



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I UPPSALA**

Enhet 1

**DOM**  
2017-04-18  
Meddelad i Uppsala

Mål nr  
58-17 E

**SÖKANDE**

Trivector System AB, 556391-1097  
Åldermansgatan 13  
227 64 Lund

**MOTPART**

Swedavia AB, 556797-0818

Ombud: Bolagsjurist Lotten Blomkvist  
Swedavia AB  
190 45 Stockholm-Arlanda

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF

KONKURRENSVECKNING	
2018-05-03	
Avd	
Dnr	
KSnr	/

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

**BAKGRUND**

Dok.Id 201619

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1853 751 48 Uppsala	Kungsgatan 49	018-431 63 00 E-post: <a href="mailto:forvaltningsratteni uppsala@dom.se">forvaltningsratteni uppsala@dom.se</a> <a href="http://www.forvaltningsratteni uppsala.domstol.se">www.forvaltningsratteni uppsala.domstol.se</a>	018-10 00 34	måndag–fredag 08:00-16:00

Swedavia AB (Swedavia) har genomfört en upphandling av realtidsinformation och dynamisk uppställning av kollektiva färdmedel (dnr SDA 2016-001452). Upphandlingen har genomförts som ett förhandlat förfarande enligt LUF. I tilldelningsbeslut den 27 december 2016 antogs anbud från Swarco Sverige AB. Trivector System AB (Trivector) ansåg sig inte kunna lämna anbud i upphandlingen på grund av alltför stora brister i anbudsunderlaget.

#### YRKANDEN M.M.

**Trivector** ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen ska göras om samt anför bl.a. följande. Den aktuella upphandlingen är den andra omgången av samma upphandling. Den 31 augusti 2016 beslutade Swedavia att avbryta den första upphandlingen då inga anbud kvalificerats för prövning av pris. Trivector blev felaktigt uteslutet från utvärderingen i den första upphandlingen. Skulle det finnas någon tveksamhet i detta så var utvärdering bristande i transparens då Swedavia inte över huvudet taget lät Trivector kommentera de uteslutningsgrunder Swedavia anfört innan upphandlingen avbröts. Även de diffust formulerade ska-kraven i kombination med Swedavias ensidiga tolkning av om Trivector uppfyllde dessa vittnar om bristande transparens.

Trivector blev prekvalificerad även till den andra anbudsomgången. Det saknades dock den öppenhet och transparens som krävs i en upphandling för att kunna lämna ett seriöst anbud.

Trivector ställde följande fråga till Swedavia. *För att uppfylla 3.1.2, 3.1.5 dessa krav förutsätts kontroll på applikationslagret men också över server och os ska vi därmed tolka det som att Swedavia önskar en extern drift av lösningen?* Trivector erhöll följande svar. *Lösning kan vara extern/intern. Uppfylld enligt krav 3.1.1.*

Det framgår tydligt av ovan att hårdvara ska inkluderas. Då det i det icke redigerbara prisdokumentet helt saknas positioner för att ange en fast kostnad för nödvändiga servrar och inte heller en årlig kostnad för extern drift av nödvändiga servrar ansåg sig Trivector oförmöget att lämna ett anbud.

Det framgår inte hur många nummerplåtsläsare (LPR) som ska ingå. Det saknas därutöver position i prisdokumentet för LPR-avläsare. Det är inte heller begripligt vad LPR-avläsarna ska användas till. På fråga om detta svarar Swedavia att *LPR-avläsare ska ha samma funktion som transponderlösningen*, vilket inte förtydligar situationen. Det enda som beskrivs i det övergripande kravdokumentet är en transponderlösning.

I det avtalsutkast, som det är ett ska-krav att anbudsgivarna måste acceptera, framgår det tydligt att anbudsgivaren inte kan komma med krav på betalning för utrustningen i efterhand.

Dessa förhållanden sammantaget gör det omöjligt att lämna ett anbud som rättvist kan utvärderas enligt den modell som redovisas i anbudsunderlaget. På grund av anbudsunderlagets stora brist på tydlighet och transparens anser sig Trivector oförmöget att lämna ett anbud, varför man yrkar att rätten beslutar att upphandlingen ska göras om. Att någon trots anbudsunderlagets brister ansett sig kunna lämna ett anbud kan dessutom tyda på en icke lika-behandling.

**Swedavia** bestrider bifall till Trivectors ansökan. Till stöd för sin talan anför man i huvudsak följande. Trivector har i sin ansökan hänvisat till den tidigare men avbrutna upphandlingen av realtidsinformation och dynamisk uppställning av kollektiva färdmedel. Då beslutet att avbryta den tidigare upphandlingen inte längre kan överprövas bemöter inte Swedavia vad Trivector anför om denna.

