



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I UPPSALA**

Enhet 1

**DOM**  
2014-08-29  
Meddelad i  
Uppsala

Mål nr  
2772-14

**SÖKANDE**

Ranpro Group Nordic AB, 556874-8189  
Box 547  
175 26 Järfälla

**MOTPART**

Köpings Bostads AB

**Ombud:**

Upphandlarna Anders Melkersson och Maria Söderberg  
Västra Mälardalens Kommunalförbund  
731 85 Köping

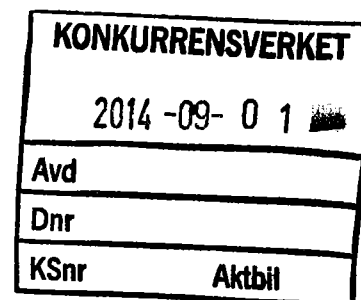
**SAKEN**

Offentlig upphandling

---

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.



### BAKGRUND OCH YRKANDEN

Köpings Bostads AB (KBAB) gör en upphandling av utbyte av brandlarmssystem för äldreboende på Hagaberg/Ängslund samt Nygården.

**Ranpro Group Nordic AB** (Ranpro) ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten ålägger KBAB att förändra kraven i upphandlingen genom att inte för upphandlingsföremålet kräva anpassning till Svenska Brandskyddsföreningens regler för automatisk brandanläggning, SBF 110:6, alternativt till den senare utgåvan, SBF 110:7. Till stöd för sin talan anför Ranpro i huvudsak följande.

Produkter ingående i automatiska brandlarmssystem ska uppfylla kraven i den harmoniserade europastandarden SS-EN 54. Brandlarmssystem klassificeras som byggprodukt och faller således under de krav som ställs i Byggproduktförordningen (EU) nr 305/2011.

I upphandlingens förfrågningsunderlag anges att det automatiska brandlarmssystemet i sin helhet ska uppfylla kraven i Regler för automatisk brandlarmsanläggning, SBF 110:6, utgivna av Svenska Brandskyddsföreningen, inklusive samtliga regeltillägg och regeländringar. I SBF 110:6, punkt 2.4.1, anges följande.

Manöverdel, i CU eller separat BFT, avsedd att betjänas av räddningstjänsten, ska vara försedd med lås för brandkårsnyckel som uppfyller kraven i SS 3654. Manöver av brandkårsnyckel ska ge behörighet 2 enligt SS-EN54-2 pkt 12.6.5 alternativt till funktioner enligt kraven i SS 3654.

Brandkårsnyckeln är definierad med måttritning i den svenska standarden SS 3654 och avsedd för användare i Sverige. Produkten måste förses med ytterligare märkning som går utöver Byggproduktförordningen (EU) nr 305/2011 och som därmed begränsar tillträdet till den svenska marknaden och utgör ett handelshinder.

För att erhålla efterfrågad funktion för manövrering med "Svensk Brandkårsnyckel" måste brandlarmscentralen utrustas med speciellt "lås" endast avsett för den svenska marknaden. För många tillverkare innebär detta stora mekaniska förändringar i produkten samt även speciella mjukvaruanpassningar. En sådan förändring kan även förändra den produktcertifiering som produkten redan har. I den harmoniserade europenormen SS-EN 54-2 anges att det står tillverkaren fritt att välja metod (kod, kort, nyckel etc.) för att ge användaren åtkomst till behörighetsnivå 2. Vidare anges att ingen nationell standard, i detta fall SS 3654, får stå över europenormen. Då brandlarmsprodukter ingår i Byggproduktförordningen (EU) nr 305/2011 ska uppfyllandet av respektive standard, i detta fall SS-EN 54-2, uppvisas genom ett certifikat, ett s.k. CPD/CPR-certifikat, utfärdat av ett ackrediterat certifieringsorgan samt en prestandadeklaration (Declaration of Performance, DoP). Genom att hänvisa till SBF 110:6 ställer KBAB sådana krav som direkt strider mot Byggproduktförordningen (EU) nr 305/2011, se särskilt förordningens art. 8. KBAB har därmed brutit mot principerna i 1 kap 9 § LOU.

