



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 32

DOM
2016-04-07
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
20633-15



SÖKANDE

Oberthur Technologies Sweden AB, 556029-7250

Ombud: Advokat Mikael Dubois
Advokat Fredrik Linder
Hamilton Advokatbyrå KB
Box 715
101 33 Stockholm

MOTPART

Skatteverket
171 94 Solna

SAKEN

Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, LUF5

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller Oberthur Technologies Sweden AB:s ansökan och förordnar att Skatteverkets upphandling ”Tillverkning av id-kort för personer som är folkbokförda i Sverige”, dnr. 131 246095-14/21 ska göras om.

Dok.Id 711572

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

YRKANDEN M.M.

Skatteverket genomför en upphandling benämnd ”tillverkning av id-kort för personer som är folkbokförda i Sverige”, dnr. 131 246095-14/21.

Oberthur Technologies Sweden AB (bolaget) yrkar i första hand rättelse sker på så sätt att anbudet från Aktiebolaget Svenska Pass förkastas och i andra hand att upphandlingen ska göras om.

Till stöd för ansökan anför bolaget bl.a. följande. I punkt 6 i förfrågningsunderlaget anges uttryckligen att de aktuella utvärderingskriterierna ska ”beaktas i angiven rangordning”. Skatteverket har inte angivit den inbördes viktningen mellan de två utvärderingskriterierna Kvalitet - Dokumentsäkerhet resp. Pris, utan har angivit dem i fallande prioritetsordning. Den angivna prioritetsordningen har varit felaktig och inte svarat mot verkliga förhållanden. Det är uppenbart att utvärderingskriteriet pris har fått den klart största betydelsen vid utvärderingen i upphandlingen, i motsats till den angivna prioritetsordningen. Vid en jämförelse mellan det maximala prisavdraget som utvärderingskriteriet Kvalitet - Dokumentsäkerhet kan ge, och det utvärderingspris som Svenska Pass angivit, kan konstateras att prisavdraget endast utgör ca ¼ av utvärderingspriset. Vid en jämförelse mellan å ena sidan den skillnad i prisavdrag för utvärderingskriteriet Kvalitet - Dokumentsäkerhet som förelegat mellan Svenska Pass och bolaget, och å andra sidan skillnaden i utvärderingspris, kan konstateras att skillnaden i prisavdrag utgör mindre än 10 % av skillnaden i utvärderingspris. Detta skapar en ytterligare transparensbrist i fråga om utvärderingskriteriernas angivande och utformning.

Givetvis har Skatteverket inte kunnat veta vilka anbudspriser som skulle offereras, men Skatteverket måste ha insett att anbudspriserna skulle vara av sådan storleksordning att betydelsen av prisavdragen för Kvalitet - Doku-

mentsäkerhet inte skulle komma i närheten av prisernas betydelse. Utifrån de kvalitetsbedömningar som gjorts i upphandlingen, har det endast krävts en prisskillnad på lite drygt 2 % mellan anbudsgivarna för att priset ska vara helt avgörande.

Skillnader mellan olika utvärderingskriteriers betydelse har givetvis stor inverkan för hur anbudet, och inte minst prissättningen, utformas. Anbudsgivarna måste naturligtvis alltid balansera sitt intresse av att få så bra betalt som möjligt för de tjänster/varor som offereras. Om priset t.ex. skulle tillmätas en mycket liten betydelse i en upphandling, är det en självklarhet att anbudsgivarna inte skulle prioritera att offerera ett lågt pris, eftersom chansen att vinna upphandlingen inte skulle påverkas i någon stor utsträckning. I förevarande fall har utvärderingskriteriet pris angivits vara av mindre betydelse än kvalité – dokumentssäkerhet. Inte nog med att förhållandet i upphandlingen i själva verket har varit det omvända; pris har dessutom fått en mycket stor betydelse i jämförelse med kvalitet – dokumentssäkerhet. Om dessa förutsättningar angivits korrekt i förfrågningsunderlaget, hade bolaget uppenbarligen gjort andra överväganden vid utformningen av anbudet och prissättningen.

