



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 32

DOM

2018-06-20

Meddelad i Stockholm

Mål nr

6898-18

SÖKANDE

Sioen Ballistics Oy
P.O. Box 139 (Ensimmäinenen Savu)
FI-01511 Vantaa
Finland

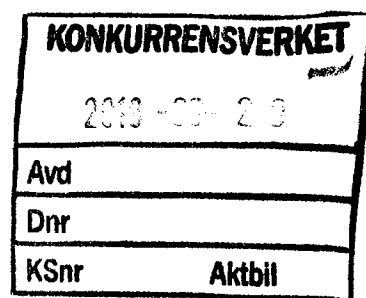
Ombud: Advokat Toralf Hällen, jur.kand. Gabriel Miller och Gustav Nittby
Flood Herslow Holme Advokatbyrå AB
Box 7615
103 94 Stockholm

MOTPART

Polismyndigheten
Box 12256
102 26 Stockholm

SAKEN

Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, LUFS



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 987043

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		

BAKGRUND

Polismyndigheten genomför en upphandling av ballistisk skyddsväst och förstärkningsväst, dnr. 936-A510.932/2015. Upphandlingen genomförs i två delområden genom ett selektivt förfarande enligt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, LUFSS. Efter att förfrågningsunderlaget har ställts till de kvalificerade anbudssökandena har fem anbud inkommit, som alla har bedömts uppfylla upphandlingens obligatoriska krav. Utvärderingsgrunden är ekonomiskt mest fördelaktiga anbud med tillämpning av tilldelningskriterierna ”pris” och ”fältprov”. Genom tilldelningsbeslut den 14 mars 2018 har Polismyndigheten beslutat att tilldela Seyntex N.V. (Seyntex) kontrakt för upphandlingens båda delområden.

YRKANDEN M.M.

Sioen Ballistics Oy (bolaget) yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen ska rättas – i första hand genom en förnyad utvärdering av kvalificerade anbud varvid Seyntexs anbud inte ska beaktas – och i andra hand genom en ny utvärdering sedan ett nytt fältprov har genomförts i enlighet med förfrågningsunderlaget. Bolaget anför bl.a. följande. Seyntexs anbud borde ha diskvalificerats. Det uppfyller inte samtliga obligatoriska krav. Seyntexs underleverantör uppfyller heller inte de krav som uppställs på underleverantörer. Seyntexs anbud är därtill onormalt lågt. Till följd av en patenttvist har dessutom Seyntexs förmåga att leverera i upphandlingen försämrats. Fältprovet har vidare, i strid med LUFSS och de grundläggande principerna, inte genomförts i enlighet med förfrågningsunderlaget. Genom att tilldela Seyntex kontraktet har Polismyndigheten brutit mot de grundläggande principerna i LUFSS. Det kan heller inte uteslutas att felaktigheterna vid fältprovet inte har påverkat bedömningen av ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Bolaget, som har bedömts ha det näst mest ekonomiskt fördelakt-

iga anbudet, har lidit skada eller risk för skada till följd av överträdelserna av LUFSS.

Polismyndigheten anser att ansökan ska avslås och anför bl.a. följande. Seyntexs anbud uppfyller alla obligatoriska krav. Anbudet är inte onormalt lågt och Polismyndigheten har heller inte haft någon skyldighet att begära in någon förklaring av anbudspriset. Seyntexs underleverantör uppfyller vidare samtliga obligatoriska krav som har ställts på underleverantörer i upphandlingen. Det föreligger inga sådana brister i utvärderingen att den måste göras om. Bolaget har inte visat att upphandlingen strider mot LUFSS eller de rättsliga principer som bär upp LUFSS och unionsrätten. Bolaget har inte visat att bolaget lidit eller kan komma att lida skada. Det saknas skäl för ingripande.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

Upphandlande myndigheter ska 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 (1 kap. 11 § LUFSS).

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 11 § LUFSS eller någon annan bestämmelse i LUFSS 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 (16 kap. 6 § LUFSS).

Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden anför i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LUFSS. För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs också

att sökanden kan visa att han lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande myndigheten brutit mot LUFs.

Utgångspunkten i förvaltningsprocessen är att det ankommer på respektive part att själv ge in den bevisning som han eller hon vill åberopa. Enligt 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, har rätten också en utredningskyldighet (officialprincipen). Mål enligt upphandlingsförfattningarna och anslutande unionsrättsliga direktiv gäller i princip ekonomiska förhållanden mellan enskilda näringsidkare. Målen har alltså större likhet med sådana mål där man inom den allmänna processen tillämpar förhandlingsprincipen än med mål som är typiska för förvaltningsdomstolarna och för vilka FPL konstruerats. Officialprincipen måste därför tillämpas på ett försiktigt sätt i sådana mål. Som huvudprincip bör krävas att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart och tydligt sätt anger vilka omständigheter som densamme grundar sin talan på (jfr rättsfallet RÅ 2009 ref. 69).

