



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I VÄXJÖ**

**DOM**  
2018-09-17  
Meddelad i Växjö

Mål nr  
2289-18

**SÖKANDE**

Tidomat AB, 556586-2207

Ombud: Advokat Pernilla Rasiwala  
Advokatfirman Elici AB

**MOTPART**

Region Kronoberg

Ombud: Advokat Martin Dell  
Jur.kand. Peter Lennartz  
RosholmDell Advokatbyrå AB

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU

|                         |        |
|-------------------------|--------|
| <b>KONKURRENSVERKET</b> |        |
| 2019-01-08              |        |
| Avd                     |        |
| Dnr                     |        |
| KSnr                    | Aktbil |

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 185693

|   |                                     |  |                               |   |
|---|-------------------------------------|--|-------------------------------|---|
| <b>Postadress</b><br>Box 42<br>351 03 Växjö | <b>Besöksadress</b><br>Kungsgatan 8 | <b>Telefon</b><br>0470-56 02 00<br><b>E-post:</b> forvaltningsrattenivaxjo@dom.se<br>www.forvaltningsrattenivaxjo.domstol.se | <b>Telefax</b><br>0470-255 02 | <b>Expeditionstid</b><br>måndag–fredag<br>08:00–16:00 |
|---|-------------------------------------|--|-------------------------------|---|

**YRKANDEN M.M.**

Region Kronoberg (regionen) genomför en upphandling av passagesystem till regionen (upphandling Passagesystem 17RK2438). Upphandlingen genomfördes inledningsvis enligt reglerna om öppet förfarande i LOU. Sedan inget av de inkomna anbuden bedömts uppfylla samtliga obligatoriska krav har regionen övergått till förhandlat förfarande utan föregående annonsering. Enligt tilldelningsbeslut den 18 maj 2018 ska kontrakt tilldelas Bravida Sverige AB (Bravida).

**Tidomat AB** (bolaget) ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att bolaget tilldelas kontrakt. Bolaget anför i huvudsak följande. Regionens övergång till förhandlat förfarande har skett i strid med LOU, eftersom bolagets anbud uppfyllde samtliga obligatoriska krav redan när det gavs in i mars 2018. Vad gäller krav 2030 framgår det av kravspecifikationen att kravet avser anbudsgivarens sortiment. Det står inte i upphandlingsdokumenten att det krävs att en specifik funktion ska finnas för en specifik produkt som offereras eller att ett produktblad skulle biläggas anbudet. Regionen har således inte krävt någon beskrivning eller bevisning i anbudet för att krav 2030 uppfylls. Regionen kan inte i efterhand uppställa skyldigheter för anbudsgivare att bevisa att kravet är uppfyllt. Bolaget har flera produkter i sitt sortiment som uppfyller funktionskrav 2030. Avseende krav 2051 lämnade bolaget en beskrivning av hur händelser på enheterna (kortläsarna) loggas när enheterna går i offlineläge. Mot bakgrund av de extremt många krav som regionen uppställde i upphandlingen blev bolagets svar på hur kraven uppfylldes inte perfekt formulerade. Svaret på detta krav är dock fullt begripligt. Vad bolaget försökte att beskriva var att när bolagets offlineläsare används på en medicinvagn flyttas händelserna mellan läsare och kort varje gång en person går med sitt kort på en onlinedörr någonstans i fastigheten. Därigenom överförs händelserna automatiskt till systemet. Detta framgår även av bolagets svar på krav 2006.

Där anges att bolagets offlineläsare kan användas och att den programmeras när man passerar en onlineläsare. Oavsett om regionen förstod bolagets beskrivning så förklarade bolaget vad som avsågs vid anbudsgenomgången i april 2018. Bolagets förklaring tillförde inte anbudet någon ny information. Kravet var således uppfyllt redan vid anbudsingivandet den 14 mars 2018.

Regionen har utvärderat Bravidas anbud utan att begära förklaring till det onormalt låga priset. Det näst bästa priset i upphandlingen överstiger det lägsta priset med nästan 50 procent. Bravidas offererade totalpris är 20 MSEK lägre än det pris Bravida offererade i den avbrutna upphandlingen. Upphandlingen har även ändrats jämfört med den avbrutna upphandlingen bl.a. har det i upphandlingen krävts pris för kortläsare med utökad funktion såsom t.ex. Tastatur (knappläsare) och display. Att tillverka sådana mer avancerade kortläsare är betydligt dyrare än att tillverka en mer enkel produkt, vilket kunde offereras i den avbrutna upphandlingen. Regionen har inte begärt någon förklaring till Bravidas låga pris. Inte heller har Bravida förklarat sitt låga pris för regionen.

