



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I FALUN**  
 Föredragande  
 Matilda Skogberg

**DOM**  
 2020-02-21  
 Meddelad i Falun

Mål nr  
 6564-19

**SÖKANDE**

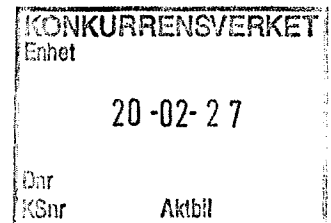
Trimtec AB, 556622-7004  
 Finlandsgatan 48  
 164 74 Kista

**MOTPART**

Lantmäteriet  
 Huvudkontoret  
 801 82 Gävle

**SAKEN**

Offentlig upphandling



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

**BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.**

Lantmäteriet gör en upphandling av leasing av mätinstrument (dnr 104-2019/88). Upphandlingen genomförs genom ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Av tilldelningsbeslutet framgår att ett anbud från Leica Geosystems Aktiebolag (Leica) placerat sig på första plats samt att ett anbud från Trimtec AB (Trimtec) placerat sig på andra plats.

**Trimtec** ansöker om överprövning och yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så sätt att anbudet från Leica inte ska beaktas vid utvärderingen och i andra hand att upphandlingen ska göras om. Trimtec anför i huvudsak följande. Leicas anbud uppfyller inte de obligatoriska krav som ställts i upphandlingen. Lantmäteriet har därmed brutit mot de grundläggande EU-rättsliga principerna och LOU när anbudet från Leica utvärderats. Trimtec har på grund av detta lidit skada för kostnader för anbuds förfarandet och kommer att lida skada genom väsentliga framtida inkomstbortfall.

Dok.Id 274090

**Postadress**  
 Box 45  
 S-791 21 Falun

**Besöksadress**  
 Kullen 4

**Telefon**  
 023-383 00 00  
**E-post:** forvaltningsrattenifalun@dom.se  
 www.forvaltningsrattenifalun.domstol.se

**Telefax**

**Expeditionstid**  
 måndag–fredag  
 08:00–12:00  
 13:00–16:00

**Lantmäteriet** motsätter sig Trimtecs yrkanden och anför i huvudsak följande. Leica har i sitt anbud lämnat de bevis som Lantmäteriet begärt och som visar att de krav som ställts är uppfyllda.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning

I mål om överprövning enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart och tydligt sätt ska ange vilka omständigheter denne grundar sin talan på (RÅ 2009 ref. 69). Av 20 kap. 6 § LOU följer att det förvaltningsrätten har att pröva är om det på grundval av vad Trimtec anført är visat att Lantmäteriet har brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU och att detta har medfört att Trimtec har lidit eller kan komma att lida skada. De grundläggande principerna framgår av 4 kap. 1 § LOU och innebär att upphandlande myndighet ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

### Upphandlingsdokumenten

I punkt 4.3 i upphandlingsdokumenten anges bl.a. följande.

#### 4.3 Kravspecifikationer



Alla krav som ställs på de olika produkterna är sammanställda i kravspecifikationerna (bilaga 1-5). Endast fabriksny utrustning ska offereras.

För att påvisa kravuppfyllelsen ska hänvisning göras till rätt produktblad (eller motsvarande) för respektive krav. I undantagsfall, om kravuppfyllelsen inte framgår av produktblad eller motsvarande för ett aktuellt krav, kan kravuppfyllelsen styrkas på annat sätt. Detta ska i så fall ske genom ett klargörande som mycket tydligt beskriver hur kravet uppfylls. Det räcker således inte med svaret "Ja vi uppfyller kravet".

Anbudsgivare ska dessutom på heder och samvete intyga genom egenförsäkran att respektive ska-krav uppfylls, genom att besvara frågan "Intygas att ska-kravet uppfylls" med ja. Alternativt besvaras frågan med nej i de fall ska-kravet inte uppfylls.

Offererade produkter som inte uppfyller ställda ska-krav diskvalificeras, vilket medför att anbudet förkastas och inte kommer att utvärderas. Likaså utesluts anbud om offererade produkter inte uppfyller kraven i de olika testerna.

I punkt 5.4.1 i upphandlingsdokumenten anges bl.a. följande.

#### 5.4.1 Mängdtest

##### *Syfte*

Testet utförs för att säkerställa GNSS-utrustningarnas prestanda i produktionslik miljö.

I punkt 5.4.2 i upphandlingsdokumenten anges bl.a. följande.

#### 5.4.2 Användartester

##### *Syfte*

Testet görs för att representanter för Lantmäteriets personal ska utvärdera användarvänlighet, ergonomi, funktionalitet m.m. De delmoment som genomförs är produktionslika.

