



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I VÄXJÖ**

Föredragande:  
Saramaria Johanson

**DOM**  
2014-03-25  
Meddelad i  
Växjö

Mål nr  
4476-13

1

**SÖKANDE**

Tunstall AB, 556135-1197  
Box 9028  
200 39 Malmö

Ombud: Advokaten Johan Carle,  
Advokaten Fredrik Jonsson,  
Jur.kand. Charlotte Gershagen  
Jur.kand. Viveka Heimer  
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB  
Box 1711  
111 87 Stockholm

**MOTPART**

Alvesta kommun  
342 80 Alvesta

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen om offentlig upphandling (LOU)

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2014-03-25	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller Tunstall AB:s ansökan om överprövning och förordnar att upphandlingen ska göras om.

Dok.Id 86435

Postadress  
Box 42  
351 03 Växjö

Besöksadress  
Kungsgatan 8

Telefon  
0470-56 02 00  
E-post: fva@dom.se

Telefax  
0470-255 02

Expeditionstid  
måndag – fredag  
08:00-16:30

## YRKANDEN M.M.

Alvesta kommun (kommunen) genomför en upphandling av Trygghetslarm och larmmottagning 2012. Upphandlingen genomförs såsom en förnyad konkurrensutsättning inom ramen för SKL Kommentus Inköpscentral AB:s ramavtal "Trygghetslarm och larmmottagning 2012". Förfrågan har sänts till Tunstall AB och Caretech AB. Utvärderingen har genomförts utifrån pris. Genom tilldelningsbeslut den 14 november 2013 beslutade kommunen att anta Caretech AB som leverantör.

*Tunstall AB* ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar i första hand att upphandlingen rättas på så sätt att utvärderingen görs om och Tunstall tilldelas kontrakt. I andra hand yrkas att upphandlingen ska göras om. Tunstall anför bl.a. följande. Kommunen har vid genomförandet av upphandlingen brutit mot de EU-rättsliga principerna om likabehandling och transparens och därmed även 1 kap. 9 § LOU. Tunstall har till följd av detta lidit skada eller i vart fall riskerat att lida skada i den mening som avses i 16 kap. 6 § LOU. Kommunen har ändrat utvärderingsmodellen på ett otillåtet sätt. I avropsförfrågan punkt 1.7 anges att ramavtalsleverantören ska ange erbjuda priser i Bilaga 2 - Priser (*prisbilaga*). Av *prisbilagan* framgick varken antal trygghetstelefoner för respektive nät eller antalet timmar för installation, utbildning, service och support som avropet avsåg. När Tunstall påpekade detta för kommunen delades en uppdaterad *prisbilaga (uppdaterad prisbilaga)* ut till avropslämnarna där antalet trygghetstelefoner och produktrelaterade tjänster som avropet skulle omfatta var specificerat. Tunstall har därför lämnat sitt avropssvar utifrån förutsättningarna i den *uppdaterade prisbilagan*. Vid anbudsutvärderingen har kommunen frångått de fastslagna förutsättningarna för pris. Vid jämförelse mellan den *uppdaterade prisbilagan* och det antal av efterfrågade produkter och tjänster som kommunen valt att utvärdera framgår att kommunen ändrat utvärderingsmodellen på ett otillåtet sätt. När det gäller tillbe-

hörslarm så var volymen för efterfrågade produkter inte angivet i den *uppdaterade prisbilagan*. Vid anbudsutvärderingen har kommunen valt att utvärdera avropssvaren på specificerat antal av efterfrågat tillbehörslarm. Kommunens påstående att utvärderingen ska göras på grundval av beräkningar av de i prislistan angivna priserna är inte förenligt med avropsunderlaget. Ändringarna av efterfrågad volym vad gäller produkter och tjänster har gett kommunen fritt skön vid valet av anbudsgivare, detta eftersom antalet av en viss produkt eller tjänst kan påverka vilken ramavtalsleverantör som i sitt avropssvar har lämnat lägst pris. Eftersom alla förutsättningar för utvärderingen inte har kommunicerats med ramavtalsleverantörerna har inte Tunstall haft möjlighet att göra de affärsmässiga överväganden som krävs för att utforma ett konkurrenskraftigt avropssvar. Tunstall har lidit skada genom att inte tilldelas kontraktet i den för Tunstall värdefulla upphandlingen. Om utvärderingen utförts i enlighet med de förutsättningar som angavs i den *uppdaterade prisbilagan* hade Tunstall tilldelats kontraktet. Det framgår klart och tydligt av avropsförfrågan att utvärderingen ska baseras på beräkning av totalpris på så sätt att de offererade priserna i, enligt det antal och de volymer som anges i prismallen under Trygghetstelefoner och Produktrelaterade tjänster, ska läggas samman och utvärderas. Den ramavtalsleverantör som därvid offererar det totalt lägsta priset ska tilldelas kontrakt. Enligt Tunstalls uträkningar är Caretechs offererade totalpris 63 984 kr per månad och Tunstalls offererade totalpris 63 945 kr per månad. Tunstall har därmed offererat lägst pris i upphandlingen. Kommunens handlande vid utvärderingen är varken förenligt med likabehandlingsprincipen eller transparensprincipen. Om det inte konstateras att det föreligger brister i utvärderingen bör upphandlingen göras om eftersom det då måste anses otydligt hur utvärderingen av avropssvaren ska ske. En uppskattning av antalet skulle ha skett i förfrågningsunderlaget och kan inte göras i efterhand vid utvärderingen. Det har inte framgått av förfrågningsunderlaget att en uppskattning av behov av tid för utbildning och installation skulle göras av leverantörerna. Ett sådant förfarande innebär att