Boverket har i sina allmänna råd till BBR 19 begränsat hänvisningen till SBF 110:6, så att endast planering och utförande av brandlarmsanläggningen (avsnitt 3) omfattas. Boverkets avsikt med den begränsade hänvisningen är att undanröja krav i SBF 110:6 som står i strid med EU-rätten, t.ex. Byggproduktförordningen. Genom att ställa ett skall-krav på att brandanläggningen ska utföras enligt SBF 110:6 ställs därmed även ett krav på att centralutrustningen ska kompletteras med brandkårsnyckel enligt SS 3654 samt även att centralutrustningen ska tilläggs-certifieras utöver den redan för produkten gällande CPD/CPR-certifieringen.

SBF 110:6 utgör inte något krav för att kunna uppfylla ställd säkerhetsnivå enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Det finns inte något myndighetskrav på att en brandlarmsanläggning ska utföras enligt SBF 110:6

och därigenom kräva uppfyllande av SS 3654. Hänvisningen i Boverkets byggregler, BBR 19, 5:251, innefattar inte något sådant krav då det endast hänvisas till avsnitt 3 i SBF 110:6 (planering och utförande av brandlarmsanläggningen). Det är därmed inte nödvändigt med en hänvisning till SBF 110:6 för att en brandlarmsanläggning ska bli godkänd utan anmärkning.

Svensk Försäkrings tekniska rekommendationer, som anger krav för brandlarmssystem, är frivilliga att använda för försäkringsbolagen och inget obligatorium. Svensk Försäkring (dåvarande Försäkringsförbundet) uppmärksammade 2009 att SBF 110:6 stred mot Byggproduktdirektivet (89/106/EEG) varvid en revidering gjordes enligt Försäkringsförbundets önskemål. I juli 2013 infördes dock en variant av den gamla formuleringen tillsammans med ett ytterligare krav som strider mot direktivet.

Betydelsen av tillgång till brandlarmscentral med brandkårsnyckel är idag liten då de flesta räddningstjänster i sina rutiner för att ”åka på automatlarm” även kräver att anläggningsskötare eller väktare ska kallas till objektet för att bistå räddningstjänsten med hantering, t.ex. återställning. Då i stort sett samtliga moderna brandlarmscentraler idag har tillträde till behörighetsnivå 2 genom kod är det fullt möjligt att lägga in en av Räddningstjänsten bestämd kod. Tillgång till behörighetsnivå krävs först när Räddningstjänsten ska återställa brandlarmet efter att larmorsaken är utredd och åtgärdad. Denna funktion påverkar således inte faran för liv och hälsa. Det är heller inte motiverat att ställa kraven med hänsyn till riktlinjerna som antagits från Köpings kommun, eftersom kraven strider mot Byggproduktförordningen.

Ranpro importerar och distribuerar brandlarmsprodukter som uppfyller samtliga krav i enlighet med den harmoniserade standarden SS-EN-54 och Byggproduktförordningen (EU) nr 305/2011. Genom de krav som KBAB

ställer i förfrågningsunderlaget utestängs Ranpro från att delta i upphandlingen.

**KBAB** bestrider bifall till Ranpros ansökan och yrkar i första hand att Ranpros ansökan om överprövning avvisas samt i andra hand att den avslås. Till stöd för sin talan anför KBAB i huvudsak följande.

Förfrågningsunderlaget strider inte mot svensk eller europeisk rätt. Svensk standard bygger på europeisk standard. Svensk standard har kompletterats med ytterligare rekommendationer avseende funktionalitet (SS 3654). Förfrågningsunderlaget bygger på den nationella lagstiftningen och regelverk som styr byggnation i Sverige, däribland Boverkets Byggregler, BBR. I de allmänna råden i BBR görs hänvisningar till SS-EN 54 och SBF 110:6. Av SBF 110:6 framgår hänvisning till SS 3654.

