



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
 Allmänna avdelningen
 Enhet 14

DOM
 2013-05-16
 Meddelad i
 Stockholm

Mål nr
 7960-13

SÖKANDE

Stanley Security Sverige AB, 556076-0737
 Box 12545
 102 29 Stockholm

Ombud: Advokat Kristian Pedersen
 Advokatfirman Delphi KB
 Box 1432
 111 84 Stockholm

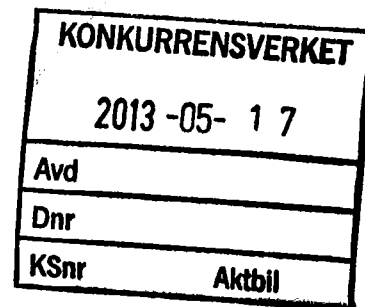
MOTPARTER

1. Försäkringskassan, 202100-5521
 105 11 Stockholm

2. Swesafe AB, 556529-5911
 Box 503
 721 09 Västerås

SAKEN

Överprövning av offentlig upphandling



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller ansökan och förordnar att upphandlingen ska rättas på så sätt Swesafe AB:s anbud förkastas på anbudorterna Lycksele och Umeå.

Dok.Id 350790

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se		

YRKANDEN M.M.

Försäkringskassan genomför, enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), en förnyad konkurrensutsättning av upphandling av säkerhetsteknik i Övre Norrland, dnr 005139-2013, baserad på Kammarkollegiets ramavtal på området. Genom två tilldelningsbeslut den 25 mars 2013 meddelade Försäkringskassan att kontrakt i Lycksele och Umeå kommer att tecknas med anbudsgivaren Swesafe AB (Swesafe), som lämnat det lägsta priset.

Stanley Security Sverige AB (Stanley) ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att Swesafes anbud förkastas och Stanleys anbud därmed antas. Till stöd härför anför Stanley bl.a. följande. Försäkringskassan har brutit mot de grundläggande principerna om lika-behandling och transparens genom att utvärdera och anta anbuden från Swesafe trots att de inte uppfyller samtliga skall-krav. Ett tydligt skall-krav för både Lycksele och Umeå är att det offererade säkerhetssystemet ska integreras med befintliga, dvs. nuvarande, system. Formuleringen i förfrågningsunderlaget om besök och visning av objektet är en administrativ föreskrift av praktisk snarare än teknisk natur och utgör inte del av de krav som ställts på föremålet för upphandlingen. Den formulering Försäkringskassan hänvisar till ger inte något utrymme för att helt avstå från att återanvända den befintliga utrustningen, utan talar om en möjlighet att välja mellan att återanvända och integrera hela eller delar av befintligt system. I både Lycksele och Umeå består systemet av centralapparat M2150-030- och anläggningstyp PT2-Master Access. Vid genomgång av Swesafes anbud kan konstateras att det system som de offererat är tekniskt oförenligt med det som Försäkringskassan för närvarande använder i Lycksele och Umeå, och som beskrivs i respektive förfrågningsunderlag, vilket är NSM Security Management System. Swesafe har i sitt anbud för Lycksele angett att deras anbud är baserat på Assa ARX samt att det förutsätts att passer-

systemet i Umeå byts ut mot ARX och att Försäkringskassan tillhandahåller nätverksanslutning av tillräcklig kapacitet mellan orterna. Efter att Swesafes anbud för Lycksele inkommit ställde Försäkringskassan också en kompletterande fråga till Swesafe avseende bytet av utrustning, gällande hur utbytet av befintligt passersystem är tänkt att genomföras. Swesafe svarade dels att deras anbud erbjuder ARX-lösning i Lycksele, kopplat till ett tänkt nytt ARX-system i Umeå som ska ersätta det befintliga systemet av annat fabrikat, dels att om systemet i Umeå inte blir ARX kan systemet i Lycksele istället komma att bli webbaserat, dvs. kunna hanteras från Umeå via webbläsare. Det framgår således tydligt att Swesafes anbud bygger på att de tillåts byta ut passersystemet i både Lycksele och Umeå mot sitt eget ARX-system. Swesafe har alltså reserverat sig mot skall-kravet om integrering av det befintliga systemet och istället offererat ett helt eget system. Mot denna bakgrund kan konstateras att Swesafes anbud för Lycksele och Umeå brister i uppfyllelse av de ovan beskrivna skall-kraven och rätteligen skulle ha förkastats. Det intygas från G4S, som tillverkar det befintliga systemet, att detta system är tekniskt oförenligt med Swesafes system och att det inte finns någon kommersiell grund för att göra dem förenliga. En sådan anpassning skulle vara alltför dyr och resurskrävande och systemen kommer inte inom överskådlig framtid att bli tekniskt förenliga. Det ska understrykas att Stanley anpassat sina egna anbud till kravet på integrering med befintligt system istället för att välja att offerera andra lösningar med andra ekonomiska förutsättningar. Skälet att Stanleys anbudspris är högre än Swesafes är att Stanleys anbud uppfyller alla skallkrav medan Swesafes inte gör det. Om det i förfrågningsunderlaget hade getts en möjlighet att byta ut det befintliga systemet mot ett billigare skulle Stanley ha gjort detta. Eftersom Stanley skulle ha tilldelats kontrakt om anbudet från Swesafe inte utvärderats och antagits, har Stanley lidit skada eller riskerar att lida skada.