kommunen överlåter till anbudsgivarna att ange viktiga ramar för upphandlingen sam att prissätta dessa vilket resulterar i att likvärdig konkurrens mellan deltagande leverantörer inte upprätthålls då deras uppskattningar och därmed även ekonomiska överväganden kan komma att skilja sig åt.

*Kommunen* bestrider bolagets yrkande och anför bl.a. följande. Tunstall grundar sin begäran om överprövning på ett felaktigt antagande gällande hur utvärderingen skulle ske. Det framgår av avropsförfrågan att utvärderingen skulle ske genom beräkningar där priserna i prislistan skulle användas. Avropsförfrågan har skett i enlighet med den avropsmall som tagits fram för avtalet ”Trygghetslarm och larmmottagning 2012”. Upphandlingen avser en förnyad konkurrensutsättning enligt de regler som finns i underlaget i grundavtalet. I avropspreciseringen punkt 1.7 *offererade priser* ombeds ramavtalsleverantören att ange erbjudna priser motsvarande i avropet preciserade villkor. Det som efterfrågades var priser för olika produkter och tjänster. Det finns ingen kommentar om att utvärderingen skulle komma att ske i enlighet med svarsmallen d.v.s. prislistan som leverantörerna ombads lämna in. I avropsförfrågan punkt 1.2 *Omfattning* framgår att 400 larm skulle bytas ut. Någon uppdelning utifrån vilken typ av larm som efterfrågades gjordes inte i det första läget varvid bägge leverantörerna har haft samma information att utgå ifrån vid lämnande av anbud. Kommunen hade aldrig för avsikt att redovisa exakt antal för varje typ av larm och tillbehör eller tidsåtgång för installation och service då det exakt behovet inte var känt. Kommunen meddelade även detta till Tunstall då de efterfrågade exakta antal för de olika modellerna. Rekommendationen från Tunstall var att kommunen skulle ange 400 larm under posten fast och mobilt IP-nät och i övrigt enbart efterfråga timpris. Målsättningen var att få fram en total summa för köp, installation och utbildning vilket muntligen presenterades för säljaren på Tunstall. Kommunen frågade Tunstall hur lång tid installation av ett larm kan antas ta. Kommunen frågade även Tunstall vilken tid som kunde antas tas i anspråk för grundutbildning av användare i de grup-

per som föreslagits delta i utbildningen. Tunstall svarade att tiden för utbildning var flexibel och utgick ifrån hur mycket tid kommunen ansåg att användarna skulle behöva samt förkunskaper hos användarna. Det exakta antalet timmar för utbildning var enligt Tunstalls säljare förhandlingsbart och kunde fastställas efter det att tilldelning hade skett och de exakta uppgifterna fanns framme. Antalet justerades i förfrågan i enlighet med diskussionerna med Tunstall och den *uppdaterade prisbilagan* skickades till de bägge anbudsgivarna. Någon förändring gällande hur utvärderingen skulle ske har inte gjorts varken skriftligt eller muntligt till någon av de möjliga leverantörerna. Av avropsförfrågan punkt 1.8 *Prövning av anbuds-svar* framgår att utvärdering av anbudet kommer göras i två steg och att kontraktet tilldelas den ramavtalsleverantör som lämnar lägst pris på avropsförfrågan enligt preciserade villkor. Steg 1 innebär en kontroll av att anbudssvaren uppfyller de skallkrav som angetts i inbjudan. Båda anbudsgivarna uppfyllde samtliga krav som ställts. Steg 2 innebär att anbudssvaren ska prövas och att kommunen beräknar kostnader för erbjudna tjänster. Om utvärderingen enbart hade baserats på prislistan hade endast en summering behövts göras. Det framgår klart att det är beräkning som kommer att göras för att beräkna pris d.v.s. totalt pris. Båda anbudsgivarna har haft möjlighet att presentera ett antaget antal timmar för installation, utbildning och service utifrån det totala antalet larm. Ingen av dem har angivit en uppskattning på hur lång tid installation av larm kunde förväntas ta. Den andra anbudslämnaren hade uppfattat förfrågan så som att det endast var timpris som efterfrågades och inte månadskostnad. Tunstall har i sitt anbud angett ett totalpris per månad om 1 300 kr. Detta är inte en möjlig kostnad då det skulle innebära att installation av 400 larm samt antalet på platservice utöver garantiåtgärder skulle kunna ske under en timme vardera per månad. Målsättningen från kommunen har varit att utvärdera inkomna anbud utifrån en förväntad totalkostnad och så har också skett. Det har aldrig varit aktuellt att utvärdera antal larm och inte den tid som krävs för installation och utbildning då ca 50 procent av det totala värdet av upphandlingen be-

