



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 31

DOM
2017-03-24
Meddelad i Stockholm

Mål nr
23011-16

SÖKANDE

Stanley Security Sverige AB, 556076-0737

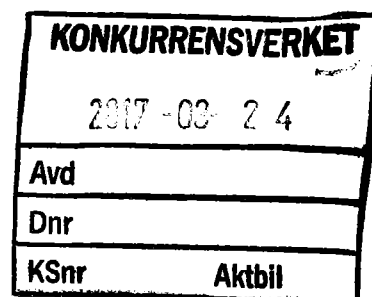
Ombud: Advokat Kristian Pedersen och jur. kand. Emily Tomas da Costa
Advokatfirman Kahn Pedersen
Box 16119
103 23 Stockholm

MOTPART

Karolinska Institutet
171 77 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Karolinska Institutets yrkande om att Stanley Security Sverige AB:s ansökan ska avvisas.

Förvaltningsrätten avslår Stanley Security Sverige AB:s ansökan.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut av den 27 och 28 oktober 2016 upphör därmed att gälla.

Dok.Id 794795

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		

BAKGRUND

Karolinska Institutet (KI) genomför ett avrop från Statens inköpscentrals ramavtal "Säkerhetsteknik, säkerhetssystem – Region Öst" (avtalsnummer 96-65-2014:001). Avropet genomförs som en förnyad konkurrensutsättning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Avropet, som har dnr 15108/UI 2-4438/2015, omfattar säkerhetssystem för installation i KI:s lokaler på fastigheterna ANA 8 och NEO.

YRKANDEN M.M.**Stanley Security AB (Bolaget)**

Bolaget ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att den ska göras om. Till stöd för sin talan anför Bolaget bl.a. följande.

Bolagets ansökan ska inte avvisas

Bolaget har haft ett intresse av att lämna avropssvar i upphandlingen, eftersom Bolaget yrkar att upphandlingen ska göras om med förändrade villkor för att kunna delta i densamma. Emellertid har Bolaget varit förhindrat att lämna avropssvar till följd av just de överträdelser som nu är föremål för överprövning. Att den bristfälliga utformningen av förfrågningsunderlaget var anledningen till att Bolaget avstod från att lämna avropssvar framgår tydligt av det e-postmeddelande som Bolaget skickade till KI den 25 oktober 2016. Det saknas skäl för att avvisa Bolagets ansökan.

Kravet på integration strider mot ramavtalet, 5 kap. 2 och 7 §§ LOU samt transparensprincipen i 1 kap. 9 § LOU

I nu aktuellt mål har KI i förfrågningsunderlagen för fastigheterna NEO respektive ANA 8 uppställt ett krav som innebär att endast system som är möjliga att integrera med det befintliga systemet Bravida Integra kan uppfylla det obligatoriska kravet (se punkt 64 och punkt 64.CB/1 i respektive förfrågningsunderlags tekniska specifikationer). Detta är dock varken ett krav som återfinns i kravspecifikationen i avsnitt 5 i förfrågningsunderlaget för ramavtalsupphandlingen eller ett sådant "övrigt ska-krav" som får ställas vid avrop av säkerhetssystem. Kravet innebär att kontraktsföremålet i grunden förändras och att andra anbudsgivare sannolikt hade lämnat anbud, och med helt andra villkor, för det fall kravet hade angetts i upphandlingen av ramavtalet. Kravet, som innebär en väsentlig ändring i förhållande till ramavtalet och inte endast en precisering eller en tillåten komplettering, är därför otillåtet. Genom att uppställa kravet har KI brutit mot såväl ramavtalet som 5 kap. 2 och 7 §§ LOU. KI har även åsidosatt den grundläggande principen om transparens i 1 kap. 9 § LOU.

Kravet på integration strider mot principen om likabehandling i 1 kap. 9 § LOU och artikel 32.2 i direktiv 2004/18/EG¹

Det finns inga system på marknaden som kan integreras med Bravida Integra, eftersom systemet inte är öppet för andra leverantörers säkerhetssystem. Detta stöds av handlingar från Uppsala universitet och Linköpings universitet. Bravida Integra är således ett slutet system som varken kan övertas, driftas eller underhållas av flera leverantörer. Eftersom separata system från olika tillverkare inte kan integreras med Bravida Integra är det inte att betrakta som ett överordnat system så som KI påstår utan ett proprietärt integrerat säkerhetssystem. Systemet marknadsförs

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004.

uteslutande av Bravida. Systemet finns varken tillgängligt via grossister eller utvalda återförsäljare/partners där prislistor på ingående produkter är allmänt tillgängliga på marknaden. Bolaget har vid flera tillfällen försökt få till stånd ett inköpsavtal avseende Bravidas produkter för att kunna vidare distribuera dessa till slutkund. Detta har emellertid inte varit möjligt, bland annat eftersom Bravida vill behålla kontrollen över produkterna och dessutom endast säljer dessa till s.k. riktpis. Eftersom de aktuella riktpiserna vida överstiger bruttopriserna, kan Bolaget eller andra leverantörer omöjligt konkurrera med de priser som Bravida erbjuder för samma produkt.