Skatteverket bestrider bifall till ansökan om överprövning och anför bl.a. följande. Skatteverket har inte använt sig av fallande prioritetsordning i utvärderingen utan en s.k. absolut utvärderingsmodell i form av en avdragsmodell. En sådan modell omfattar inte viktning i procent, kvotdelar eller motsvarande utan den upphandlande myndigheten sätter ett monetärt värde på de kvalitativa egenskaper som ska beaktas vartefter anbudspriset justeras. I det aktuella fallet med ett avdrag motsvarande det monetära värde som kvaliteten representerar. Den anbudsgivare som efter kvalitetsjustering av priset har det lägsta priset vinner upphandlingen. En sådan utvärderingsmodell är förenlig med kraven på viktning i 13 kap. 2 § LUFSS. I förfrågningsunderlaget under avsnitt 6 framgår hur utvärdering av inkomna anbud ska

genomföras. Där framkommer att utvärderingsprincipen är den ekonomiskt mest fördelaktiga varvid följande kriterier beaktas i nedan angiven rangordning; kvalitet och pris. Detta innebär inte per automatik en fallande prioriteringsordning i enlighet med undantagsregeln i 13 kap 2 § LUFSS. Rangordningen påvisar att Skatteverket sätter kvalitet framför pris genom att Skatteverket har satt en summa på de kvalitativa egenskaper som Skatteverket värdesätter. Kvaliteten har varit överordnad i utvärderingen. Det krävs tämligen stor skillnad i pris mellan anbudsgivarna för att priser ska vara den avgörande faktorn. Det måste kunna förutsättas av en upphandlande myndighet att anbudspriser på en konkurrensutsatt marknad hamnar inom ett relativt begränsat prisintervall. Om det prisavdrag som Skatteverket angett inte till total exakthet skulle motsvara kvaliteten kan det ändå inte fastställas att kvaliteten inte har haft en överordnad betydelse till pris på så sätt som Skatteverket avsett med angiven rangordning.

Oavsett eventuella brister i Skatteverkets utvärderingsmodell har tillvägagångssättet för utvärderingen tydligt framgått av förfrågningsunderlaget och Skatteverket har följt den utvärderingsmodellen som angivits. Resultatet av utvärderingen har varit förutsägbar till den grad en utvärdering kan vara förutsägbar och Skatteverket har behandlat alla leverantörer lika. Förfrågningsunderlaget har varit så pass klart och tydligt att anbudsgivare på grundval av detta kan avgöra vad Skatteverket har tillmätt betydelse och har lett till ett rättvisande resultat, dvs. att det anbud som är mest ekonomiskt fördelaktigt har antagits på grundval av de kvalitetskrav som Skatteverket i upphandlingen har ansetts ha betydelse.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Av 1 kap. 11 § lagen (2011:1029) om offentlig upphandling på försvars och säkerhetsområdet (LUFSS) framgår att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt ge-

nomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

16 kap. 6 § LUFSS anges att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 11 § 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.

De grundläggande principerna om likabehandling och transparens i 1 kap. 11 § LUFSS innefattar ett krav på att ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande enheten tillmäter betydelse vid upphandlingen (RÅ 2002 ref. 50). Förfrågningsunderlaget ska vara utformat på ett sådant sätt att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla leverantörer kan tolka informationen på samma sätt (jfr mål C-19/00, SIAC Construction, p. 42). Den upphandlande enhetens krav ska ha angivits på ett sätt som är tillräckligt för att en leverantör med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget ska kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud. Höga krav bör ställas på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar av ett förfrågningsunderlag även om vissa brister och oklarheter får godtas.

Skatteverket har i upphandlingen valt att anta det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för dem. Av 13 kap. 1 § andra stycket LUFSS följer att vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, ska myndigheten eller enheten ta hänsyn till olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, leverans- eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, ekonomisk livslängd, lönsamhet, försörjningstrygghet, samverkansförmåga, ope-

rativa egenskaper, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd.

Vidare framgår av 13 kap. 2 § LUFSS att den upphandlande myndigheten ska ange hur sådana kriterier som avses i 1 § andra stycket kommer att viktas inbördes vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga. Kriterieviktningen får anges som intervall med en lämplig största tillåtna spridning. Om det enligt den upphandlande myndigheten eller enheten inte är möjligt att ange viktningen av de olika kriterierna, ska dessa anges i fallande prioritetsordning. Viktningen av kriterierna eller kriteriernas prioritetsordning ska anges bl.a. i förfrågningsunderlaget.

Av förfrågningsunderlaget framgår att utvärderingen av anbud ska genomföras i två steg.