Avtalstiden kan bli upp till 13 år. Det är en exceptionellt lång avtalstid som inte är förenlig med kravet på proportionalitet. Bolaget kan inte se att regionen har behov av ett så långt avtal att det skulle uppväga att konkurrensen på marknaden på passagesystem i Kronobergs län låses in under 13 år. Support och underhåll under den tid som systemet är i drift motiverar inte den långa avtalstiden. Regionen kan i stället ändra kravet på en onormalt lång systemlicens. Installation av passagesystem och kortläsare kommer inte heller att vara så kostsam att den kräver att anbudsgivaren måste få utföra support och underhåll på systemet i 13 år för att affären ska bli lönsam.

**Regionen** bestrider bifall till ansökan och anför i huvudsak följande. Bolagets anbud uppfyller inte de obligatoriska kraven 2030 och 2051. I kravspecifikationen ombeds anbudsgivarna uttryckligen att observera att svar i

kravspecifikationen ska lämnas utifrån den version av anbudsgivarens system som offereras. Det ska därmed vara möjligt att utifrån den offererade versionen av systemet utläsa att det i anbudet faktiskt offereras en kortläsare som uppfyller föreskrivna funktionskrav på kortläsarna. Även det offererade priset utgår från den kortläsare som konkret offererats. Det är inte tillräckligt att en kortläsare med efterfrågade egenskaper finns i anbudsgivarens sortiment. Bolaget hänvisar i sin ansökan om överprövning till en bilaga med bilder och modellbeteckningar på kortläsare som uppges finnas i bolagets sortiment. Därav framgår att endast kortläsaren SO-3394 uppfyller krav 2030. Även enheten TBH 3396-1 anges uppfylla kraven, men det är inte en kortläsare utan en viss typ av anpassning som kan användas tillsammans med en kortläsare. Uppgifter om denna kortläsare eller den aktuella anpassningen återfinns inte i bolagets anbud. Den enda kortläsare som offereras i anbudet är kortläsaren SO-3396. Den kortläsaren uppfyller enligt specifikationen inte krav 2030. Krav 2051 innebär, som framgår av dess ordalydelse, att händelser i offlineläge ska loggas i systemet när enheten åter är i onlineläge. Kravet hänger samman med de offentligrättsliga krav på läkemedels hantering och dokumentation i sjukvård och annan verksamhet som landstingen ansvarar för. Syftet med kravet är att säkerställa att inga händelser undgår loggning. Bolaget har i kravspecifikationen angett att händelser flyttas via korten som används. Svaret är mycket bristfälligt och kan egentligen inte anses utgöra en acceptabel beskrivning av hur kravet uppfylls. Vad bolaget försökte beskriva var att händelser i bolagets system loggas i korten och inte i enheten. Överföringen av händelser sker därmed inte genom att informationen flyttas från enheten till systemet utan genom att den flyttas från korten till systemet. Händelser som lagras på korten vid användning i offlineläge överförs således till systemet endast för det fall att, och i så fall när, kortet används på en enhet som befinner sig i onlineläge. Kortet som sådant kan inte vara online. Bolagets föreslagna lösning medför stora risker

avseende dokumentation och avvikelshantering. Kortet kan tappas bort eller förstöras varvid den information som finns på kortet går förlorad. Det av bolaget offererade system uppfyller därmed inte krav 2051.

Den tidigare upphandling som bolaget hänvisar till kunde inte kopplas till en befintlig verksamhet på det sätt som är fallet i nu aktuellt upphandling. I tidigare upphandling hade anbudsgivarna endast tillgång till tre olika ritningar som var tagna från en annan verksamhet. Anbudsgivarna hade således ingen nytta av förståelsen för att skapa olika kostnadseffektiva lösningar för olika typer av lokaler och utrymmen. Tidigare upphandling avsåg även ett väsentligt större antal kortläsare samt en mer omfattande andel support- och servicefunktioner. Dessa omständigheter hade en väsentlig påverkan på anbudspriserna. Arvoden inom den aktuella branschen och priser för efterfrågad hårdvara kan skilja sig mycket åt. I syfte att undvika anbud som kan uppfattas som inte allvarlig menade har regionen krävt en viss lägstanivå på offererade timarvoden avseende samtliga installationer. Bravidas anbudspris har inte förefallit som onormalt lågt. Därmed har det inte heller förelegat någon skyldighet att begära en förklaring av Bravidas anbudspris.

