



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 33

DOM

2017-12-01

Meddelad i Stockholm

Mål nr

3309-17

SÖKANDE

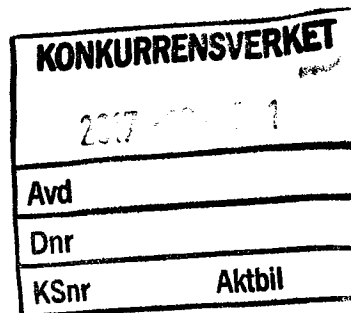
Processkontroll Elektriska i Stenungsund AB, 556601-3933

Ombud: Advokat Jimmy Carnelind
 Biträdande jurist Erik Jansson
 MAQS Advokatbyrå Göteborg AB
 Box 11918
 404 39 Göteborg

MOTPART

Region Gotland

Ombud:
 Advokat Hampus Ek
 Foyen Advokatfirma KB
 Box 7229
 103 89 Stockholm



SAKEN

Offentlig upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och post-tjänster

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller ansökan och förklarar att upphandlingen ska göras om.

Dok.Id 862796

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		

YRKANDEN M.M.

Region Gotland (Regionen) genomför en upphandling av Elanslutningar i Visby hamn. Upphandlingen genomförs som ett förenklat förfarande enligt 15 kap. lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF. Entreprenadformen för det kontrakt som upphandlas är totalentreprenad. Kontraktet har genom tilldelningsbestut den 25 januari 2017 tilldelats en annan anbudsgivare än Processkontroll Elektriska i Stenungsund AB (Processkontroll). I tilldelningsbeslutet har Regionen bl.a. uppgett att Processkontrolls anbud har förkastats då bolaget angett en ställverksteknik för högspänningsställverk som inte är förenligt med förfrågningsunderlaget samt att förfrågningsunderlaget anger kvaliteter och funktioner som inte kan uppfyllas med bolagets tekniska lösning.

Processkontroll ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar, så som yrkandet slutligen bestämts, i första hand att förvaltningsrätten ska förordna att upphandlingen inte får avslutas förrän en ny utvärdering skett i vilken Processkontrolls anbud ska ingå och det vinnande bolagets anbud ska uteslutas. Processkontroll yrkar i andra hand att upphandlingen ska göras om. Som skäl anför Processkontroll att deras anbud felaktigt har förkastats samt att det vinnande bolagets anbud inte uppfyller samtliga obligatoriska krav och därför ska diskvalificeras.

Regionen bestrider bifall till ansökan och anför att Processkontrolls anbud är orent och att det inte uppfyller samtliga uppställda obligatoriska krav samt att det vinnande bolagets anbud rätteligen har kvalificerat sig för utvärdering och tilldelats kontraktet.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

LUF har upphävts genom lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, som trädde i kraft den 1 januari 2017. Av övergångsbestämmelser framgår dock att den upphävda lagen gäller för sådan upphandling som har påbörjats före ikraftträdandet. Den aktuella upphandlingen påbörjades före den 1 januari 2017 varför LUF är tillämplig.

Enligt 1 kap. 24 § LUF ska upphandlande enheter 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 iaktas.

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 § LUF. Det är den som ansöker om överprövning som på ett klart och tydligt sätt ska ange vilka omständigheter talan grundas på och visa att upphandlande enhet har agerat i strid med upphandlingsreglerna (jfr RÅ 2009 ref. 69). För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs också att sökanden kan visa att denne lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande enheten brutit mot LUF.

Högsta förvaltningsdomstolen uttalade i RÅ 2002 ref. 50 att ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. En utvärderingsmodell ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, dvs. att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas. Vidare uttalade domstolen att de skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade

får godtas under förutsättning att de principer som bär upp upphandlingslagstiftningen och unionsrätten inte träds för när.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det får anses vara ostridigt i målet att den entreprenad som upphandlas är en totalentreprenad samt att det innebär att beställaren efterfrågar en funktion snarare än en specifik lösning och det ankommer på entreprenören att hitta en metod för att uppnå den önskade funktionen. Detta innebär även att beställaren kan föreskriva uttryckliga och specifika krav avseende utförandet och att har sådana specifika krav uppställs är de att anse som obligatoriska.