##### *Genomförande*

De olika instrumentdelarna: GNSS-utrustning allt-på-stången-modell, GNSS-utrustning ryggsäcksmodell, Totalstation och Fälldator, kommer att utvärderas i olika produktionslika övningar. Detaljerad beskrivning av vilka delmoment som ingår i användartesterna finns i Bilaga 6 - Utvärderingsfrågor Användartest.

##### *Diskvalifikation*

Ingen anbudsgivare kan diskvalificeras under pågående användartest, dock kan anbudsgivare falla bort efter sammanställningen av testresultaten som sker efter avslutade tester, se även 5.4.2.1.

**Om en anbudsgivare får svaret "Underkänd", på fler än hälften av alla frågor så diskvalificeras anbudet.**

I kravspecifikationen för GNSS-utrustning, allt på stången-modell framgår bl.a. följande.

2.11	<b>GLONASS-signaler:</b> Ska hantera L1, L2 och L3.
------	---

I kravspecifikationen för totalstation framgår bl.a. följande.

4.13	<b>Räckvidd fjärrstyrning:</b> Ska fungera problemfritt vid ett avstånd på minst 400 meter vid fri sikt och normala förhållanden.
------	---

### **GLONASS-signaler**

#### *Vad parterna anför*

Trimtec anför i huvudsak följande. Enligt det obligatoriska kravet i punkt 2.11 i bilaga 1 Kravspecifikation GNSS allt på stången-modell ska GLONASS-signaler L1, L2 och L3 hanteras. Enligt intyg från Leica uppfylls de obligatoriska kraven. I produktspecifikation från Leica anges att funktionen för L3-signalen saknas. Dock anger specifikationen att en framtida version kommer att uppdateras med denna funktion. Ett upphandlings-

- beslut ska grundas och utvärderas på befintliga produkter och programversioner och ej på framtida, otestade produkter som det ej går att utvärdera under anbudsförhållandet. När det gäller GNSS-mätning finns det olika mätmetoder för olika ändamål. Ändamålet som Lantmäteriet hänvisar till som obligatoriskt krav beskrivs i upphandlingen i bilaga 1. Av den framgår att det ska vara realtidsmätning dvs korrektioner i realtid och inte statisk mätning. Den mätmetoden är den vanligaste och används till större delen av Lantmäteriets fältmätningar. Det innebär att korrektionssignalerna som efterfrågas som obligatoriska krav ska finnas i realtid och ska inte sammanblandas med andra mätmetoder såsom statisk mätning. I punkt 2.16 hänvisas till tre olika mätmetoder som Lantmäteriet använder. Det framgår ingenstans att det räcker med att bara uppfylla delar av det obligatoriska kravet (en av metoderna) för hanteringen av L3 signalen för att godkännas. Tolkningsen bör vara att kravet ska uppfyllas i samtliga mätmetoder i de ställda kraven. Det Leica har presenterat för att styrka att L3-signalen finns är just för statisk mätning och ej för realtidsmätning. Det framgår tydligt av Leicas produktspecifikation för GS07 mottagaren att Nätverks RTK mätmetoden inte stöds utan anger att den funktionen kommer i framtida versioner av mjukvaran.

Lantmäteriet anför i huvudsak följande. Gällande en upphandlande myndighets kontrollskyldighet kan den rimligtvis inte sträcka sig längre än till de bevis som har begärts in i upphandlingsdokumenten. Leica har i sitt anbud på heder och samvete intygat att kravet uppfyllt och hänvisat till två bilagor. Den ena bilagan, Datablad\_GS07, är daterad 2018 och anger bl.a. att ”Glonass L3 will be provided through future firmware upgrade” Den andra bilagan, Datablad\_L3. Påvisar däremot att L3-stöd fanns den 4 november 2019, dvs före den sista anbudsdagen som inföll den 8 november 2019. Lantmäteriet har för kravuppfyllelsen kontrollerat de inkomna bevisen och konstaterat att kravet är uppfyllt. Lantmäteriet har inte haft anledning att ytterligare betvivla riktigheten i Leicas anbud. Lantmäteriet har ställt kravet avseende

GLONASS-signaler som ett tekniskt krav på produkten, vilket inte ska sammanblandas med de mätmetoder som produkten kan användas för. Trimtecs påstående om att mätmetod eller ändamålet skulle framgå av bilaga 1 i upphandlingsdokumenten, och/eller gälla för det aktuella kravet stämmer inte, tvärtom så framgår det av t.ex. krav 2.16 att även statisk mätning tillämpas av Lantmäteriet. Kravet på L3-signal är ett tydligt tekniskt krav på produkten som enligt upphandlingsdokumenten ska bevisas genom hänvisning till ett produktblad eller motsvarande. Kravet är transparent och bedömningen av kravuppfyllelsen har gjorts likabehandlande.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2013 ref. 5, uttalat att överprövningen inte tar sikte på upphandlingens materiella resultat utan endast på om den upphandlande enheten förfarit formellt korrekt och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU. Endast om den upphandlande myndigheten tagit ovidkommande hänsyn eller påtagligt avvikit från de kriterier som angetts i upphandlingsdokumenten kan det således bli aktuellt att ingripa mot en upphandling på denna grund.

