



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I KARLSTAD**

**DOM**  
2013-04-23  
Meddelad i Karlstad

Mål nr  
5158-12 E

**SÖKANDE**

Celab Communications AB, 556197-1291  
Rollsbovägen 20  
442 40 Kungälv

Ombud: Advokaten Mats Nikell  
Nikell Advokatbyrå AB  
Box 610  
442 17 Kungälv

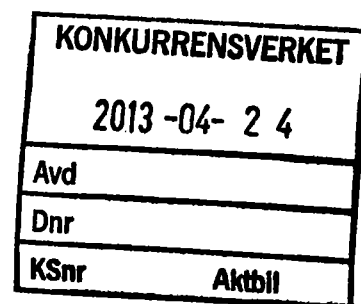
**MOTPART**

Nerikes Brandkår  
Box 33600  
701 35 Örebro

Ombud: Advokaten Johanna Näslund  
Advokatfirman Lindahl KB  
Mäster Samuelsgatan 20  
101 39 Stockholm

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU



**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår Celab Communications AB:s ansökan om överprövning.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut den 7 december 2012 upphör härmed att gälla.

## BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Nerikes Brandkår har genom förnyad konkurrensutsättning genomfört en upphandling av RAKEL (konkurrensutsättningen avser leverantörernas avtal med MSB avseende Rakelsystemet). Nerikes Brandkår har i tilldelningsbeslut den 19 november 2012 beslutat att anta Celab Communications AB:s anbud. Nerikes Brandkår har därefter upphävt tilldelningsbeslutet och den 26 november 2012 beslutat att anta anbud från Swedish Radio Supply AB, med motiveringen att man nu uppmärksammat att Celab Communications AB inte uppfyller ett visst skall-krav avseende kapslingsklass.

Celab Communications AB (härefter Celab) yrkar att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse skett genom ny utvärdering varvid Celab ska tilldelas kontraktet. Celab anför huvudsakligen följande som skäl för sin talan.

### Krav på särskild kapslingsklass för montage i öppna fordon

I kravspecifikationen efterfrågar Nerikes Brandkår om leverantören kan leverera en produkt som uppfyller kapslingsklass IP 67 enligt förfrågan i öppna fordon. Celab kan leverera en sådan produkt och besvarande därför frågan jakande. I slutet av bilaga 1 finns ett avsnitt rubricerat "sammanställning över offererade priser vid anbudsinlämning", i vilken sammanställning radioutrustningen specificeras och anges. Det åvilar anbudsgivaren att i sammanställningen föra in sina priser för offererade produkter. I sammanställningen har myndigheten närmare specificerat den utrustning som anbudet omfattar, exempelvis i den första raden, att anbudet specifikt avser 24 stycken fordonsmonterade radiostationer med gateway. Att fordonsmonterade radiostationer ska kunna levereras med funktionen gateway är ett skallkrav.

I sammanställningen upptas även anbud avseende två stycken "fordonsmonterade radiostationer för båt, svävare". Det är i detta avseende som Nerikes Brandkår har begått en felaktighet vid sin utvärdering och sitt omprövningsbeslut. Ingenstans i förfrågningsunderlaget specificeras att "fordonsmonterade radiostationer för båt, svävare" skulle avse radiostation enligt skallkravet "fordonsmonterad, öppna

fordon”, klass E. Orientering via internet gav vid handen att Nerikes Brandkår förfogar över en överbyggd aluminiumbåt och en täckt svävare. Celab offererade därför – i avsaknad av någon specifikation och i omtanke om att kunden ska få korrekt produkt till mest förmånligt pris – två radioenheter av modell Motorola MTN 5400 för s.k. kompaktmontage, dvs. manöverhuvudet och radioenheten sitter ihop som en enhet. Denna radiostation har kapslingsklass 54, som bl.a. betyder att produkten tål stora mängder vatten genom regn/dusch från alla vinklar. Den offererade produkten – Motorola MTM 5400 för kompaktmontage – är utomordentligt lämpad att monteras i täckta fordon, såväl bilar som båtar. Nerikes Brandkårs nya tilldelningsbeslut av den 26 november 2012 vilar på en direkt felaktighet eftersom Nerikes Brandkår aldrig har ställt krav på att de två fordonsmonterade radiostationerna för båt, svävare ska uppfylla skall-krav E, kapslingsklass IP 67. Efter det nya tilldelningsbeslutet har Nerikes Brandkår till Celab framfört påstående att bolaget visste/förstod/borde ha förstått att Nerikes Brandkår, såvitt avser de två fordonsmonterade radiostationerna för båt, svävare avsåg öppna fordon.