Av SS 3654 framgår att det ska finnas en brandkårsnyckel, men inte en svensk brandkårsnyckel. Riktlinjerna reglerar inte att det ska vara en nyckel avsedd för den svenska marknaden specifikt. Vid handhavande av brandlarmsanläggningen vid larm eller provning använder räddningstjänsten samt driftspersonal sig av avsedd standard med brandkårsnyckel, vilket samtliga brandförvarstablåer och brandlarmscentraler är försedda med. Denna används för att öppna och styra dessa med. Samtliga KBAB:s brandlarmsanläggningar, som är kopplade till Svensk räddningstjänst, är försedda med denna nyckel. Samtliga anläggningar, där krav ställs på att en brandlarmsanläggning ska finnas för tidig detektering av brand ställda till myndigheterna, utförs enligt SBF 110:6 i Sverige. Det svenska tilläggskravet i SBF 110:6 som gäller brandkårsnyckel är till för att den svenska räddningstjänsten på ett enkelt sätt ska kunna komma åt att hantera brandlarmscentraler av olika fabrikat och utförande, t.ex. när ett aktiverat brandlarm ska återställas. Kravet på åtkomst via brandkårsnyckel är inte ett krav som strider mot den europeiska standarden SS-EN 54. Istället för att

montera ett speciellt lås med brandkårsnyckel på centralutrustningen är det möjligt att istället montera en extra brandförvarstablå med brandkårsnyckel. Om en annan lösning, såsom kort eller kodlås, accepterades i upphandlingen skulle detta betyda att Räddningstjänsten även måste utrustas med denna typ av "öppningsnycklar" för att kunna öppna centralutrustningen. Om fler brandlarm med olika öppningsalternativ skulle upphandlas skulle detta resultera i ett stort merarbete för Räddningstjänsten, vilket skulle kunna leda till längre insatstider med i förlängningen risk för liv och hälsa. Räddningstjänsten i Köping har inte krav på att anläggningsskötare eller väktare ska kallas till platsen vid automatlarm. Kraven i förfrågningsunderlaget har ställts i enlighet med riktlinjer, som antagits av Köpings kommun.

Att ta bort kraven att brandlarmsanläggningen inte ska utföras enligt SBF 110:6 skulle medföra att det i upphandlingen inte gick att säkerställa att kvalitets- och säkerhetsnivåer som är ställda av myndigheter och lagar i Sverige uppfylls.

### **DOMSKÄL**

Förvaltningsrätten ska pröva om det finns skäl att, enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, ingripa mot KBAB:s upphandling med anledning av de grunder Ranpro anfört.

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. I 16 kap. 6 § LOU anges att om den upphandlande myndigheten 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 besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

Ranpros ansökan om överprövning har inkommit till förvaltningsrätten den 26 maj 2014, vilket var redan innan anbudstiden hade löpt ut. Av EU-domstolens avgörande mål C-26/03, Stadt Halle, följer att varje åtgärd som vidtas av en upphandlande myndighet i samband med en offentlig upphandling och som faller innanför det materiella tillämpningsområdet för direktiven inom området kan bli föremål för ansökan om överprövning (jfr punkt 34). Det är således fullt möjligt för Ranpro att ansöka om överprövning av upphandlingen redan på föreliggande stadium. Skäl saknas därmed att avvisa Ranpros ansökan.

Ranpro har i målet gjort gällande att bestämmelserna i Byggproduktförordningen (EU) nr 305/2011 innebär att KBAB i sitt förfrågningsunderlag inte får kräva att levererade produkter uppfyller Svenska Brandskyddsförningens regler, eftersom dessa hänvisar till brandkårsnyckel med måttritning enligt svensk standard, vilket leder till att det ställs ytterligare nationella krav utöver den europeiska standarden. Ranpro har uppgett att det lidit eller kan komma att lida skada p.g.a. kravet på att brandlarmsanläggningen ska vara i överensstämmelse med SBF 110:6, eftersom Ranpro, som önskar leverera produkter med europeisk CE-märkning, utestängs från att lägga anbud p.g.a. kravet på certifierad brandlarmsnyckel. Fråga i målet är därför om kravet på brandlarmsnyckel är i strid med Byggproduktförordningens bestämmelser och om kravet strider mot principerna om likabehandling och icke-diskriminering.