Som framgår av upphandlingsdokumenten har den aktuella upphandlingen genomförts som en funktionsupphandling. Swedavia har efterfrågat en hel-

hetslösning i form av ett system som ska tillgodose de funktioner och krav som preciserats i de administrativa föreskrifterna och kravspecifikationerna. Leverantören ska tillhandahålla den efterfrågade funktionen som en tjänst där leverantören levererar samtliga ingående komponenter för att tjänsten ska kunna levereras i sin helhet till önskad tillgänglighet och prestanda.

Det har varit upp till anbudsgivarna att utforma systemet på det sätt de ansett erforderligt. Utöver systemet, har i upphandlingen ställts krav på drift och underhåll av systemet samt en supportertjänst.

För att möjliggöra prissättning och utvärdering av de olika anbudena har det i prisbilagan gjorts en uppdelning av de olika ingående delarna av det efterfrågade systemet och tjänsterna. I den del upphandlingen innefattar fysiska komponenter, vilka definierats i kravspecifikationen, har antal enheter preciserats i prisbilagan. Dessa komponenter och hårdvarudelar som ingår i systemet och övriga installationskostnader återfinns i posterna 1-27 i prisbilagan. I post 28, licenskostnad, ingår samtliga mjukvarukostnader samt övriga fasta kostnader. Övriga tjänster, såsom underhåll, support och konsulttjänster återfinns under posterna 29-36. Prisbilagan innefattar samtliga i systemet ingående funktioner och tillhandahållandet av tjänsten.

Enligt p. 1.1.8 i kravspecifikationen ska det ingå LPR-avläsare i systemet. Swedavia har således efterfrågat att den aktuella funktionen ska innefattas i systemet. LPR-avläsare är inte en särskild komponent utan en funktion. Till följd av att Swedavia inte inledningsvis har något behov av att använda LPR-avläsare, så har Swedavia inte efterfrågat några LPR-kameror, som är den komponent som möjliggör avläsning. Upphandlingen omfattar således inte LPR-kameror och LPR-kameror har därför inte tagits upp i prisbilagan. Kostnaden för LPR-funktionen skulle, liksom övriga mjukvarudelar i systemet, ingå i licensavgiften. Det har således varit fullt möjligt att prissätta LPR-funktionen och upphandlingen har inte brustit i transparens eller på annat sätt skett i strid med LUF.

Vad gäller de krav som ställs kring serverfunktion så ingår de i den del av upphandlingen som omfattar krav på systemet och den efterfrågade tjänsten. Kostnaden för serverfunktionen ska därmed inkluderas i posten licenskostnad, som innefattar samtliga mjukvarukostnader och andra kostnader för tillhandahållandet av den aktuella tjänsten. Huruvida anbudsgivarna önskar uppfylla serverfunktionen genom extern eller intern server är inte något som Swedavia har krävställt, vilket redogjorts för i svaret på ställd fråga kring serverfunktionen. Upphandlingen har vad gäller serverfunktion skett i enlighet med LUF och dess grundläggande principer.

Alla leverantörer har erhållit samma information vid samma tillfälle, varför likabehandlingsprincipen har respekterats.

**Trivector** har i yttrande tillagt bl.a. följande. Av upphandlingsunderlaget framgår inte att LPR-avläsare är en funktion och inte en komponent. När Trivector frågade Swedavia om systemet skulle innehålla LPR-avläsare och barcode-läsare fick man ingen information om att endast funktionaliteten efterfrågades.

Licensavgifter brukar normalt vara beroende av antalet enheter vilket gör prissättning av LPR-funktionen i form av en licensavgift omöjlig eftersom prisdokumentet enbart tillåter prissättning med en klumpsumma per år.

Swedavia skriver i sin inlaga att posten licenskostnad i prisbilagan, ska innefatta samtliga mjukvarukostnader och övriga fasta kostnader för tjänsten. Detta framgår dock inte av prisbilagan. I prisbilagan är angett licensavgifter/mjukvarukostnader för test och produktionsmiljön. Det framgår inte heller att serverkostnader ska anges under punkten licensavgifter. Vad som normalt torde innefattas i begreppet licensavgifter är uppenbart.

Eftersom Trivector inte tolkade licensavgifter som att även årlig serverkostnad innefattades, tyder det på bristande transparens. Om någon annan leve-

rantör upplysts om att Swedavia förväntade sig att serverkostnad skulle ingå i posten tyder det på bristande likabehandling.

Även posterna årlig underhållskostnad samt supportkostnad i prisbilagan är otydliga eftersom det i bilagan anges att volymerna endast är uppskattningar och att inga volymer garanteras. Det är normalt att underhållskostnader för hårdvara som efterfrågats i systemet, t.ex. fordonsdatorer och bommar, är beroende av antalet sådana enheter.

### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

LUF, som gällde vid tidpunkten när den aktuella upphandlingen påbörjades, är numera upphävd och ersatt av en ny lag. Den upphävda lagen gäller dock enligt övergångsbestämmelserna för sådan upphandling som har påbörjats före ikraftträdandet av den nya lagen.

Enligt 16 kap. 6 § LUF ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts, om den upphandlande enheten brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 24 § LUF eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

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 iakttas.

I mål om offentlig upphandling grundar rätten sin prövning på de omständigheter som sökanden åberopar och parterna bär själva ansvaret för utredningen (jfr RÅ 2009 ref. 69).

Ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en normalt omsorgsfull leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphand-

lande enheten tillmäter betydelse vid upphandlingen och en utvärderingsmodell ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat. Även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får emellertid godtas under förutsättning att de principer som bär upp LUF och unionsrätten inte träds för när (jfr EU-domstolens avgörande den 18 oktober 2001 i mål C-19/00 och RÅ 2002 ref. 50). Det står alltså den upphandlande enheten fritt att själv bestämma hur förfrågningsunderlaget i en upphandling ska utformas och vad som ska tillmätas betydelse, så länge det sker inom ramen för offentliga upphandlingars grundläggande principer.

### **Förvaltningsrättens bedömning**

#### *Förvaltningsrättens prövningsram*

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att Trivector anfört omständigheter hänförliga till den tidigare upphandlingen vilken avbröts genom beslut den 31 augusti 2016. Avbrytandebeslutet har inte begärts överprövat och omständigheter hänförliga till detta är därmed inte föremål för förvaltningsrättens prövning i aktuellt mål.

Frågan i målet är om det med stöd av de omständigheter som Trivector har åberopat, finns skäl för ingripande enligt LUF mot den upphandling som avslutades med ett tilldelningsbeslut den 27 december 2016. Trivector anser att Swedavia har brutit mot principerna om öppenhet, transparens och lika-behandling genom att använda ett oförutsebart förfrågningsunderlag. Därvid har särskilt tagits upp servrar, LPR-avläsare samt underhålls- och supportkostnad.

#### *Servrar*

Trivector anför att det med hänvisning till punkterna 3.1.2 och 3.1.5 i kravspecifikationen inte framgår om Swedavia kommer att tillhandahålla servrar eller inte. Trivector anför vidare att kostnaden för servrar inte heller kan anses omfattas av prisposten licensavgifter, varvid det saknas position i

prisbilagan för att ange antingen fast kostnad för nödvändiga servrar eller årlig kostnad för extern drift av nödvändiga servrar.

Swedavia anför att leverantören själv får välja om den vill uppfylla serverfunktionen genom extern eller intern lösning, samt att serverfunktionen ingår i prisposten licenskostnad.

Av handlingarna i målet framgår inte att Swedavia ställt något krav på att serverlösningen ska vara intern eller extern. Enligt förvaltningsrättens mening får detta tolkas som att båda lösningarna är godtagbara. Denna tolkning förstärks av det svar Trivector erhöll på ställd fråga om servrar.

Trivector har i den fråga man ställde till Swedavia hänvisat till punkterna 3.1.2 och 3.1.5 i kravspecifikationen. Dessa två punkter ingår i den icke funktionella delen av upphandlingen vari krav på systemet och den efterfrågade tjänsten ställs. Av det sammanhang i vilket kraven på serverlösningen ställs gör förvaltningsrätten bedömningen att kostnaden för tillhandahållande av servrar får anses ingå i posten för licensavgifter och mjukvarukostnader. Prissättningen av tillhandahållandet av servrar är något diffus men kan inte anses så pass otydlig att principerna som bär upp LUF träds för när. Således saknas skäl att förordna om ingripande mot upphandlingen på denna grund.

#### *LPR-avläsare*

Trivector anför att det inte framgår att Swedavia efterfrågar LPR-avläsare som funktion och inte komponent. Det saknas enligt Trivector även position i prisbilagan för prissättning av dessa.

Swedavia anför att det framgår av förfrågningsunderlaget att LPR-funktion och inte LPR-kameror efterfrågas. Således har enligt Swedavia inte LPR-kameror eller dylika komponenter tagits upp i prisbilagan, utan kostnaden för LPR-funktionen ingår i prisposten för licensavgifter.



Enligt förvaltningsrätten måste LPR-avläsare tolkas mot bakgrund av både kravspecifikationen och prisbilagan. I de funktionella kraven i kravspecifikationen p. 1.1.8 anges att systemlösningen skall inneha LPR-avläsare/transponderläsning/QR-kod/barcodelösning. I prisbilagan post 13 och post 14 ska pris för barcodeläsare och transponderläsare anges. Mot bakgrund av att ingen enhetskostnad för LPR-avläsare framgår av prisbilagan, får kravet på att systemlösningen ska inneha LPR-avläsare tolkas som att kravet avser en funktion och inte en enhet. Även om inte kravet är optimalt formulerat får det sett i sitt sammanhang anses tillräckligt tydligt framgå att det är en LPR-funktion och inte en LPR-enhet som efterfrågas.