Avsaknaden av någon sådan specificering, att fråga skulle vara om öppna fordon, i kombination med att de fartyg i vilka utrustningen ska monteras, såvitt Celab kunde utröna, inte är öppna, utan överbyggda/täckta, gör det mycket svårt att ta till sig Nerikes Brandkårs påstående. Nerikes Brandkår har även hänvisat till att det i ett dokument som inte ingick i förfrågningsunderlaget, skulle framgå att Nerikes Brandkår, såvitt avser de två fordonsmonterade radiostationerna för båt, svävare avsåg öppna fordon. Detta dokument är en excel-fil vilken felaktigt har översänts tillsammans med förfrågningsunderlaget. Excel-filen innehåller en uppställning över i vilka fordon och på vilka orter som utrustningen ska monteras mm. Denna excel-fil är ingen del av förfrågningsunderlaget, utan ett för myndigheten internt administrativt dokument som innehåller för anbudslämnare ointressant detaljinformation och har därför aldrig beaktades av Celab.

SRS har offererat en produkt som inte uppfyller ett skall-krav  
Den av SRS offererade portstyrningsutrustningen är inte godkänd av MSB för användning i Rakel och därför inte heller upptagen i MSB:s bilaga över godkända produkter. Att samtliga terminaler, programvaror och lösningar, vid tidpunkten för inlämnandet av anbudet, ska vara godkända av MSB följer uttryckligen av förfrågningshandlingen. SRS:s anbud ska följaktligen förkastas.

Nerikes Brandkår bestrider bifall till ansökan och anför följande.

Krav på särskild kapslingsklass för montage i öppna fordon

Förfrågningsunderlaget anger att enheter som ska uppfylla skall-krav enligt MSB:s krav KD-20000-1 såvitt avser E, fordonsmonterade öppna fordon, ska uppfylla kapslingsklass IP67. Hänvisning har gjorts till MSB:s krav KD-20000-1. På sidan 15 i KD-20000-1, bilaga 3, avseende "E fordonsmonterade öppna fordon" framgår att kraven på fordonsmonterade radiostationer omfattar "samtliga krav G + D samt nedanstående krav E manöverpanel avsedd för specialfordon, motorcyklar, båtar och snöskotrar med elektroniskt anslutna tillbehör ska vara godkända för kapslingsklass lägst IEC529-IP67". Några undantag för täckta båtar finns inte. Inte heller finns i upphandlingslagstiftningen möjligheter för anbudsgivare att själv genom internetbaserad undersökning fastställa vilket behov den upphandlande myndigheten innehar. Det är dessutom felaktigt att Nerikes Brandkår inte har öppna båtar. Celabs antagande om vilka båtar som finns är felaktigt. Det har tvärtom angetts.

Fordonsmonterade radiostationer för båt och svävare har angetts till 2 stycken. Vidare har i förfrågningsunderlaget framgått antalet radiostationer ÖFM, öppna fordonsmonterade radiostationer, i form av nr 125 "båt Örebro" och nr 135 "svävare Örebro". Celab har enligt egen förklaring uppgett att man erhållit sammanställningen men valt att betrakta den som internt material hos myndigheten. Sammanställningen med angivande av två ÖFM-enheter har skickats ut till samtliga anbudsgivare och utgör en del av förfrågningsunderlaget. Samtliga delar av förfrågningsunderlaget har skickats ut elektroniskt och med post till anbudsgivarna vid samma tillfälle den 12 oktober 2012. Det stämmer således inte att Nerikes Brandkår inte angett hur många kapslingsklassade enheter av kravklass E som skulle ingå i anbudet. Celab har offererat en enhet som endast har kapslingsklass IP54. Dessa enheter uppfyller skall-kravet på kapslingsklass för E. Att Celab kan erbjuda högre kapslingsklass spelar inte någon roll i detta avseende eftersom offererad produkt inte uppfyller kravet.

