



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
 Avdelning 31

DOM
 2016-02-17
 Meddelad i
 Stockholm

Mål nr
 26800-15

KONKURRENSVERKET	
2016-02-18	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

SÖKANDE

LOTS Security AB, 556726-2224
 Jägerhorns Väg 8
 141 75 Kungens Kurva

MOTPART

Stockholms Stad
 Socialförvaltningen, administrativa avdelningen
 106 64 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 686888

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 08:00-16:30
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se		
		www.domstol.se/forvaltningsratt		

YRKANDEN M.M.

Stockholms stad genom dess socialförvaltning genomför, som förenklat förfarande enligt 15 kap. lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, en upphandling av trygghetslarm (dnr 2.11.2-504/2011). I tilldelningsbeslut den 3 december 2015 avseende Blackeberg och Älvsjö meddelade Stockholms stad att kontrakt tilldelas Offentlig Säkerhet i Sverige AB (Offentlig Säkerhet) med motiveringen att bolagets anbud uppfyller samtliga ställda krav i förfrågningsunderlaget har lämnat lägst pris.

Lots Security AB (Lots Security) yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen får avslutas först då rättelse gjorts och Offentlig Säkerhet tas bort från urvalsprocessen. Som grund anförs att Stockholms stad brustit då Offentlig Säkerhet inte uppfyller samtliga krav ställda i upphandlingsunderlaget och att det finns tydliga avvikelser som strider mot likabehandlingsprincipen. Vidare anförs att med anledning av Stockholms stads ovilja att bifalla själv rättelse i ärendet kommer Lots Security att lida ekonomisk skada. Till stöd för sin talan anför Lots Security bl.a. följande.

Takdisplayer

Offentlig Säkerhet har gjort avsteg från krav ställda under punkterna 3.2 och 6.11 i förfrågningsunderlaget. Stycket som handlar om hur larm ska skickas och tas emot anger ett alternativ där det ingår "larmmottagning i displayer som monteras i tak". I de ritningar som följer med förfrågningsunderlaget omnämns markeringar som "takdisplayer". Den larmpanel som ingår i anbudet från Offentlig Säkerhet är ingen takdisplay eller display för att monteras i tak. Offentlig Säkerhets anbud innehåller istället en liten "larmpanel", vilket även är den benämning företaget använder i sitt anbud. Larmpanelen uppfyller därmed inte kriterierna för att kallas takdisplay. Dess displayyta har ungefär samma storlek som en tändsticksask eller ett visitkort. Fackmanna-

mässigt används begreppet "takdisplay" som en enkel- eller dubbelsidig display för att kunna läsas i dags- och kvällsljus på ett läsavstånd motsvarande korridorrens längd. En takdisplay är betydligt dyrare än små larmpaneler. Dessa larmpaneler saknar både funktions- och ändamålsduglighet samt är en säkerhetsrisk då personal inte kommer att kunna utläsa varifrån larm kommer.

Stockholms stad blandar också ihop begreppen larmpanel och larmdisplay. Larmpanelen ifråga är en larmmottagare med mikrodisplay och larmdon, dvs. en siren som blinkar och tjueter. Larmdisplayen är en minidisplay som sitter i tak eller på vägg och som ska ge en tydlig information om var den som behöver hjälp befinner sig; i detta fall en display som motsvarar en 8 tums LCD-skärm. Denna larmdisplay saknas helt i Offentlig Säkerhets detaljerade materialspecifikation, som ingående ska redovisa alla komponenter. Däremot framgår den i text, ej bild, på den schematiska bilden över hur larmet ska fungera.

Offentlig Säkerhet har i sin detaljerade specifikation av material och arbetskraft underlåtit att omnämna tak- och väggdisplayer samt även antalet och kostnader för dessa. En funktionsduglig och ändamålsenlig utrustning är inte möjlig utan att öka prisförslaget avsevärt. En positionering ska innehålla exakt angivelse av var den larmade befinner sig; våningsplan, rum samt vem som larmar. Ska detta inrymmas på en 8-tumsskärm måste texten vara mycket liten och därmed inte läsbar, såvida inte personalen står alldeles intill displayen. Vid ett larm kan insatstiden vara livsavgörande. Det finns en svensk standard för teckenstorlek i relation till avstånd vilken uppfyller de krav som Arbetsmiljöverket och Boverket föreskriver. Offentlig Säkerhets offererade 8 tums display uppfyller inte dessa villkor och därmed inte heller kraven i förfrågningsunderlagets punkt 6.11 avseende funktionsduglighet och ändamålsenlighet.