Swedavia har obesträtt uppgett att LPR-funktionen är en mjukvara. Dessa uppgifter får således tas för goda. Enligt förklaringen till prisposten för licensavgifter i prisbilagan omfattar posten mjukvarukostnader. Mot bakgrund av att LPR-funktionen är en mjukvara anser förvaltningsrätten att det framgår att priset för denna ska tas upp under posten för licensavgifter.

Trivektor har inte förtydligat på vilket sätt prissättningen av licensavgiften inte skulle vara möjlig utan att veta exakt antal enheter. Det framgår enligt förvaltningsrättens mening av förfrågningsunderlaget tillräckligt om omfattningen av upphandlingen för att anbudsgivare mot bakgrund av detta kunna göra en grundad prissättning.

#### *Underhålls- och supportkostnad*

Trivektor anför att posterna årlig underhålls- och supportkostnad är otydliga i och med prisbilagens uppgift om att volymerna enbart är uppskattningar och att inga volymer garanteras.

Swedavia anför att för att möjliggöra prissättning och utvärdering har det i prisbilagan gjorts en uppdelning av de olika ingående delarna av det efterfrågade systemet och tjänsterna. Prisbilagan innefattar enligt Swedavia samtliga i systemet ingående funktioner och tillhandahållande av tjänsten.

Det förefaller enligt förvaltningsrätten naturligt att kostnaden för underhåll och support blir en uppskattning mot bakgrund av det antal av en viss enhet som efterfrågats och det antal arbetstimmar som uppskattats. Det utrymme för uppskattning av priset som ges kan inte anses motivera ett ingripande enligt LUF. Vad Trivector anfört i denna del föranleder således ingen åtgärd.

*Samlad bedömning*

Vid en samlad bedömning anser förvaltningsrätten att de otydligheter i förfrågningsunderlaget som Trivector gör gällande, inte varit tillräckligt betydande för att träda transparensprincipen eller någon annan grundläggande princip i LUF för när. Det saknas sålunda skäl att ingripa mot upphandlingen. Trivector kan därför inte anses ha lidit eller komma att lida skada i den mening som avses i LUF. Trivectors ansökan om överprövning ska därmed avslås.

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

Eva Frånlund Althin  
rådman

Målet har handlagts av föredraganden Wille Steinert.



# 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. 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 vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut 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, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

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.





**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I UPPSALA**

Enhet 1

**BESLUT**  
2017-05-17  
Meddelat i Uppsala

Mål nr E  
2628-17

**SÖKANDE**

Polar Print Försäljning AB, 556322-3360  
Box 950  
971 28 Luleå

**MOTPART**

Region Uppsala  
Box 602  
751 25 Uppsala

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,  
LOU; fråga om överlämnande till annan förvaltningsrätt

KONKURRENSVERKET	
2018-05-03	
Avd	
Dnr	
KSnr	Arkiv

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten i Uppsala överlämnar målet till Förvaltningsrätten i  
Karlstad.

Dok.Id 210614

**Postadress**  
Box 1853  
751 48 Uppsala

**Besöksadress**  
Kungsgatan 49

**Telefon**  
018-431 63 00  
**E-post:** [forvaltningsratteni uppsala@dom.se](mailto:forvaltningsratteni uppsala@dom.se)  
[www.forvaltningsratteni uppsala.domstol.se](http://www.forvaltningsratteni uppsala.domstol.se)

**Telefax**  
018-10 00 34

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-16:00

### **BAKGRUND**

Region Uppsala genomför i samverkan med ett antal andra upphandlande myndigheter upphandling av CCTV, dnr 17 RS8. Upphandlingen handläggs av Region Örebro län på uppdrag av de övriga deltagande myndigheterna. Polar Print Försäljning AB (bolaget) har ansökt om överprövning av upphandlingen.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

Vid Förvaltningsrätten i Karlstad handläggs mål som har ett nära samband med ifrågavarande mål. Av praktiska skäl bör överprövningen handläggas gemensamt vid en domstol. Förvaltningsrätten i Karlstad har meddelat upplysningsvis att målet kan handläggas där. Bolaget har ansökt om överprövning vid Förvaltningsrätten i Karlstad och målet kan handläggas där utan avsevärd olägenhet för någon part. Målet ska därför med stöd av 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och 8 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. överlämnas till Förvaltningsrätten i Karlstad.

Eva Frånlund Althin  
rådman

Målet har beretts av föredragande juristen Carl Martin Gölstam.