SRS har offererat en produkt som inte uppfyller ett skall-krav  
I första hand anser Nerikes Brandkår inte att Celab äger talerätt såvitt gäller SRS:s anbud efter att bolaget diskvalificerats. Att SRS:s anbud inte uppfyller skall-kraven riskerar inte att leda till skada för Celab. I sak konstateras att det inte framgår på vilket sätt Celab anser att SRS inte uppfyller skall-kraven, men Nerikes Brandkårs uppfattning är att samtliga skall-krav uppfyllts, varför SRS:s anbud inte ska förkastas.

Offererade produkter omfattas av valideringen hos MSB. SRS:s produkt Sepura SRS3900 tar emot status när den är uppkopplad till en REX08. I MSB:s dokument med dnr 2009-9108, utgåva 3.0, finns SRS 3900 upptaget som validerad och godkänd. REX309 är också en godkänd produkt, varför SRS anbud inte ska förkastas. Skulle för-

valtningsrätten, trots vad som anförts, finna att inte något giltigt anbud föreligger ska upphandlingen i stället göras om.

Celab har härefter tillagt följande.

Krav på särskild kapslingsklass för montage i öppna fordon

Upphandlingsunderlaget består av tre stycken, i e-postmeddelandet bilagda dokument; *Anbud 121012, Bilaga 1- kravspecifikation, Bilaga 2 – laddare*. Anbudsgivarna ska lämna in bifogade anbudsformulär/kravspecifikation, bilaga 1 och 2, vederbörligen undertecknade. Det är just detta som Celab har gjort i sitt anbud. Om det i förfrågningsunderlaget hade specificerats att fråga var om öppna fordon, så skulle Celab naturligtvis ha offererat sådan utrustning eftersom Celab har sådan utrustning. Utöver förfrågningsunderlaget översände Nerikes Brandkår ytterligare två dokument, en "avtalsförlaga anbud" och en excel-fil benämnd "Antal Rakelapparater". Någon hänvisning till något av dessa dokument görs inte i förfrågningsunderlaget varför Celab med rätta inte fäste någon avseende vid excel-filen utan i stället betraktade den som ett rent internt uppföljningsdokument. Nerikes Brandkår har konsekvent använt sig av metoden att vid behov av specificering hänvisa till uppgifter i bilagorna. Celab har inte i förfrågan kunnat utläsa den koppling till det bilagda dokumentet som man nu i efterhand påstår finns. I en så detaljstyrd förfrågan som denna, förutsätts ett tydligt och konsekvent underlag. Nerikes Brandkår hänvisar till MSB:s krav KD 20000-1, sidan 15, rörande fordonsmonterade öppna fordon; att kravet på att utrustning för öppna fordon omfattar alla öppna fordon, utan undantag för täckta båtar, får anses naturligt. I sitt förfrågningsunderlag begär dock Nerikes Brandkår priser på "Fordonsmonterade radiostationer för båt, svävare".

SRS har offererat en produkt som inte uppfyller ett skall-krav

Av bilagda handlingar framgår att den av SRS offererade portstyrningsutrustningen inte är godkänd av MSB för användning i Rakel. Att någon del av utrustningen – exempelvis enheten SRG 3900 – skulle vara godkänd förtar inte detta faktum. Det är väsentligt att all utrustning som ska verka inom Rakelnätet är godkänd av MSB. Brister härvidlag kan få allvarliga konsekvenser, exempelvis genom att näralliggande basstationer störs och att tillgängligheten över nätet försvagas. Det är således inte oväsentligt att en portstyrningsutrustning saknar godkännande.

Nerikes Brandkår har härefter tillagt bl.a. följande.

Krav på särskild kapslingsklass för montage i öppna fordon

Förfrågningsunderlaget i upphandlingen består av 5 stycken dokument: 1. Upphandlingen anbud. 2. Kravspecifikation Rakel anbud. 3.

Antal Rakelapparater. 4. Bilaga 2 Laddare. 5. Avtalsförlaga anbud. Samtliga dessa fem underbilagor till upphandlingen har skickats ut till anbudsgivarna. Utskicket som gått elektroniskt den 12 oktober 2012 klockan 14.55 omfattade 5 bifogade filer. Celab har uppenbarligen endast valt att beakta tre stycken dokument som upphandlingsunderlag. Detta är emellertid felaktigt eftersom anbudsgivarna erhållit samtliga fem dokument.