Installationskostnader

Offentlig Säkerhet har gjort avsteg från krav ställda i punkterna 5.2, 6.4 och 6.11 i förfrågningsunderlaget. I Offentlig Säkerhets anbud ingår till största del utrustning som ska anslutas till vanliga eluttag. Kostnaden för detta ingår inte i anbudet som det borde göra.

I Offentlig Säkerhets anbud ingår det utrustning som ska anslutas med sladdkontakt. Det innebär cirka 150 eluttag som inte redovisats i anbudet. Denna kostnad är betydande. Kostnaden för installation av ett eluttag är normalt 1 000–2 000 kr/st. I Offentlig Säkerhets anbud ingår en installationskostnad om totalt 50 500 kr. Detta täcker inte kostnaden för installationen av 150 eluttag. Upphandlingsunderlaget erbjuder inte anbudsgivarna möjlighet att använda befintlig infrastruktur av eluttag i denna omfattning. I handlingarna står det inget om att anbudsgivaren får använda befintliga uttag i 230 volts elnät, däremot erbjuds anslutningsmöjligheter till befintligt WiFi-nät. Att en entreprenör skulle få använda 150 nätverksuttag utan tillstånd av Stockholms stad innebär antingen att Stockholms stad står för kostnaden för nyinstallationen av cirka 150 eluttag, eller att Stockholms stads befintliga eluttag används, vilket blir en indirekt kostnad när uttaget behövs för andra ändamål. Oavsett kommer detta att bli en kostnad som belastar Stockholms stad. Det strider mot likabehandlingsprincipen. Stockholms stad särbehandlar Offentlig Säkerhet om företaget får ta del av befintlig teknisk utrustning.

Därutöver ska dessa cirka 150 eluttagen ha en strömförsörjning om 5 volt. Det är samma typ som används till laddare av mobiltelefoner, vilka är en av de vanligaste orsakerna till bränder. Det är inte heller fackmannamässigt att ansluta utrustning i säkerhetsanläggningar med stickkontakt. Dessutom förvänar det extrema valet av strömförsörjning, vilket kan ge en direkt negativ påverkan av funktionsdugligheten och därmed personalens och de boendes säkerhet.

Lots Security framförde även önskemål till Stockholms stad om att göra en förfrågan till Offentlig Säkerhet om hur bolaget ämnar lösa strömförsörjningen runt 150 positionsenheter samt även takdisplayer. Stockholms stad antar då att det på äldre fastigheter kan finnas eluttag under tak. Det är en indirekt kostnad om Offentlig Säkerhet ämnar utnyttja dessa till strömförsörjning.

Onormalt lågt anbud

Lots Security har påkallat Stockholms stads uppmärksamhet runt Offentlig Säkerhets bristfälliga och kostnadsmässigt orimliga anbud. Angiven totalsumma om 50 500 kr, vilken ska inkludera installation av cirka 150 eluttag, är orimligt låg och ej ekonomiskt genomförbar. Anbudet är föremål för prisdumpning, alternativt har ett avtal slutits mellan Offentlig Säkerhet och Stockholms stad vilket bryter mot likabehandlingsprincipen. Stockholms stad bidrar till lönedumpning genom att anta ett orealistiskt lågt anbud utan att grundligt reda ut förhållanden runt strömförsörjning trots påkallande av orimlighet gällande kostnad. Lots menar inte att Offentlig Säkerhets anbud är oseriöst, men misstänker att Offentlig Säkerhet glömt att ta med vissa detaljer i sin offert.

Stockholms stad bestrider bifall till ansökan på den grunden att den inte brutit mot någon bestämmelse i LOU eller någon av de grundläggande principerna samt att Offentlig Säkerhet uppfyller alla obligatoriska krav i upphandlingen och det inte heller i övrigt förelegat skäl att förkasta Offentlig Säkerhets anbud. Stockholms stad anför att upphandlande myndighet enligt etablerad rättspraxis inte har någon skyldighet att kontrollera om uppgifterna som lämnats i ett anbud avseende kraven på det upphandlade föremålet i sig är riktiga, när omständigheterna i det enskilda fallet inte ger anledning att ifrågasätta detta, och att förfrågningsunderlaget i den aktuella upphandlingen inte ger utrymme för att Stockholms stad ska testa den erbjudna utrustningen på plats eller att anbudsgivarna ska lämna in kopplingsschema,

installationsritningar eller annat underlag. Stockholms stad anför vidare bl.a. följande.

