annan programvara använts för konfigurering av ingående komponenter skall även den programvaran ingå i leveransen.

Programmeringsverktyget skall följa den internationella standarden IEC 61131-3 och innehålla programmeringsspråken; Strukturerad text (Structured Text), Instruktionslista (Instruction List), Sekvensdiagram (Sequential Function Chart), Funktionsblocksdiagram (Function Block Diagram) samt Reläschem (Ladder Diagram).

Samtliga programmeringsspråk skall valfritt kunna kombineras i PLC-programmet.

Programmeringsverktyget bör kunna simulera projekt offline direkt i persondator.

Programmeringsverktyget skall kunna monitorera variabler online. För bit-variabler skall färg ändras för tydlig statusvisning. Variabler av typen 16/32-bitars heltal eller flyttalsvariabler skall visas med decimalt och hexadecimalt värde.

Programmeringsverktyget skall kunna skapa/hantera korsreferenslistor som presenterar var variabler avläses och påverkas i programmet.

Programmeringsverktyget skall genom verifiering mot PLC-programmet i PLC visa detaljerad information om ev. skillnader med PLC-program i PC.

PLC och programmeringsverktyg skall kunna hantera ändringar under drift, online programmering.

PLC skall kunna programmeras från annan anläggning i samma nätverk (AVA-enhetens egna VLAN för processutrustning) med samma funktionalitet som vid lokal/fysisk anslutning med programmeringskabel.

Struktur av PLC-program och programmeringsspråk skall godkännas av beställare.

PLC-programmen för levererade PLC-utrustning ska ingå i leveransen. Med PLC-programmen avses inte kompilerad kod.

PLC-programmen skall vara öppet för beställaren att förändra efter övertagandet utan andra begränsningar än de som utgörs av programmeringsverktyget.

Andra funktionsblock än de som ingår i programmeringsverktyget använts av
 entreprenören ska dessa ingå i leveransen.
 Om entreprenören framställt egna funktionsblock får de inte skyddas utan det skall
 vara öppet för beställaren att förändra dessa efter övertagandet utan andra
 begränsningar än de som utgörs av programmeringsverktyget.

Alla variabler som används i PLC-program skall ha variabelnamn samt kommentar
 som förklarar funktion. Variabelnamn i PLC och TAG-namn i HMI/OP skall vara lika.
 Variabelnamn skall i förekommande fall dokumenteras i eldokumentationen
 (kretsschema).
 Se bilaga till denna beskrivning.

Entreprenören skall kontrollera och dokumentera aktuella driftval, larmgränser,
 börvärden m.m. innan demontage av befintliga PLC.

Efter idrifttagen anläggning ska leverantören överlämna fil med aktuella driftval,
 larmgränser, börvärden m.m. för nedladdning till PLC.

De variabler som används för driftval, larmgränser, börvärden m.m. skall vara
 batteriskyddade. Detta gäller även variabler för ackumulerade värden.

3.1.3 Hårdvara

PLC bör vara moduluppbyggd. Samtliga använda I/O skall kunna bytas utan att ev.
 kommunikationsmodul, nätdel, CPU berörs.

I/O-modulers kontaktlist skall vara utrustad med skruvplint.
 Kontaktlisten bör kunna monteras av I/O-modulen.

Efter idrifttagen anläggning ska minst 10% reservutrymme finnas för varje typ av I/O
 dock minst en (1).

PLC-utrustning ska uppfylla klimat- och övriga förhållanden som råder i
 anläggningarna vad avser temperatur, relativ luftfuktighet och skyddsklass.

All utrustning skall vara CE-märkt. Entreprenören skall överlämna
 tillverkardeklaration på levererad utrustning.

Det åligger anbudsgivaren att förvissa sig om den befintliga elinstallationen kräver
 galvaniska skiljeförstärkare för analoga signaler för att offererad PLC skall få god
 funktion. Om så krävs skall dessa ingå i leveransen.

För digitala signaler gäller att både 24VDC och 230VAC-kretsar kan förekomma.

RECEIVED
MAY 15 1964
U.S. AIR FORCE
HEADQUARTERS
WASHINGTON, D.C.