stod av larmen och resterande bestod av installation och utbildning. De två steg som anges för utvärdering i avropsförfrågan anger tydligt att beräkning skulle ske och därmed är det underförstått att lägsta totala pris gäller för val av anbud. Utifrån informationen som lämnats måste det ha varit klart för anbudsgivarna att larmen skulle installeras och utbildning behövde ske av de angivna personalgrupperna. Vid utvärderingen har beräkningar gällande det sammantagna priset för inköp av larm, installation, utbildning och tillbehör gjorts. Utvärderingen visar att Caretech AB har lämnat det bästa priset. Kommunen har gjort simuleringar av utvärderingen som visar att oavsett vilken tidsrymd installationen beräknas ta per larm eller om endast styckepris hade utvärderats har Caretech AB lämnat bästa pris. Tunstall kan mot den bakgrunden inte ha ansetts lämnat bästa pris eller ha ansetts lidit skada då de inte har tilldelats kontraktet. Kammarrätten i Jönköping har den 2 februari 2012 i mål 3983-11 i ett likvärdigt mål ansett att utvärdering endast skett utifrån pris. Båda anbudsgivarna har fått samma uppgifter i förfrågan. Någon tolkning för att utvärdering av pris endast skulle avse delar av det totala köpet finns inte. Syftet med upphandlingen är att utifrån valda kriterium välja den leverantör som lämnat bästa pris. Tunstall har själva hänvisat till att utvärderingen ska ske utifrån totalpris. Ändå anser de att kommunen vid utvärderingen bör bortsett från 50 procent av det som ingår i köpets totalkostnad, nämligen installation och utbildning. Det är inte fråga om en skönsmässig utvärdering då bägge parter var väl införstådda med att det rörde sig om totalt 400 larm med installation och utbildning för hantering. Tunstall har valt att lämna anbud på samtliga tillbehör då de var väl medvetna om att köp av sådan utrustning högst sannolikt skulle bli aktuell. Därmed är det inte heller orimligt att köparen i sin utvärdering så långt det är möjligt anger det uppskattade antalet i utvärderingen. För att Tunstall ska bedömas ha lämnat det lägsta priset krävs att ingen hänsyn tas till behovet av tillbehör, behovet av utbildning minimeras till en timme och installationen av 400 larm skulle kunna ske på en timme. Det har varit uppenbart för anbudsgivarna att kommunen skulle komma att

avropa tillbehör och utifrån det antagandet har Tunstall lämnat priser på tillbehören. Det har även varit uppenbart för Tunstall att såväl utbildning som installation skulle kräva mer resurser än bara en timme vardera. Antal var inte ifyllt i *prisbilagan* som skickades ut då styckpriser efterfrågades för samtliga artiklar och tjänster dock framgår det av avropsförfrågan att avropet gällde 400 larm.

### SKÄLEN 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 ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Enligt 16 kap. 4 § LOU får allmän förvaltningsdomstol överpröva en upphandling efter ansökan av en leverantör som anser sig ha lidit eller komma att lida skada. Av 16 kap 6 § LOU följer att rätten ska besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts om den upphandlande enheten 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.

*Förvaltningsrätten gör följande bedömning.*

Bolaget har gjort gällande att det av utvärderingsmodellen inte framgår hur priserna kommer att utvärderas och att kommunen har förbehållit sig en fri prövningsrätt och på så vis kunnat styra utgången i upphandlingen.