Takdisplayer

Offentlig Säkerhet har erbjudit en takdisplay på det sätt som efterfrågas i punkterna 3.2, 4.2 och 4.3 i förfrågningsunderlaget och i anbudet bekräftat att kraven på komponenterna, där takdisplay ingår, uppfylls i företagets anbud. Det framgår av Offentlig Säkerhets detaljerade offert att det utöver den larmpanel som finns återgiven på bild även finns en display som visar var larmet gick. Det framgår att det för Larm Älvsjö ingår 17 larmpaneler samt för larm Blackeberg ingår 28 larmpaneler, vilket motsvarar kravet på antal displayer i punkterna 4.2 och 4.3. På förfrågan från Stockholms stad har Offentlig Säkerhet bekräftat att en särskild display ingår i anbudet på det sätt bolaget har beskrivit i sin offert. I samband med förfrågan tillhandahöll Offentlig Säkerhet även en bild på displayen. Läsbarheten blir till stor del beroende av hur Offentlig Säkerhet väljer att strukturera den text som ska visas på displayen och hur lokalerna där panelerna ska monteras är utformade. Stockholms stad har inte ställt något uttryckligt krav på textstorlek. Även om texten på Offentlig Säkerhets displayer delas upp på två rader ger det en textstorlek överstigande fem cm vilket måste bedömas ge en tillfredsställanded läsbarhet.

Installationskostnader

Stockholms stad har under flera punkter i förfrågningsunderlaget klargjort att det offererade anbudspriset ska avse samtliga kostnader för trygghetslarmet, inklusive installation. Stockholms stad hänvisar till punkterna 1.5, 3.2, 6.4 och 6.11. Offentlig Säkerhet har i sitt anbud angett ett pris som inkluderar installation och bekräftat att företagets anbud uppfyller kraven i punkten 3.2 i förfrågningsunderlaget samt bekräftat att bolaget accepterar de kommersiella villkoren i dess helhet. Stockholms stad har ingen anledning

att ifrågasätta Offentlig Säkerhets anbud eller anta att Offentlig Säkerhet skulle begära ersättning utöver vad som framgår av anbudet.

Onormalt lågt anbud

Det skiljer bara 110 kr mellan Lots Securitys och Offentlig Säkerhets anbud. Stockholms stad har ingen anledning att misstänka att Offentlig Säkerhets anbud inte är seriöst menat eller av annan anledning skulle vara orimligt lågt.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter 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 upphandlande myndighet har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § 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 16 kap. 6 § LOU besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

Upphandlande myndighet har inte skyldighet att kontrollera om uppgifter som lämnas under anbudstiden är riktiga när omständigheterna i det enskilda fallet inte ger anledning att ifrågasätta riktigheten, se dom av Kammarrätten i Göteborg den 15 juli 2011, mål nr 6417-6422-10, och dom av Kammarrätten i Jönköping den 25 februari 2015, mål nr 2947-14. Av lika-behandlingsprincipen följer dock att en upphandlande myndighet inte kan efterge eller bortse från sådana krav som uppställts i förfrågningsunderlaget. Detta gäller även om uppgifterna blivit kända först i samband med överprövningsprocessen, se dom av Kammarrätten i Göteborg den 18 december

2009, mål nr 4904-09, och dom av Kammarrätten i Jönköping den 15 juni 2015, mål nr 3150-14. Bevisbördan ligger i detta fall i första hand på sökanden, som har att i vart fall göra sannolikt att upphandlingen skett i strid med LOU och att bolaget har lidit skada härav, jfr dom av Kammarrätten i Göteborg den 17 december 2014, mål nr 3608-14, och dom av Kammarrätten i Jönköping den 4 augusti 2011, mål nr 1903—1913-11.

Takdisplayer

I förfrågningsunderlaget, punkten 3.2, anges bl.a. följande:

”Anbudsgivaren kan välja att offerera att larm kan mottagas i samma mobila, trådlösa och positionerbara larmknapp/dosa som personalen alltid bär på sig under arbetet eller offerera larmmottagning i displayer som monteras i tak. [---] Av anbudet ska det tydligt framgå vilket mottagningssystem vid larm som offereras (mottagning i mobil handenhet eller mottagning i displayer och ljudande summer). [---] Alternativt förses korridorer och trapphus och displayer där det i klartext står var ett larm har gått. Platser där sådana displayer kan monteras är markerat med en röd prick och ett D på bifogade ritningar.”