- Det första steget omfattar en bedömning av att anbudet uppfyller ställda tvingande krav (ska). De anbud som inte uppfyller samtliga tvingande krav, eller är ofullständiga, kan komma att uteslutas.
- Därefter görs en prövning av kvarvarande anbud mot nedan angivna utvärderingskriterier. Utvärderingsprincipen ekonomiskt mest fördelaktigt anbud tillämpas, varvid följande kriterier beaktas i nedan angiven rangordning.
 1. Kvalitet = Dokumentsäkerhet
 2. Pris

Dokumentsäkerhet utvärderas enligt:

Den dokumentsäkerhetsmässiga utvärderingen av inkomna anbud kommer att göras av NFC baserat på anbudsgivarens arbetsprover och till anbudet bifogade beskrivningar av dokumenttekniska lösningar.

Bedömningen kommer att innefatta och graderas inom tre områden:

- Grundhandling
- Personalisering
- Skydd mot förfalskningar

Värdering av kraven

Grundhandling	Godkänd	0 poäng
	Bra	4 poäng
	Mycket bra	6 poäng
Personalisering	Godkänd	0 poäng
	Bra	4 poäng
	Mycket bra	6 poäng
Skydd mot förfalskning	Godkänd	0 poäng
	Bra	4 poäng
	Mycket bra	6 poäng

För mer information om hur utvärderingen av dokumentssäkerhet går till, se bilaga 1 Krav dokumentssäkerhet från NFC.

Kriteriet kvalitet har ett mervärde om 1 000 000 kronor per poäng. Maximal poäng är 18 p. Värdet på uppnådda poäng avdrages anbudets pris enligt nedan.

Pris beräknas på:

Den sammanlagda kostnaden för 500 000 idkort + 48 månadskostnader * 50 golvplacerad utrustning + 48 månadskostnader * 20 bordsplacerad utrustning + 20 fristående signaturplattor + 1000 timmar konsulttjänst för systemutveckling.

Orimligt låga avropssvar kan komma att förkastas om inte Anbudsgivaren, efter begäran, kan lämna en tillfredställande förklaring.

Exempel på utvärdering

Möjlig utvärderings poäng	18
Erhållna utvärderings poäng	12

12 x 1 000 000 kr = 12 000 000 kr i avdrag på totala anbudspriset.

Anbudet som får det lägsta jämförelsevärdet är det för beställaren ekonomiskt mest fördelaktiga.

Förvaltningsrättens bedömning

Skatteverket har angett att de inte använt sig av fallande prioritetsordning i utvärderingen utan en s.k. absolut utvärderingsmodell i form av en avdragsmodell och att det anges i förfrågningsunderlaget att det anbud som får det lägsta jämförelsevärdet är det ekonomiskt mest fördelaktiga.

Av Skatteverkets utvärderingsmodell framgår att kriterier betraktas i nedan angiven rangordning (1. Kvalitet och 2. Pris). Genom denna utformning av förfrågningsunderlaget kan en anbudsgivare dra slutsats att kvaliteten prioriteras över priset vid utvärderingen av anbuden i upphandlingen. Bolaget har i målet visat att anbudspriset dock har större betydelse i utvärderingen av anbuden än kvaliteten. Förvaltningsrätten finner att förfrågningsunderlaget i aktuellt hänseende inte är utformat på ett sådant sätt att alla rimligt informerade och omsorgsfulla leverantörer kan tolka informationen på samma sätt gällande vad som tillmäts störst betydelse vid utvärderingen av anbuden. Utformningen av utvärderingsmodellen har inte varit tillräckligt tydligt gällande hur utvärderingen ska komma att ske. Enligt förvaltningsrätten har denna otydlighet påverkat anbudsgivares möjlighet att utforma ett konkurrenskraftigt anbud, vilket är en brist i förfrågningsunderlaget. Utvärderingsmodeller som har brister får godtas under förutsättning att de grundläggande principerna i LUFSS inte träds för när. I förevarande fall är inte utvärderingsmodellen förutsägbar. Förvaltningsrätten anser därför att kravet på

transparens har åsidosatts och att upphandlingen i detta avseende strider mot LUFSS. Bolaget får anses ha visat att detta har medfört att bolaget lidit eller kan komma att lida skada. Förutsättningar för ingripande enligt LUFSS föreligger därmed.

Eftersom de konstaterade bristerna i grunden är hänförliga till förfrågningsunderlaget och dess utformning, ska upphandlingen göras om.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (DV 3109/1A LOU).

Eva Pedersen
Rådman

Marie Englund 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.