Frågan om Seyntex uppfyller kraven i ansökningsinbjudan

Bolaget gör gällande att Seyntexs anbud borde ha diskvalificerats på grund av att Seyntex inte uppfyller samtliga obligatoriska krav i ansökningsinbjudan. Bolaget anför bl.a. följande till stöd för sin talan i denna del. Av punkterna 2.4 och 3.6 i ansökningsinbjudan följer att anbudsansökan ska innehålla intyg om giltig certifiering enligt ISO 9001 eller annat likvärdigt kvalitetsledningssystem. Det framgår att Seyntexs bifogade intyg var giltigt till den 30 november 2017 och intyget hade därmed gått ut vid tilldelningsbeslutet. Seyntex har heller inte styrkt att kravet i punk 3.6 i ansökningsinbjudan är uppfyllt eftersom Seyntex har bifogat ett intyg av QIM AB, som inte är ett ackrediterat certifieringsorgan enligt Swedeac. Intyget utgör ingen giltig ISO 9001-certifiering. Enligt punkten 3.5 i ansökningsinbjudan ska vidare en bedömning av anbudsgivarens ekonomiska ställning göras. Av bifogat intyg från Seyntex av Greydon framgår inte att Greydons riskklass 3 är jämförbar med UC:s riskklass 3, såsom krävs i upphandlingen. Bolaget

frågasätter dessutom att Seyntex uppfyller kraven på socialförsäkringsavgifter, skatt och registrering enligt 3.3 och 3.4 i ansökningsinbjudan.

Polismyndigheten anför bl.a. följande. Av inlämnade intyg framgår att Seyntex certifikat upphörde att gälla den 30 november 2017 och att bolagets certifikat upphörde att gälla den 30 juni 2016. Vid leverantörskontrollen i den första fasen av upphandlingen under april–juni 2016 var båda anbudsgivarnas certifikat giltiga. Beträffande kvalitetsledningssystem har inte ställts något krav på att underleverantörer ska arbeta enligt ett system som uppfyller ISO 9001 och frågan saknar därmed relevans. Vad gäller ekonomisk ställning framgår av den kreditupplysning som Polismyndigheten har inhämtat från UC AB att Seyntex är placerad i riskklass 3, så som krävs. Det ekonomiska underlag som Seyntex har gett in är dessutom tillräckligt för att Polismyndigheten ska kunna bedöma Seyntexs ekonomiska ställning. Även bolaget har bifogat omfattande underlag som är mer än tillräckligt för att bedöma att bolaget uppfyller kravet. Det har inte varit nödvändigt att det av bifogat underlag ska framgå att riskklasserna är jämförbara med UC:s riskklass. Polismyndigheten har inte brutit mot LUFSS genom att inte diskvalificera vinnande anbudsgivare.

Förvaltningsrätten anser inte att framgår annat än att Polismyndigheten har bedömt Seyntex och de handlingar som Seyntex har gett in i enlighet med kraven i ansökningsinbjudan. Bolaget anför inga konkreta omständigheter till stöd för att Seyntex inte har uppfyllt kraven på socialförsäkringsavgifter, skatt och registrering och det är heller inte i övrigt visat i målet att Seyntex inte uppfyller kraven i ansökningsinbjudan. Det framgår heller inte annat än att Polismyndigheten har behandlat Seyntex och bolaget lika. Vad bolaget gör gällande i denna del visar inte att Polismyndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 11 § LUFSS eller någon annan bestämmelse i LUFSS och att bolaget lidit eller kan komma att lida skada därav.

Frågan om Seyntexs anbud uppfyller kraven i anbudsfrågan

Bolaget gör även gällande att Seyntexs anbud borde ha diskvalificerats på grund av att anbudet inte uppfyller flera av upphandlingens tekniska krav. Bolaget anför bl.a. följande. Bolaget har hos Polismyndigheten begärt att få del av Seyntexs omaskade anbudshandlingar samt upphandlingens kravspecifikation, bilaga 3 till anbudsfrågan, men dessa handlingar har bedömts omfattas av sekretess. Eftersom bolaget inte har getts möjlighet att granska Seyntexs anbud i förhållande till förfrågningsunderlaget är det svårt att närmare konkretisera omständigheterna till grund för talan. De tekniska kraven i anbudsfrågan är högt ställda. Med beaktande av det låga pris som Seyntex har offererat är det, särskilt gällande kraven på bl.a. material och insticksplattors kvalitet, sannolikt att Seyntex inte uppfyller samtliga tekniska krav. De obligatoriska kraven är dessutom så komplexa och av sådan tekniskt komplicerad karaktär att risken för att Polismyndigheten i någon del skulle ha gjort en felaktig bedömning inte är försumbar. Bolaget ifrågasätter även om underleverantören Snigeldesign AB uppfyller samtliga krav i upphandlingen som ställs på underleverantörer. Därtill har Seyntex nyligen förlorat en patenttvist. Till följd av patenttvisten har Seyntex och Snigeldesign AB inte rätt att använda de material som har angivits i anbudet och de tekniska krav som uppställs i kravspecifikationen uppfylls inte.