I förfrågningsunderlagets punkter 4.2 och 4.3 anges vidare att boendet ska förses med minst 28 (Blackeberg) respektive minst 17 (Älvsjö) displayer med summer för mottagning av larm om leverantören väljer att offerera displayer som alternativ, och det hänvisas till ritningar över lokaler där det framgår var displayer kan monteras.

I förfrågningsunderlagets punkt 6.11 anges att utföraren ska ha fullt konstruktionsansvar och att det innebär att utföraren ansvarar för att produkt uppfyller alla krav enligt detta avtal samt även i övrigt fyller skäliga uppgifter på bl.a. funktionsduglighet och ändamålsenlighet.

Offentlig Säkerhet har svarat ”Ja” på att bolaget uppfyller samtliga kraven 3.2, 4.2 och 4.3. Inget mer anges om hur displayerna ska vara beskaffade.

Av skisser i Offentlig Säkerhets anbud och av bild som svar på fråga om förtydligande ställd av Stockholms stad framgår att offererad utrustning utöver larmpanel innefattar larmmonitor/display som visar var larmet gick. Lots Security har bl.a. anfört om att det med larmmonitors storlek om 8 tum inte kommer att gå att visa all information som behövs om inte texten är mycket liten. Förvaltningsrätten anser dock inte att Lots Security gjort sannolikt att den av Offentlig Säkerhet offererade lösningen inte uppfyller de krav som ställs i förfrågningsunderlaget. Därmed har Stockholms stad på denna punkt inte brutit mot LOU.

Installationskostnader

I punkten 1.5 anges att upphandlingen omfattar leverans, installation och igångkörning av trygghetslarm till boenden i Blackeberg och Älvsjö. Att de nämnda tre momenten ingår anges även i punkten 3.2, där frågan ställs om leverantören uppfyller och accepterar kraven, varvid Offentlig Säkerhet i sitt anbud svarat "Ja".

I förfrågningsunderlagets punkt 5.2 anges att anbudsgivaren ska ange anbudspris för samtliga två boenden i prismatrisen samt bifoga detaljerad offert där pris för respektive boende framgår och där priser för anbudskostnad respektive materialkostnad framgår. Offentlig Säkerhet har i matrisen angett anbudspris för respektive boende och i detaljerad specifikation angett arbetskostnad och materialkostnad.

I förfrågningsunderlaget, punkten 6.4, anges att utförarens ersättning ska täcka utförarens samtliga kostnader för uppdraget. I förfrågningsunderlagets punkt 6.11 anges att utföraren ska ha fullt konstruktionsansvar samt att det innebär att utföraren ansvarar för att produkt uppfyller alla krav enligt detta avtal samt även i övrigt fyller skäligen uppgifter på bl.a. säkerhet och funkt-

ionsduglighet. I punkten 6.24 frågas om leverantören accepterar samtliga villkor i dess helhet, varvid Offentlig Säkerhet i sitt anbud svarat "Ja".

Skäl att ifrågasätta att Offentlig Säkerhet har beräknat pris och kommer att fakturera på sätt som offererats, dvs. inklusive kostnader för installation, har enligt förvaltningsrättens mening inte framkommit. Offentlig Säkerhet har vidare accepterat samtliga villkor. Förvaltningsrätten anser därför att det inte heller avseende strömförsörjning och brandsäkerhet gjorts sannolikt att Stockholms stad genom att anta Offentlig Säkerhets anbud har överträtt LOU. Det har, enligt förvaltningsrättens mening inte heller framkommit omständigheter som ålägger Stockholms stad någon särskild kontrollskyldighet i dessa avseenden.

Onormalt lågt anbud

I 15 kap. 17 § första meningen LOU anges att en upphandlande myndighet får förkasta ett anbud om den finner att priset är onormalt lågt. I paragrafens andra mening anges att anbudet dock får förkastas först sedan myndigheten skriftligen begärt en förklaring till det låga anbudet, och inte fått tillfredsställande svar. Paragrafen anger ingen skyldighet för den upphandlande myndighet att förkasta ett anbud som bedöms som onormalt lågt. Inte heller på annan grund finns enligt förvaltningsrättens mening en sådan skyldighet. Stockholms stad har således inte heller på denna punkt brutit mot LOU och 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).


Anneli Berglund Creutz

Rådman

David Munck har föredragit målet.



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

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

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

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

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 beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress

där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut 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, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

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 angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.