Försäkringskassan bestrider ingripande enligt LOU och anför till stöd härför bl.a. följande. Försäkringskassan har formulerat avropet med avsikten att om möjligt återanvända befintlig utrustning på orterna Lycksele och Umeå. Det har dock lämnats en möjlighet för leverantörerna att lämna anbud på lösningar där befintlig utrustning ersätts. Leverantörerna uppmanas att besöka respektive ords kontor för att kunna få en överblick av objektet och göra en bedömning om befintlig utrustning kan användas helt eller till delar. En ramavtalsleverantör kan med fog uppfatta denna formulering som att om leverantören bedömer att befintlig utrustning kan användas, så är det önskvärt att man lämnar en sådan lösning, men att det även går bra att lämna ett anbud där befintlig utrustning helt eller delvis ersätts med en ny. Att låsa leverantörerna vid enbart lösningar som återanvänder hela den befintliga utrustningen skulle ha varit konkurrenshämmande och inneburit en oproportionerlig fördel för Stanley som hittillsvarande leverantör. Avsikten med att i kravsystemet ange beteckningen på befintligt passersystem har enbart varit att leverantörerna ska kunna bedöma möjligheten till användning med den lösning man tänker offerera. Stanley har lämnat ett anbud till väsentligt högre pris än Swesafe trots att Stanley har fördelen av att vara hittillsvarande leverantör. Intyget från G4S bör snarare tolkas som att integration är möjlig men kostsam. Av Swesafes anbud framgår att man uppfyller de obligatoriska kraven och att viss utrustning som finns kan sitta kvar och fortsätta användas i den lösning som de offererar. Stanley verkar vilja maximera fördelen av att vara hittillsvarande leverantör och har felaktigt utgått från att Försäkringskassans avsikt varit att till varje pris bevara den redan installerade utrustningen. Varje otydlighet i ett förfrågningsunderlag innebär inte att det finns skäl för ingripande enligt LOU, och i detta fall har de grundläggande principerna inte trätts för när.

Swesafe har anført bl.a. följande. Försäkringskassan har tydligt, i sina båda avropsförslag gällande Lycksele och Umeå, formulerat möjligheten att erbjuda lösningsförslag baserat på den bedömning som respektive anbuds-

givare gör gällande omfattning av komponenter som man avser att återanvända i befintliga passersystem. Det är upp till anbudsgivaren att i sitt lösningsförslag ange vilka komponenter i befintligt system som ska komma att integreras. För att säkerställa att anbudsgivarna skulle ges rimliga möjligheter för sådana bedömningar, bjöd Försäkringskassan in anbudsgivarna till visningar. Utifrån information från nämnda visningar samt förfrågningsunderlagen har Swesafe utformat lösningsförslag där vissa komponenter i befintliga system ska återanvändas medan andra komponenter ska bytas ut. Det senare gäller för de komponenter som endast tillhandahålls av Stanley, dvs. sådana som inte är tillgängliga för andra leverantörer att erbjuda. Swesafe har valt att erbjuda en lösning med Assa ARX, vilket är ett öppet passersystem som flera leverantörer kan erbjuda på marknaden. Swesafe uppfyller samtliga skall-krav. Det kan tyckas anmärkningsvärt att Swesafe kan presentera ett lägre pris trots ett mer omfattande byte av utrustning än vad Stanley har behövt göra.

SKÅLEN 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 skall vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas. Att utvärdera och anta ett anbud som inte uppfyller skall-kraven strider mot likabehandlingsprincipen, jfr EU-domstolens avgörande C-243/89, Stora Bältbron.

I Försäkringskassans förfrågningsunderlag på anbudsart Lycksele anges, under kapitel 3 "Teknisk kravspecifikation" punkten 3.2 "Befintligt passersystem – Borgargatan 5", följande.