I art. 8 Byggproduktförordningen (EU) nr 305/2011 anges följande.

*Artikel 8*

**Allmänna principer för och användning av CE-märkning**

1. De allmänna principer som fastställs i artikel 30 i förordning (EG) nr 765/2008 ska gälla för CE-märkningen.

2. CE-märkningen ska anbringas på de byggprodukter för vilka tillverkaren upprättat en prestandadeklaration i enlighet med artiklarna 4 och 6.

Om en prestandadeklaration inte har upprättats av tillverkaren i enlighet med artiklarna 4 och 6 får CE-märkningen inte anbringas.

Genom att anbringa eller låta anbringa CE-märkningen anger tillverkaren att han tar ansvar för att byggprodukten överensstämmer med dess angivna prestanda och med alla tillämpliga krav som fastställs i denna förordning och i annan tillämplig unionslagstiftning om harmonisering som innehåller föreskrifter om dess anbringande.

Bestämmelserna om anbringande av CE-märkningen som föreskrivs i annan tillämplig unionslagstiftning om harmonisering ska tillämpas utan att detta påverkar tillämpningen av denna punkt.

3. För alla byggprodukter som omfattas av en harmoniserad standard eller för vilken en europeisk teknisk bedömning utfärdats ska CE-märkningen vara den enda märkning som styrker byggproduktens överensstämmelse med angivna prestanda i förhållande till de väsentliga egenskaper som omfattas av den harmoniserade standarden eller av den europeiska tekniska bedömningen.

Medlemsstaterna får i detta avseende inte införa några andra hänvisningar än CE-märkningen och ska återkalla alla hänvisningar i nationella bestämmelser till annan märkning som styrker överensstämmelse med angivna prestanda i förhållande till de väsentliga egenskaper som omfattas av en harmoniserad standard.

4. En medlemsstat får inte inom sitt territorium eller under sitt ansvar förbjuda eller hindra tillhandahållande på marknaden eller användning av byggprodukter som bär CE-märkningen, om angivna prestanda motsvarar kraven för sådan användning i den medlemsstaten.

5. En medlemsstat ska se till att användningen av byggprodukter som bär CE-märkningen inte hindras av bestämmelser eller villkor som åläggs av offentliga organ, eller av privata organ som fungerar som ett offentligt företag eller som ett offentligt organ på grundval av en monopolställning eller med ett offentligt mandat, när angivna prestanda motsvarar kraven för sådan användning av byggprodukterna i denna medlemsstat.

6. De metoder som medlemsstaterna använder i sina krav på byggnadsverk ska, liksom andra nationella bestämmelser i förhållande till byggprodukters väsentliga egenskaper, vara i överensstämmelse med harmoniserade standarder.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att reglerna i Byggproduktförordningen inte främst formulerats med upphandlingsreglerna i åtanke. I förslaget till förordningen, KOM(2008) 311, angav EU-kommissionen (s. 3) att

förordningens syfte i korthet inte är att definiera produktsäkerhet utan att se till att tillförlitliga uppgifter om prestanda anges. Detta uppnås genom att ett gemensamt tekniskt språk skapas som ska användas av tillverkarna



när de utsläpper produkter på marknaden och av de offentliga myndigheterna när de definierar de tekniska krav för byggnadsverk som antingen direkt eller indirekt påverkar de produkter som ska användas i dessa arbeten. Detta gemensamma tekniska språk fastställs i de harmoniserade tekniska anvisningar (harmoniserade europeiska standarder och europeiska bedömningsdokument) som utarbetas enligt denna förordning.