Polismyndigheten bestrider bolagets anföranden om att Seyntex inte uppfyller samtliga obligatoriska krav i förfrågningsunderlaget, om att Seyntexs underleverantör inte uppfyller samtliga krav som ställs på underleverantörer i förfrågningsunderlaget och om att Seyntex inte kommer att kunna leverera de produkter som har offererats. Polismyndigheten anför att bolaget inte har angett några omständigheter till stöd för sina påståenden i dessa delar.

Förvaltningsrätten har i beslut den 21 maj 2018 bedömt att Seyntexs omaskade anbudshandlingar och upphandlingens kravspecifikation inte krävs i målet för att rätten ska kunna utsätta förfarandet för en effektiv granskning.

Förvaltningsrätten konstaterar att det framgår att samtliga av de fem leverantörer som har lämnat anbud i upphandlingen har bedömts uppfylla alla obligatoriska krav i upphandlingen. Detta talar enligt förvaltningsrättens mening mot att upphandlingens tekniska krav är att anse som komplexa på så sätt som bolaget gör gällande. Förvaltningsrätten anser heller inte att bolaget har lagt fram några omständigheter som medför att det finns skäl att anta att annat än relevanta sakförhållanden har legat till grund för Polismyndighetens utvärdering och kontraktstilldelning. Vad bolaget anför visar inte att Seyntex anbud inte uppfyller samtliga obligatoriska krav i anbudsfrågan. Det är inte heller visat i denna del att Polismyndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 11 § LUFS eller någon annan bestämmelse i LUFS och att bolaget lidit eller kan komma att lida skada till följd av förfarandet.

Frågan om onormalt lågt anbud

Bolaget anför att Seyntexs anbud rätteligen borde ha förkastats även på grund av anbudet är onormalt lågt anbud. Bolaget anför att någon godtagbar förklaring av det låga anbudet inte har lämnats av Seyntex och att Polismyndigheten inte heller har begärt någon förklaring av anbudspriset.

Polismyndigheten bestrider att Seyntex har lämnat ett onormalt lågt anbud och anför att Polismyndigheten, även om myndigheten hade funnit att Seyntexs anbud var onormalt lågt, inte har haft någon skyldighet att begära in en förklaring från Seyntex eller att förkasta anbudet.

Förvaltningsrätten konstaterar att det av 13 kap. 3 § LUFS följer att upphandlande myndighet får förkasta ett anbud om myndigheten finner att priset är onormalt lågt. Bestämmelsen ger därmed myndigheten en möjlighet, men den innebär ingen skyldighet, att förkasta onormalt låga anbud. Det stadgas heller inget krav på att efterfråga en förklaring till låga priser. Vad bolaget anför i denna del innebär således inte Polismyndigheten brutit mot

de grundläggande principerna i 1 kap. 11 § LUFS eller någon annan bestämmelse i LUFS och att bolaget kunnat lida skada därav.

Frågan om brister vid fältprov och utvärdering

Bolaget anför bl.a. följande i denna del. Vid upphandlingens fältprov ska betygssättningen av respektive moment enligt förfrågningsunderlaget ske i en tregradig betygsskala i nivåerna noll (0), tre (3) och fem (5) poäng. Av dokumentationen från fältproven framgår dock att en av de tolv fältprovdeltagarna vid poängsättningen även har använt sig av betyget ett (1). Genom att inte följa bestämmelserna i förfrågningsunderlaget vid genomförandet av upphandlingen har Polismyndigheten brutit mot principerna om transparens och likabehandling och mot 1 kap. 11 § LUFS. Felaktigheterna kan inte läkas på annat sätt än att fältprovsmomenten görs om, åtminstone delvis. Bolaget överlämnar till rätten att avgöra i vilken omfattning som fältprovet behöver göras om, det vill säga om det behöver göras om av endast en fältprovdeltagare eller av tolv fältprovdeltagare. Att bortse från deltagarens resultat vore att frånga förfrågningsunderlaget, där det anges att varje anbud ska testas av tolv poliser. Att beakta den felaktiga betygssättningen på så sätt som Polismyndigheten har gjort innebär också ett avsteg från förfrågningsunderlaget som strider mot de grundläggande principerna om öppenhet och förutsebarhet. Att omtolka betygssättningen är vidare godtyckligt och oförutsebart och ger Polismyndigheten en fri prövningsrätt. Det ligger nära till hands att anta att brister har förelegat i bedömningen också i andra delar. Polismyndighetens invändning om att resultatet av utvärderingen skulle bli desamma, även om man bortser av de bedömningskriterier som av misstag har tilldelats ett (1) poäng, saknar betydelse eftersom det inte går att lita på att fältprovdeltagarens poängskala överensstämmer med förfrågningsunderlagets bedömningskriterier. Av tilldelningsbeslutet framgår att Polismyndigheten har beaktat de felaktiga poängsättningarna om ett (1) poäng. Vid utvärderingen har Polismyndigheten inte ersatt ett (1) poäng med noll (0). Bolagets och Seyntexs anbudssumma ligger såpass nära varandra att