Försäkringskassans nuvarande verksamhet på Borgaregatan 5 Lycksele har idag ett passersystem. Systemet består av beröringsfria kortläsare och hanterar Försäkringskassans behörighet (mifare) som inpasseringskort.

Passersystemet administreras från Försäkringskassan, Skolgatan 45 Umeå via modemuppkoppling.

I samband med etablering i nya lokaler på Johan Skyttes väg 6, ska denna utrustning återanvändas och integreras med systemet på Skolgatan 45, Umeå.

Systemet består av:

Centralapparat: M2150-030-

Anläggningstyp: PT2-Master Access

Leverantörer ombeds att på plats göra en bedömning av hur befintlig passersystemsteknik med tillhörande utrustning går att återanvända i samband med utökning enligt nedan angiven omfattning.

I förfrågningsunderlaget på anbudsort Umeå anges, under kapitel 3 "Teknisk kravspecifikation" punkten 3.3 "Befintligt passersystem – Skolgatan 45 Umeå", följande.

Försäkringskassans verksamhet på Skolgatan 45 Umeå har idag ett passersystem. Systemet består av beröringsfria kortläsare och hanterar Försäkringskassans behörighetskort (mifare) som inpasseringskort.

Befintligt passersystem som finns på Skolgatan 45 Umeå och som ska integreras med det nya består av:

Centralapparat: M2150-030-

Anläggningstyp: PT2-Master Access

Befintligt passersystem administrerar även Försäkringskassan i Lycksele och Servicekontoret på Sveagatan 12 i Umeå via modemuppkoppling.

Leverantörer ombeds att på plats göra en bedömning av hur befintligt passersystem med tillhörande utrustning går att återanvända i samband med utökning enligt nedan angiven omfattning.

Eftersom ovannämnda kapitel i båda förfrågningsunderlagen alltså har överrubriken "Teknisk kravspecifikation", får de citerade punkterna anses utgöra skall-krav. I texten anges under respektive rubrik att det befintliga systemet "ska" återanvändas och integreras med det nya samt att leverantörer ombeds att på plats göra en bedömning av "hur" befintlig passersystemsteknik går att återanvända.

Att det på annan plats i båda förfrågningsunderlagen, nämligen 1.5 "Besök och visning av objektet" under överrubriken "Bakgrund och allmänna förutsättningar", anges att anbudsgivaren bör besöka respektive kontor för att

få en överblick "om" befintlig utrustning kan användas helt eller till delar, leder inte till någon annan bedömning. I ljuset av skall-kraven framstår detta snarast som en uppmaning till leverantören att göra en sådan kontroll för att utröna om den har möjlighet att uppfylla skall-kraven.

I sitt anbud för Norrbotten och Västerbotten (det sistnämnda länet omfattar både Lycksele och Umeå) anger Swesafe att anbudet "är baserat på Assa ARX dvs gäller i det att passersystem Försäkringskassan Umeå byts mot ARX. Vidare förutsätts att myndigheten tillhandahåller nätverksanslutning av tillräcklig kapacitet mellan orterna". Under Frågor och svar utvecklar Swesafe detta enligt följande: "Vårt anbud erbjuder ARX lösning på passersystem i Lycksele, kopplat till tänkt nytt ARX system i Umeå. Det senare ska då ersätta befintligt system av annat fabrikat [...]. I det att systemet i Umeå ej blir ARX, kan systemet i Lycksele istället komma att bli webbaserat d v s kunna hanteras från Umeå via webbläsare".

Förvaltningsrätten anser att detta sammantaget måste tolkas som att Swesafes offererade lösning inte, vare sig i Lycksele eller i Umeå, är möjlig att integrera med befintligt system. Swesafe uppfyller därmed inte samtliga skall-krav i upphandlingen.

Eftersom det avseende Lycksele och Umeå bara finns två ramavtalsleverantörer som har lämnat anbud och utvärderats, nämligen Swesafe och Stanley, samt Swesafe har vunnit upphandlingen på dessa orter i Försäkringskassans utvärdering, har Stanley lidit skada av att Swesafes anbud godtagits trots att det inte uppfyller skall-kraven. Stanleys ansökan ska därför bifallas genom att Swesafes anbud, på orterna Lycksele och Umeå, ska förkastas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Robert Johansson

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. Tiden för överklagandet för offentligpart räknas emellertid 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 det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut vartill förvaltningsrätten kommit eller 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. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,

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

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till förvaltningsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud ska denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

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.

DV 3109/1A LOU