Angående ström- och spänningstransformatorer

I tilldelningsbeslutet uppger Regionen att tillhandahållna ström- och spänningstransformatorer inte kommer passa i ställverk.

Processkontroll har i denna del anfört bl.a. följande. Det framgår inte några krav på kompatibilitet i förfrågningsunderlaget och det har inte angivits vilket fabrikat som GEAB tillhandahåller. Den enda information som finns i förfrågningsunderlaget är en referens till vissa standarder och IBH04. Offererat ställverk uppfyller dessa standarder och är kompatibelt med IBH04. Det har inte ställs något krav på att anbudsgivare ska redogöra för hur kompatibilitet uppfylls. För de transformatorer som inte kan anslutas till ställverket finns anpassningslösningar och det hade varit upp till Processkontroll att genomföra dessa modifikationer. Att Processkontroll även offererat ström- och spänningstransformatorer trots att dessa ska tillhandahållas av Regionen har enbart minskat deras möjlighet att få kontraktet och kan inte leda till att deras anbud ska förkastas. Processkontroll har inte offererat transformatorer som omöjliggör någon särskild föreskriven lösning. Regionen har inte rätt att tillämpa ett obligatoriskt krav som inte kan utläsas ur förfrågningsunderlaget.

Regionen anför bl.a. följande. Av förfrågningsunderlagets Tekniska beskrivning framgick under dess kod SEF.2 att "Ström och spänningstransformatorer för debiteringsmätning tillhandahålls av GEAB". Den tekniska lösning som anges i Processkontrolls anbud avviker från denna förutsättning då offererad lösning endast möjliggör ström- och spänningstransformatorer framtagna av tillverkaren för ställverket. Således innehåller Processkontrolls anbud i denna del en reservation från den förutsättningen som angivits i förfrågningsunderlaget och har därmed förkastats som orent. Processkontrolls anbud avviker från den givna förutsättningen att GEAB tillhandahåller transformatorer.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Av SEF.2 framgår bl.a. följande:

- Statistikmätning skall utföras med separata energimätare för respektive kabeldispenser.
- Automatikutrustning skall styra spänningsmätningen till respektive mätare efter vilken nätfrekvens som fartyg begagnar.
- Energimätare levereras av GEAB, gränsdragning lika IBH, d.v.s. mätar-tavla med plint. Ström och spänningstransformatorer för debiteringsmätning tillhandahålls av GEAB.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att den sista punkten, till skillnad från de två första, inte innehåller någon formulering som specificerar hur en funktion ska uppfyllas utan snarare uppfattas som en upplysning. Av denna upplysning kan visserligen utläsas att transformatorer tillhandahålls av GEAB men ytterligare upplysningar om transformatorerna, inklusive fabrikat, saknas. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till att det rör sig om en totalentreprenad, anser förvaltningsrätten att den aktuella formuleringen i SEF.2 inte kan tolkas på ett annat sätt än att anbudsgivare informeras om att GEAB tillhandahåller transformatorer och att det därmed ankommer på an-

budsgivaren att vid utförandet tillse att nödvändig anpassning görs. Det har inte kommit fram i målet att en sådan anpassning inte är möjlig. Det föreligger i förvaltningsrättens mening därmed ingen brist i Processkontrolls anbud i förhållande till de obligatoriska kraven i förfrågningsunderlaget. Att Processkontroll även offererat transformatorer medför ingen annan bedömning. Regionen har därmed saknat skäl att förkasta Processkontrolls anbud på denna grund.

Angående luftisolerad ställverksteknik m.m.