Av förfrågningsunderlaget framgår att avtalstiden uppgår till två år. Regionen har emellertid en ensidig rätt att förlänga avtalet med minst ett år och maximalt totalt 13 år. Förlängning får dock inte sker med mer än ett år i taget. Under systemets livslängd finns ett oundgängligt behov av att upprätthålla en adekvat och kontinuerlig kvalitativ support- och servicenivå. Då det är rimligt att den leverantör som levererat och installerat passagesystemet kan förväntas erhålla erforderlig support och service för sitt passagesystem är det i högsta grad motiverat att regionen kan förlänga avtalet under den tid som passagesystemet kan förväntas användas.

### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

En upphandlande myndighet ska enligt 4 kap. 1 § LOU 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.

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten enligt 20 kap. 6 § LOU besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

#### *Förhandlat förfarande*

Av 6 kap. 6 § LOU följer att ett förhandlat förfarande, i den aktuella situationen, får användas såvitt de anbud som lämnats är ogiltiga eller inte acceptabla.

Vid utvärderingen har regionen bedömt att krav 2030 inte uppfylls men inte angett någon motivering. Förvaltningsrätten konstaterar att det i kravspecifikationen inte har ställs något krav på beskrivning av hur kravet ska uppfyllas. De invändningar regionen gör mot bolagets anbud i denna del tar inte sikte på vad som ska framgå av anbudet, för att detta ska uppfylla förfrågningsunderlagets krav. Förvaltningsrätten anser att bolaget visat att det vid tidpunkten för övergången till förhandlat förfarande har framgått att bolagets anbud uppfyllde krav 2030. Vad gäller krav 2051 framgår av kravspecifikationen att händelser i offlineläge ska loggas i systemet när enheten åter är i onlineläge. Bolaget anför att händelser i offlineläge lagras på passerkort och överförs till systemet när kortet vidrör en onlinedörr i fastigheten. Reg-

ionen menar att bolagets lösning inte uppfyller kravet, då det krävs att enheten går i onlineläge och att ett passerkort inte är en enhet. Syftet med kravet uppges vara att säkerställa att inga händelser undgår loggning. Enligt förvaltningsrättens bedömning kan det inte anses tillräckligt för uppfyllande av krav 2051 att kortet är bärare av den information som ska föras in systemet när enheten åter är i onlineläge. Bolaget har därmed inte visat att det offererade systemet uppfyller krav 2051. Eftersom bolaget inte uppfyllde samtliga obligatoriska krav vid lämnandet av det ursprungliga anbudet anser förvaltningsrätten inte visat att regionen övergått till ett förhandlat förfarande i strid med de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU eller någon annan bestämmelse i lagen.

#### *Onormalt lågt anbud*

Regionen har inte uppfattat Bravidas anbud som onormalt lågt eller som oseriöst. Förvaltningsrätten anser att den bedömningen inte framstår som uppenbart oriktig. Vad bolaget har anfört i målet visar inte att regionen har agerat felaktigt genom att inte bedöma anbudet som onormalt lågt. Det är endast om ett anbud förefaller onormalt lågt som kravet på en utredning av det låga priset träder in. Det har således inte funnits en skyldighet för regionen att avkräva Bravida en förklaring i aktuellt mål. Regionen kan inte anses ha agerat i strid med LOU.

#### *Avtalstiden*

Det finns ingen bestämmelse i LOU som reglerar avtalstiden vid ett upphandlingskontrakt som inte är ett ramavtal. Kontraktet bör emellertid inte tecknas för en längre tid än vad som kan anses rimligt, med tanke på den begränsning på konkurrensen som längre kontrakt har. Enligt förvaltningsrättens mening har bolaget inte visat att förevarande kontrakt har en sådan

begränsning på konkurrensen att det kan anses strida mot bestämmelserna i LOU.

Sammanfattningsvis konstaterar förvaltningsrätten att det saknas skäl för ingripande enligt LOU och att ansökan om överprövning således ska avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 1 (DV 3109/1D LOU)

Magnus Hansson  
rådman

Föredragande: Lena Lundblad





## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Jönköping. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av avgörandet. Om avgörandet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när det kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag som avgörandet meddelades. För offentlig part räknas tiden för överklagande alltid från den dag avgörandet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

### Prövningstillstånd i kammarrätten

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller

4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

### Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person- eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Även adress och telefonnummer till arbetsplatsen ska anges, samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. uppgift om det avgörande som överklagas – förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för avgörandet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens avgörande som klaganden vill få till stånd,

5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

*Forts. nästa sida*

### **Avtal före laga kraft i vissa mål**

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens avgörande har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster,
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner,
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

### **Ytterligare information**

Behöver ni fler upplysningar om hur man överklagar kan ni vända er till förvaltningsrätten.