Det framgår att enheter som ska sitta i ” E Fordonsmonterade öppna fordon” ska uppfylla kapslingsklass IP67. Vidare har i förfrågningsunderlaget uppgetts att efterfrågat antal radiostationer för båt, benämnda ”ÖFM”, öppna fordonsmonterade radiostationer, varit två stycken. Detta framgår av fordonsförteckningen i excel-filen och den ingivna kravspecifikationen. Det kan noteras att Celab angett att man mottagit fordonsförteckningen men att man valt att bortse från den. Det framgår inte någonstans att den varit en intern handling för avstämning, som Celab gjort gällande. I dokumentet framgår tydligt hur många enheter som omfattas av förfrågan.

SRS har offererat en produkt som inte uppfyller ett skall-krav  
Portstyrningsutrustningen som offererats av SRS utgörs av Sepura SRG 3900 som är kopplad till en REX 08. Dessa är båda godkända av MSB.

## DOMSKÄL

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.

Enligt 16 kap. 6 § LOU ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada. För ramavtal som tecknats före den 15 juli 2010 gäller motsvarande äldre bestämmelse i 16 kap. LOU vid ansökan om överprövning av en förnyad konkurrensutsättning.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Krav på särskild kapslingsklass för montage i öppna fordon

Det är i målet ostridigt att den excel-fil som benämns "Antal Rakelapparater" skickats ut till Celab tillsammans med bl.a. den aktuella kravspecifikationen. Celabs invändning har i stället som innebörd att denna excel-fil inte är en del av förfrågningsunderlaget varför bolaget inte behövt beakta den information som lämnats där. Av 2 kap. 8 § LOU framgår dock att det med förfrågningsunderlag avses ett sådant underlag för anbud som en upphandlande myndighet tillhandahåller en leverantör. Av prop. 2006/07:128, del 1, s. 300 framgår vidare att förfrågningsunderlagsbegreppet även omfattar bilagor till såväl det ursprungliga förfrågningsunderlaget som kompletterande handlingar tillhörande detta. Det är därför mot denna bakgrund förvaltningsrättens uppfattning att den ifrågavarande excel-filen varit en del av förfrågningsunderlaget. Av upphandlingslagstiftningen följer inte heller någon skyldighet för myndigheten att formulera direkta hänvisningar mellan exempelvis kravspecifikation och bilagor. Eftersom excel-filen "Antal Rakelapparater" är en del av förfrågningsunderlaget har Nerikes Brandkår rätteligen uteslutit Celab på den grunden att bolaget offererat en produkt som inte uppfyller kravet på kapslingsklass IP 67. Celabs ansökan kan därför inte vinna bifall i denna del.

SRS har offererat en produkt som inte uppfyller ett skall-krav

Nerikes Brandkår har invänt att Celab saknar talerätt i denna del. Upphandlingslagstiftningens leverantörsbegrepp innefattar emellertid alla fysiska eller juridiska personer som vill delta i en upphandling och det grundläggande rekvisitet för framställning om överprövning är att en leverantör anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada av en påstådd överträdelse

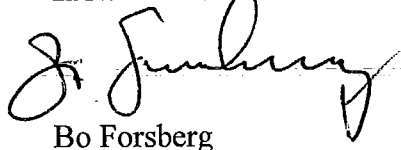
(jmf.) Prop. 2009/10:180 s. 176 ff). Celabs talan ska därför inte avvisas i denna del.

Celab har i allt väsentligt anfört att den av SRS offererade portstyrningsutrustningen inte är godkänd av MSB för användning i Rakel. Den part som gör gällande att en upphandling är felaktig ska dock på ett klart sätt ange vilka omständigheter han grundar sin talan på (jmf.) RÅ 2009 ref 69). Celab har i förvaltningsrätten inte närmare angett vilka delar av den offererade utrustningen som inte uppfyller det aktuella skall-kravet. Vid detta förhållande kan inte bolagets talan vinna bifall heller i denna del.

Förvaltningsrättens slutsat

De påstådda överträdelserna som Celab gjort gällande strider inte mot upphandlingslagstiftningen. Celab har inte visat att det har lidit eller kan komma att lida skada. Celabs ansökan om överprövning ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (DV 3109/1 B).



Bo Forsberg

Målet har föredragits av beredningsjuristen Henrik Melin