I tilldelningsbeslutet anger Regionen, som skäl för sitt beslut att förkasta Processkontrolls anbud, att luftisolerad ställverksteknik med tryckavlastning och ljusbågsvakter är efterfrågad och att den föreslagna lösningen är inte likvärdig eller bättre ur en långsiktig drift och skötselsynpunkt samt att den försvårar idrifttagning och funktionsprovning. Regionen anför även att ställverk inte är ljusbågsprovat till 25kA.

Processkontroll anför bl.a. följande. Entreprenaden har styrts för det fall luftisolerade ställverk offereras. Det har dock inte uppställts krav på luftisolerade ställverk utan enbart uppställs krav på att om luftisolerade ställkraftverk offereras ska de vara försedda med ljusbågsvakter och tryckavlastningskanaler till det fria. Processkontroll har offererat ett luft- och epoxyisolerat ställverk. I de administrativa föreskrifterna talas om "högspänningsställverk" och i den tekniska beskrivningen används genomgående begreppen "högspänningsställverk" och "ställverk". Begreppet "luftisolerade högspänningsställverk" omnämns i den tekniska beskrivningen vid två tillfällen och då i samband med vissa säkerhetsanordningar som krävs för just denna typ av ställverk. Punkt SKB.21 i den tekniska beskrivningen föreskriver dels vissa krav som är kopplade till luftisolerade ställverk och dels krav på att ställverk ska vara fritt från viss typ av gas. Det följer således uttryckligen av förfrågningsunderlaget att luftisolerade ställverk endast utgör en typ av

ställverk som kan offereras. Det faktum att luftisolerade ställverk kopplas till vissa krav kan endast tolkas på det sätt att för det fall lösningen innebär luftisolerade ställverk så ska dessa förses med vissa säkerhetsanordningar. Kraven på ljusbågevakter och tryckavluftning i det fria gäller enbart för det fall att luftisolerade ställverk offereras. För det fall förvaltningsrätten ändå skulle anse att sådana krav ställts upp är offererat ställverk likvärdigt med luftisolerade ställverk utrustade med ljusbågvakter och tryckavlastningskanaler.

Regionen anför bl.a. följande. Av punkt SKB.21 i den tekniska beskrivningen framgår att luftisolerad ställverksteknik var ett krav. Ingenstans i förfrågningsunderlaget öppnas för en annan lösning än luftisolerad ställverksteknik. Endast en del av det ställverk Processkontroll offererat är luftisolerat och tryckavlastning sker till driftrummet. Vidare följer av anbudet att ljusbågevakter inte ingår. Oavsett val av ställverk finns under vissa förhållanden risk för ljusbåge även i det av Processkontroll offererade ställverket.

Förvaltningsrätten gör i denna del följande bedömning.

I punkt SKB.21 i förfrågningsunderlaget anges bl.a. följande. Luftisolerade ställverk ska förses med ljusbågevakter och nätstation ska ha tryckavlastningskanaler till det fria. Ställverk med komponenter ska vara fritt från SF6-gas.

I punkt SEH.14 anges att det i entreprenaden ingår ljusbågvakter för luftisolerade högspänningsställverk.

Förvaltningsrätten, som har tagit del av det aktuella förfrågningsunderlaget, konstaterar att det ingenstans i detta kan utläsas något uttryckligt krav på att just luftisolerade ställverk ska offereras eller inte heller beskrivs någon

funktion som kan anses medföra att andra typer av ställverk är uteslutna. De punkter i förfrågningsunderlaget där begreppet luftisolerade ställkraftverk återfinns uppställer i förvaltningsrättens mening enbart upp krav på säkerhetsfunktioner i form av ljusbågevakter och tryckavlastningskanaler till det fria om sådant ställverk offereras men kan inte tolkas som krav på att ett sådant luftisolerat ställverk ska offereras. Snarare talar det faktum att det i punkt SKB.21 först anges ett krav avseende "luftisolerade ställverk" och i meningen efter uppställs ett annat krav avseende "ställverk med komponenter" för tolkningen att det är möjligt att offerera olika typer av ställverk.