Av punkt 1.7 i avropsförfrågan framgår att ramavtalsleverantören ombeds att ange erbjudna priser, motsvarande i avropet preciserade villkor, i *prisbilagan*.

Avseende avropets omfattning anges i avropsförfrågan punkt 1.2 att förfrågan avser hela larmkedjan, trygghetstelefoner av typerna; fast IP, mobilt IP och kombinationen fast och mobilt IP samt att ca 400 larm ska bytas ut fram till den 31 december 2014. I avropspreciseringen *punkt 9* framgår att leverantören ska utbilda 3-4 personer/servicehus = 30 personer. Vilka i sin tur ska kunna utbilda resten av personalen.

I *prisbilagan* som sändes ut i samband med förfrågningsunderlaget är det vare sig angivet något antal trygghetstelefoner eller uppskattat antal timmar för de produktrelaterade tjänsterna. Kommunen har ändrat förfrågningsunderlaget och i den *uppdaterade prisbilagan* har antalet trygghetstelefoner av typ fast IP och mobilt IP angetts till en telefon av vardera typen medan antalet trygghetstelefoner av typen kombinationen fast och mobilt IP har angetts till 400 st. Den uppskattade tiden för de produktrelaterade tjänsterna har i bilagan angetts till en timme per månad för respektive tjänst.

I avropsförfrågan punkt 1.8 anges att prövning av avropssvar sker i två steg. I det första steget kontrolleras att avropssvaren uppfyller samtliga krav som angetts i inbjudan. I det andra steget prövas avropssvaren och avroparen beräknar kostnaden för erbjudna tjänster. Kontrakt tilldelas den Ramavtalsleverantör som lämnat lägst pris på avropsförfrågan enligt preciserade villkor.

Av bilagan till tilldelningsbeslutet framgår att kommunen vid sin utvärdering avseende trygghetstelefoner beräknat anbuden utifrån att 350 st. av typen mobilt IP och 50 st. av typen kombination fast och mobilt IP ska köpas in. Vad gäller inköp av typen fast IP har antalet vid utvärderingen angetts till noll. Avseende de tjänster som pris begärts för har installation av larm beräknats ta två timmar per larm och utbildningen tre timmar per



person. På plats service utöver garantiåtgärder har beräknats till tio timmar per månad. Därutöver har även en beräkning av anbuderna gjorts utifrån antal tillbehörsalarm.

Av utredningen framgår att ingen av anbudsgivarna har angett en uppskattning av hur lång tid en installation av larm kan förväntas ta. Det antal trygghetstelefoner och tjänster som använts av kommunen för beräkning vid utvärderingen av anbuderna är ett annat antal än det som uppgetts i förfrågningsunderlaget. Anbudsgivarna har således inte fått veta innan anbudslämnandet vilka av deras offererade priser som skulle komma att utvärderas. Frågan är om detta förfarande är förenligt med LOU.

Ett förfrågningsunderlag ska vara så pass tydligt att samtliga anbudsgivare ges insikt i hur bedömningen av deras anbud kommer att göras. Av transparens- och likabehandlingsprinciperna följer att den upphandlande myndighetens krav och utvärderingsmodell ska ha angetts på ett sätt som är tillräckligt för att varje leverantör med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget ska kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud.

I kraven på transparens och likabehandling ligger 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. Även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas, under förutsättning att de principer som bär upp lagen om offentlig upphandling och unionsrätten inte träds för när (jfr RÅ 2002 ref. 50).

Förvaltningsrätten anser att det aktuella förfrågningsunderlaget innefattar brister i förutsebarhet då kommunen förbehållit sig rätten att själv välja vilka av de offererade priserna samt vilket antal av priserna som ska ligga

till grund för beräkningen av totalt pris. Denna oklarhet innebär att det inte har varit möjligt för anbudsgivare att med tillräcklig grad av säkerhet förutse hur utvärderingen av anbuderna skulle ske med avseende på beräkning av totalpris. Kraven på transparens och förutsebarhet har därmed inte varit uppfyllda, utan förfrågningsunderlaget har gett utrymme för godtycke. Kommunen har därmed brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU.

Bolaget har gjort gällande att nämnda brist påverkat möjligheterna för bolaget att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Förvaltningsrätten finner att bolaget har gjort sannolikt att bolaget lidit eller riskerat att lida skada.

Eftersom bristerna är hänförliga till förfrågningsunderlaget och det konkurrenssuppsökande skedet är rättelse inte en tillräcklig åtgärd. Förvaltningsrätten finner därför att upphandlingen ska göras om.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 1 (DV 3109/1D-LOU)

Per Hansson



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Jönköping.

**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 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.