I Byggproduktförordningen, art. 8.5 anges, som framgått ovan, att en medlemsstat ska se till att användningen av byggprodukter som bär CE-märkningen inte hindras av bestämmelser eller villkor som åläggs av offentliga organ, eller av privata organ som fungerar som ett offentligt företag eller som ett offentligt organ på grundval av en monopolställning eller med ett offentligt mandat, när angivna prestanda motsvarar kraven för sådan användning av byggprodukterna i denna medlemsstat. Frågan är om detta innebär att en upphandlande myndighet i sitt förfrågningsunderlag är förhindrad att ange krav som går utöver CE-märkningen, dvs. om uttrycket ”bestämmelser eller villkor som åläggs av offentliga organ” ska anses omfatta skall-krav i ett förfrågningsunderlag. För att klargöra uttryckets innebörd kan en jämförelse göras med den engelska, den franska och den tyska språkversionen. I dessa versioner anges att byggprodukterna ”...shall not be impeded by rules or conditions imposed...”, ”...ne soit pas entravé par des règles ou conditions imposes...”, “...weder durch zusätzliche Vorschriften noch durch Auflagen behindern...”. Enligt förvaltningsrättens uppfattning talar perfektformen i den engelska och i den franska versionen tillsammans med ordvalen i de olika språkversionerna mot att det skulle avses olika villkor i framtida upphandlingar, utan snarare torde det avse villkor och normer som uppställs av myndigheter såsom Boverket (för motsvarande resonemang se remiss s. 9 från Miljöstyrningsrådet den 3 juni 2012).

En utgångspunkt är därför att reglerna i Byggproduktförordningen inte i sig ingriper i LOU:s regler. Att det föreligger EU-reglering inom ett helt harmoniserat område innebär allmänt sett att en enskild medlemsstat inte kan

upprätthålla mer långtgående krav än unionsrättens. Däremot föreligger inte något generellt hinder för en myndighet att vid en offentlig upphandling ställa upp produktkrav, som är mer långtgående än vad som följer av unionslagstiftningen. Reglerna i Byggproduktförordningen ändrar enligt förvaltningsrättens uppfattning inte detta förhållande. Den upphandlande myndigheten har stor frihet när den bestämmer föremålet för en upphandling och har rätt att ställa högre krav om det är fråga om t.ex. miljöhänsyn (RÅ 2010 ref. 78). Kraven får dock inte strida mot de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna enligt 1 kap. 9 § LOU såsom principerna om likabehandling, icke-diskriminering och proportionalitet. Det bör beaktas att krav i ett förfrågningsunderlag kan motverka företags utövande av de grundläggande friheter som garanteras av unionsrätten (se mål C-234/03, Contse m.fl.).

I målet har den upphandlande myndigheten, genom att i förfrågningsunderlagets krav hänvisa till Svenska Brandskyddsföreningens regler, uppställt krav på förekomst av brandlarmsnyckel av svensk standard. En sådan används av den svenska räddningstjänsten i anledning av utryckning. Förvaltningsrätten konstaterar att kravet främst avser viss funktionalitet för brandlarmsutrustningen, även om nyckeln också är kopplad till svensk standard. Brandlarmsnyckel är nödvändig för att den svenska räddningstjänsten ska kunna upprätthålla enhetliga rutiner efter utryckning. Frånvaro av brandlarmsnyckel skulle kunna innebära en administrativ börda på räddningstjänsten och allokera resurser från denna. Kravet på brandlarmsnyckel kan därför sammantaget anses vara motiverad med hänsyn till människors liv och hälsa, även om brandlarmsnyckeln visserligen används då räddningstjänsten avslutar sitt uppdrag och det i vissa fall förekommer anläggningsskötare och väktare på plats. Enligt rättens bedömning är det således fråga om ett krav som den upphandlande myndigheten med hänsyn till omständigheterna är berättigad att ställa i förfrågningsunderlaget.

Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis att hänvisningen till SBF 110:6 alternativt SBF 110:7 i upphandlingens förfrågningsunderlag inte bryter mot EU:s Byggproduktförordning och att hänvisningen inte strider mot de upphandlingsrättsliga principerna, såsom förbudet mot diskriminering, enligt 1 kap. 9 § LOU. Ranpros ansökan ska därför avslås.

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



Peter Lif  
rådmann

Målet har handlagts av Carl Martin Gölstam.



# 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 mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. 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.