Som framgår ovan anser förvaltningsrätten att kraven avseende ljusbågevakt och tryckavlastningskanaler i det fria enbart aktualiseras om ett luftisolerat ställverk offereras. Då inget sådant ställverk har offererats är inte dessa krav aktuella. Vad gäller Regionens uppgift att ställverket inte är ljusbågsprovat till 25kA så återfinner förvaltningsrätten inget sådant krav i förfrågningsunderlaget. I utföreandreföreskrifterna finns under rubriken *Teknisk data* texten "Ljusbågshållfastighet – 25 kA, 1 sek" men inget krav på att detta ska provas eller hur det ska redovisas har uppställs. Även om så var fallet skulle dock ett sådant krav enbart kunna vara aktuellt om det hade funnits ett obligatoriskt krav på ljusbågevakt vilket förvaltningsrätten inte anser att det gör i detta fall. Regionen har därmed saknat skäl att förkasta Processkontrolls anbud på denna grund.

Angående effektbrytarna

I tilldelningsbeslutet anger Regionen, som skäl för sitt beslut att förkasta Processkontrolls anbud, att effektbrytare är inte kassetmonterade, endast borttagbara. Vidare anges att truck är angivet men att kassett med vagn bedöms likvärdig.

Processkontroll har i denna del anfört bl.a. följande. Region Gotland har i förfrågningsunderlaget ansett att kassettkonfigurerade brytare är likvärdiga med truckkonfigurerade sådana och har därför offererat en kassettkonfigurerad lösning. Begreppet "kassett" kan inte förstås på annat sätt än att det rör sig om en enhet innesluten i ett skal som kan hanteras och bytas just som en sammanhållen enhet, dvs. utan att gå in och plocka ut enskilda delar. Processkontrollens offererade produkt är en sådan sammanhållen enhet som också kommer med en vagn. Något närmare krav på truckkonfiguration eller kassettkonfiguration utöver uppgiften om manöverdon har inte uppställts i förfrågningsunderlaget. Någon särskild föreskriven funktion kopplad till kravet truckkonfigurerad finns inte i förfrågningsunderlaget och det går inte för en anbudsgivare att utläsa vilka parametrar som är avgörande för om en kassettkonfigurerad brytare ska anses vara likvärdig en truckkonfigurerad brytare.

Regionen anför bl.a. följande. I förfrågningsunderlaget anges att alla styrda brytare ska vara truckkonfigurerade. Processkontrollens brytare är inte truckkonfigurerade och möter därmed inte kraven i förfrågningsunderlaget. Vad Processkontroll offererat i denna del är inte heller likvärdigt med vare sig truck eller kassett eftersom Processkontrollens lösning försvårar framtida drift och skötsel. För såväl truck- som kassettkonfigurerade brytare kan brytaren vevas till olika lägen. Denna efterfrågade funktion innebär att man på ett säkert sätt kan prova hela lösningen utan att det kommer ström ut samt att detta också tydligt syns på brytarens läge. Vad Processkontroll har offererat innehåller inte en sådan funktion

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Av punkt SKF.11 i den tekniska beskrivningen anges att alla styrda brytare ska vara truckkonfigurerade. Dock anges i tilldelningsbeslutet att även om truck är angivet har kassett med vagn bedömts likvärdigt.

Under rubriken *Elanläggningar* i punkt 6 i den tekniska beskrivningen anges bl.a. att entreprenaden avser komplett materialleverans, montage och inkoppling samt avprovning, driftsättning av anläggningen enligt denna beskrivning med tillhörande ritningar. Beskrivning och ritningar kompletterar varandra.