Av upphandlingsdokumenten framgår att den produkt som offereras som GNSS-utrustning, allt på stängen-modell, ska hantera GLONASS-signaler L1, L2 och L3. I sitt anbud har Leica intygat att bolagets produkt uppfyller kravet och hänvisat till två bilagor.

Lantmäteriet har gjort gällande att det framgår av den ena bilagan som Leica bifogat att hantering av L3-signal kommer i en framtida uppdatering men att det av den andra bilagan framgår att L3-stöd fanns innan sista dagen för anbudslämning. Vad Trimtec har anfört är kopplat till den första bilagan och uppgiften om att L3-signal kommer i en framtida version. Trimtec har inte anfört några omständigheter kopplade till den andra bilagan. Det finns därför inte skäl att ifrågasätta Lantmäteriets uppgifter om att Leica, genom den

andra bilagan, visat att kravet är uppfyllt. Trimtec har vidare gjort gällande att det tydligt framgår av databladet att L3-signalen endast finns för statisk mätning och ej för realtidsmätning. Trimtec har inte närmare förtydligat vilka uppgifter i bilagan som visar detta. Trimtec har sålunda inte på ett klart och tydligt sätt anfört några grunder som visar att Leicas anbud inte uppfyller det aktuella kravet.

### **Fjärrstyrning**

*Vad parterna anför*

Trimtec anför i huvudsak följande. Enligt det obligatoriska kravet i punkt 4.13 i Kravspecifikation totalstation ska räckvidd fjärrstyrning fungera problemfritt vid ett avstånd på minst 400 m vid fri sikt och normala förhållanden. Leica har uppgett att man uppfyller kravet. Vid Lantmäteriets användartester framgår det att båda testresultaten visar på ett underkännande trots upprepade försök. Radiofrekvensen som användas av Lantmäteriet vid fältmätningar är en allmän radiofrekvens och används av många för olika typer av radioöverföring. Det innebär att oavsett var och när man är, är man utsatt för störningar i radiotrafiken. Det måste betraktas som normala förhållanden då Lantmäteriets verksamhet är i både tätbebyggda och glesbebyggda områden. Lantmäteriet har hänvisat till att kristaller i luften kan påverka signalförhållanden, vilket också utgör normala förhållanden för Lantmäteriets verksamhet under vinterhalvåret. I det datablad som Leica hänvisat till i sitt anbud framgår att testerna är utförda i ostörd miljö vilket inte kan anses vara normala förhållanden för Lantmäteriet då det är i princip omöjligt att garantera ostörd miljö för en radio som använder en generell frekvens. Lantmäteriet har hävdade att man inte kunnat garantera att det rådde normala förhållanden vid testtillfället, Enligt punkt 5.4.2 i upphandlingsdokumenten framgår det klart och tydligt att de delmoment som genomförs är produktionslika. En upphandlande myndighet får inte ändra eller frånfalla

uppställda obligatoriska krav eftersom ett sådant förfarande bryter mot lika-behandlings- och transparensprincipen. Anbud som inte uppfyller samtliga obligatoriska krav ska förkastas.