resultatet av fältprovdeltagarens poängsättning i delområde 1 påverkar bedömningen av vilket anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt för delområde 1. Det kan inte uteslutas att felet har påverkat vilket anbud som ska anses vara ekonomiskt mest fördelaktigt. Bolaget har lidit eller riskerat att lida skada på grund av felet.

Polismyndigheten anför bl.a. följande. Fältprovet har utförts i enlighet med bestämmelserna i bilagan "bilaga fältprov" till förfrågningsunderlaget. Att en fältprovdeltagare har tilldelat vissa skyddsvästar ett (1) poäng istället för noll (0) poäng innebär inte att fältprovet har genomförts i strid med förfrågningsunderlaget eller att det har beaktats andra omständigheter än de som anges däri. Fältprovdeltagaren har uppgett till Polismyndigheten att denne bedömt att skyddsvästarna har tillfört lite mervärde. Detta är ett betyg i betygskalan som ska motsvara noll (0) poäng. Att fältprovdeltagaren av misstag har tilldelat ett (1) poäng i vissa avseende har inte påverkat resultatet av utvärderingen. Om istället noll (0) poäng tilldelats blir resultatet detsamma. Inte heller om fältprovdeltagaren skulle ha tilldelat bolaget fem (5) poäng och övriga anbudsgivare noll (0) poäng för de kriterier där fältprovdeltagaren tilldelat ett (1) poäng hade det påverkat resultatet av utvärderingen. Då utvärderingen har genomförts helt i enlighet med bestämmelserna i förfrågningsunderlaget och utan ovidkommande hänsyn och då det inte framkommer något fel eller brister som har påverkat resultatet av utvärderingen saknas anledning att göra om utvärderingen, eftersom resultatet kommer att bli detsamma. Bolaget har inte visat att det har förekommit sådana fel eller brister i utvärderingen att bolaget lider eller riskerar att lida skada.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. Det framgår att en av de tolv fältprovdeltagarna för vissa av upphandlingens fältprovsmoment, bl.a. avseende bolaget och Seyntex, har tilldelat ett (1) poäng. Frågan är om de eventuella bristerna har medfört att bolaget lidit skada eller kan komma att lida skada. Skaderekvisitet kräver att det finns ett orsakssamband mellan den

upphandlande myndighetens överträdelse av de grundläggande principerna eller bestämmelserna i LUFS och en skada som leverantören lidit. Enligt förfrågningsunderlaget och utvärderingsrapporten ger varje erhållen poäng för fältprov ett visst prisavdrag på anbudssumman vid utvärderingen. Förvaltningsrätten konstaterar att prisavdragen för poängen från fältprovresultaten i aktuella delar utgör en mycket liten del av Seyntex respektive bolagets anbudssummor. Det framgår, på det sätt som Polismyndigheten anför, att påtalade fel och brister inte kan ändra bedömningen av vilken leverantör som har lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Att poängsättningen vid upphandlingens fältprov i vissa delar avviker från de förutsättningar som Polismyndigheten har angett i förfrågningsunderlaget kan alltså inte påverka resultatet av anbudsutvärderingen. Bolaget kan därmed inte bedömas ha lidit eller riskerat att lida skada till följd av att Polismyndighetens agerande vid poängsättningen och utvärderingen.

Slutsats

Bolaget har inte visat att Polismyndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 11 § LUFS eller någon annan bestämmelse i LUFS och att det medfört att bolaget har lidit eller kan komma att lida skada. Det saknas därmed skäl att besluta om att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts. Bolagets 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).

Eva Pedersen

Rådman

Katri Andersson har föredragit målet.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **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-post-adress, 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.