På ritning E-63.1-001 som bl.a. är märkt med texten *Förfrågningsunderlag* finns en rektangulär markering med tillhörande text *Truck/kassettvagn*. Mot bakgrund av hur ritningen är utformad i övrigt kan detta inte tolkas på annat sätt än att den rektangulära markeringen utvisar plats för truck/kassettvagn.

Förfrågningsunderlaget är således otydligt avseende om det enbart är truckmonterade brytare som är acceptabla, enligt ordalydelsen i SKF.11 eller om kassettkomputerade även är accepterade lösningar i enlighet med vad som får anses framgå av ritningen. Förvaltningsrätten kan med hänsyn till detta och i synnerhet till Regionens uppgift i tilldelningsbeslutet inte dra någon annan slutsats än att även kassettkomputerade brytare är godkända i entreprenaden.

I Processkontrolls anbud anges tydligt att de offererade brytarna är kassettkomputerade. Regionen har anfört att dessa kassettkomputerade brytare inte är likvärdiga vare sig truck eller kassettkomputerade. Förvaltningsrätten noterar här att förfrågningsunderlaget inte närmare specificerar några särskilda egenskaper som efterfrågas hos en truckmonterad brytare. Det framgår således inte vilka egenskaper som måste finnas för att en kassettkomputerad brytare ska anses likvärdig med en truckmonterad och det kan inte heller av tilldelningsbeslutet utläsas vad som krävs för en sådan bedömning. Istället anges enbart att kassettkomputerad med vagn bedöms som likvärdig. Processkontroll har offererat en kassettkomputerad brytare. Att denna brytare eventuellt inte uppfyller de önskemål Regionen har avseende brytare saknar betydelse då inga av dessa önskemål kan utläsas av förfrågningsunderlaget och Regionen i sitt tilldelningsbeslut uttryckligen uppger att kassettkomputerade brytare anses som lik-

värdiga. Regionen har därmed saknat skäl att förkasta Processkontrolls anbud på denna grund.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att Regionen har agerat i strid med 1 kap. 24 § LUF, likebehandlingsprincipen och transparensprincipen när Regionen förkastat Processkontrolls anbud med hänvisning till krav som inte uttryckligen uppställts i eller kan utläsas från förfrågningsunderlaget. Proceskontroll har därigenom förlorat möjligheten att tilldelas kontraktet och har således lidit skada. Det finns således skäl att ingripa i upphandlingen.

Förvaltningsrätten har därmed att välja mellan att besluta att upphandlingen ska göras om eller att den ska rättas. En förutsättning för att endast den mindre ingripande åtgärden rättelse ska kunna väljas är att de fel som förekommit inte har påverkat upphandlingens konkurrenssökande skede.

Mot bakgrund av vad som kommit fram i målet anser förvaltningsrätten att förfrågningsunderlaget innehåller brister som medför att potentiella anbudsgivare inte på grundval av detta har kunnat avgöra vad den upphandlande myndigheten skulle tillmäta betydelse vid upphandlingen. Detta gäller i synnerhet den del som avser truck- eller kassettmonterade brytare då punkt SKF.11 beskriver ett krav avseende brytare som i viss mån motsägs av en ritning som också utgör en del av förfrågningsunderlaget samt då det generella undantaget för kassettmonterade brytare som Regionen gör i tilldelningsbeslutet inte närmare motiveras. Enligt förvaltningsrättens uppfattning har en normalt informerad anbudsgivare haft svårt att förutse hur kraven i denna del skulle tolkas vid utvärderingen av anbuden. Eftersom bristerna kan ha påverkat upphandlingen i det konkurrenssökande skedet anser förvaltningsrätten att upphandlingen måste göras om.

Ansökan om ingripande enligt LUF ska därmed bifallas och upphandlingen ska göras om.

Med denna utgång saknas anledning för förvaltningsrätten att pröva Processkontrolls invändningar avseende det vinnande anbudet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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



Elin Schmid

Förvaltningsrättsfiskal

Madeleine Pettersen har föredragit målet.