Lantmäteriet anför i huvudsak följande. Gällande kvalificering och utvärdering är detta två olika faser i en upphandling som omfattas av olika bestämmelser vilka inte ska sammanblandas. Leica har i sitt anbud på heder och samvete intygat att kravet uppfyllts samt som bevis för kravuppfyllelsen hänvisat till en bilaga, Datablad\_RH17. Databladet påvisar att fjärrstyrningen fungerar upp till 1 000 m för överföring av mätdata. Lantmäteriet har för kravuppfyllelsen kontrollerat de inkomna bevisen och konstaterar att kravet är uppfyllt. Lantmäteriet har inte haft anledning att ytterligare betvivla riktigheten i Leicas anbud och anbudet har gått vidare till utvärderingsfasen. Lantmäteriet har i utvärderingen genomfört användartester i enlighet med upphandlingsdokumenten. Syftet med användartesterna har varit att utvärdera användarvänlighet, ergonomi, funktionalitet m.m. Syftet har inte varit att utvärdera eller verifiera ställda krav eller annan tekniskt mätbar kapacitet, eller att i motsvarande ”normala förhållanden” verifiera kravuppfyllelsen, vilket även tydligt framgår av upphandlingsdokumenten. Vid användartesterna av räckvidd fjärrstyrning har samtliga anbudsgivares utrustning varit påslagna samtidigt (signaler kan störa varandra), testerna genomfördes dessutom vid en vältrafikerad väg (trafiken kan påverka signalförhållandena) och under väderförhållanden av vinterkaraktär (kristaller i luften kan påverka signalförhållandena). Med hänsyn till detta har Lantmäteriet bedömt att förhållandena inte kunnat bedömas som normala förhållanden på det sätt som anges i det obligatoriska kravet och således heller inte betvivlat att kravnivån kommer att uppfyllas vid normala förhållanden.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Enligt rättspraxis har en upphandlande myndighet inte skyldighet att kontrollera om uppgifter som lämnats under anbudstiden är riktiga när omständigheter i det enskilda fallet inte ger anledning att ifrågasätta riktigheten. En misstanke om eller ett påpekande från annan anbudsgivare att ett anbud inte uppfyller ett givet obligatoriskt krav kan dock medföra skäl för myndigheten att kontrollera uppgiften i fråga (se bl.a. Kammarrätten i Göteborgs mål nr 4904-09 och 3688-14). Den utvidgade utredningsskyldigheten gäller även om uppgifterna blivit kända först i samband med en överprövningsprocess.

Av kravspecifikationen för totalstation framgår att fjärrstyrning ska fungera problemfritt vid ett avstånd på minst 400 meter vid fri sikt och normala förhållanden. Leica har uppgett att man uppfyller kravet med hänvisning till ett datablad och Lantmäteriet har inte ansett sig ha anledning att ifrågasätta dessa uppgifter. Leicas anbud har därför gått vidare till utvärderingen som bestått av mängdtest och användartest. Det framgår av punkt 5.4.2 i upphandlingsdokumenten att delmomenten som genomförs i användartesterna är produktionslika. Det framgår dock inte under vilka förhållanden användartesterna ska göras, vilket är fallet vid mängdtesterna, som beskrivs i punkt 5.4.1 i upphandlingsdokumenten, där det anges att testerna utförs i produktionslik miljö. Ett av de användartest som genomförts har varit fjärrstyrning av totalstationen på 400 meters avstånd. Två testpersoner har genomfört testet, den ena personen har angett att han tappade låsningen och kontakt vid 325 meter och den andra personen har angett att han anser att det inte fungerat optimalt. Båda personerna har bedömt resultatet som underkänt i det aktuella testet.

Det framgår av praxis att uppgifter som ger skäl att ifrågasätta riktigheten i ett anbud ska beaktas även om de framkommer så sent som vid en överpröv-



ning. Att en uppgift som tyder på att ett anbud inte uppfyller ett kvalificeringskrav framkommit först vid utvärderingsfasen medför således inte att uppgiften kan bortses ifrån. Det framgår av det obligatoriska kravet att fjärrstyrningen ska fungera problemfritt vid fri sikt och normala förhållanden. Lantmäteriet har gjort gällande att användartesterna inte har genomförts vid normala förhållanden. Lantmäteriet får anses vara bäst lämpat att avgöra vad som är normala förhållanden för Lantmäteriets arbete.

Förvaltningsrätten finner sålunda inte skäl att ifrågasätta vad som anförts angående förhållandena vid det aktuella användartestet samt hur de står i relation till normala förhållanden. Eftersom det test på fjärrstyrning på 400 meters avstånd som genomförts inte kan anses spegla normala förhållanden kan resultatet inte medföra att det finns skäl att ifrågasätta om Leicas utrustning uppfyller det obligatoriska kravet vid normala förhållanden. Det är endast den ena testpersonen som angett att fjärrstyrningen inte fungerat, den andra anger endast att den inte fungerar optimalt. Sammantaget visar inte de omständigheter som Trimtec anført att det finns skäl att ifrågasätta riktigheten i Leicas anbud. Lantmäteriet har således inte någon ytterligare skyldighet att kontrollera om anbudet uppfyller det aktuella kravet eller inte. Vad Trimtec anført visar inte heller att anbudet felaktigt ansetts uppfylla det aktuella kravet.

### **Sammanfattning**

Trimtec har inte visat att Lantmäteriet förfarit i strid med någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU vid utvärderingen av Leicas anbud eller att det funnits skäl att ifrågasätta riktigheten i Leicas anbud. Skäl för ingripande enligt LOU föreligger därmed inte. – Ansökan om överprövning ska sålunda avslås.

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

Lennart Furufors, lagman



## 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](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.