I praktiken har det således endast varit Bravida som har kunnat vinna upphandlingen. Med hänsyn till syftet med upphandlingen, att förvärva ett säkerhetssystem för KI:s lokaler inbegripande passagekontrollsystem, låssystem och porttelefonsystem, hade även Bolaget och andra leverantörer kunnat erbjuda för ändamålet likvärdiga lösningar, om inte KI hade ställt kravet på integration med Bravida Integra. Förfrågningsunderlaget har därmed utformats på ett sådant sätt att det i praktiken är riktat mot Bravida, vilket innebär att det otillbörligen gynnar Bravida på andra ramavtalsleverantörers bekostnad. Att det förhåller sig på detta sätt måste KI ha varit medvetet om vid utformningen av förfrågningsunderlaget, eller i vart fall blivit medvetet om genom Bolagets påtalande av bristerna. Eftersom endast en leverantör kan komma ifråga för tilldelning, har KI använt ramavtalet på ett sådant sätt att det hindrar, snedvrider eller i vart fall begränsar konkurrensen. Kravet står därför i strid med såväl likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § LOU som artikel 32.2 i direktiv 2004/18/EG.

KI har anfört att Bravida har lämnat referenser till KI avseende tre slutanvändare som använder Bravida Integra och där andra företag sköter installation, service, drift, uppgradering, utökning och underhåll, varvid

Bolaget har angivits som servicepartner för ett av Bravida Integra-systemen. Bolaget har, med anledning av KI:s påstående, kontaktat angivna referenser. Genom telefonsamtal med referenspersonerna vid Region Skåne respektive Telefonaktiebolaget LM Ericsson (Sverige), samt genom ett möte med referenspersonen för Swedavia, har det framkommit att KI inte har kontaktat något av de aktuella bolagen för att bekräfta Bravidas uppgifter. Följaktligen kan referenserna inte på något sätt anses visa att någon annan installatör än Bravida kan överta, drifva, uppgradera, utöka och underhålla Bravida Integra.

Vad gäller det referensuppdrag avseende Swedavia, där Bolaget har angivits som servicepartner, ska följande framhållas. I befintliga avtal med Swedavia ingår vissa installationer med Bravida Integra. Bolaget har därmed hanterat drift och underhåll av dessa system under avtalsperioden. Felsökning har gjorts av Bolagets egna tekniker, medan mer komplexa ärenden, vilka har krävt Bravidas medverkan, alltid har gått via Swedavia. Anledningen till detta är att Bolaget överhuvudtaget inte har fått någon respons direkt från Bravida. Bolaget har inte heller fått någon respons från Bravida beträffande utökningar av Bravida Integra eller utbyte av trasiga komponenter, vilket har medfört att Bolaget har tvingats köpa begagnade komponenter från ett annat företag. Bravida har dessutom vägrat att tillhandahålla Bolaget utbildning avseende Bravida Integra. Bravida har således, under hela avtalstiden, behållit den faktiska kontrollen över systemet och Bolaget har varken självständigt eller oberoende av Bravida kunnat överta, drifva, uppgradera, utöka eller underhålla Bravida Integra.

KI har anfört att det befintliga avtalet mellan KI och Bravida uttryckligen reglerar att all specifik programmeringskod och/eller teknikerkod som kan krävas för att möjliggöra övertagande, drift, uppgradering, utökning och underhåll av en annan leverantör ska överlämnas till KI. Bolaget kan emellertid konstatera att det av förfrågningsunderlaget inte framgår att så är

fallet. Att denna förutsättning för upphandlingen inte framgår uttryckligen av upphandlingsdokumenten, kan inte betraktas som något annat än en brist i förfrågningsunderlaget som står i strid med de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU. Bolaget har vid åtskilliga tillfällen ställt frågor till KI kring detta utan att få tillfredsställande svar.

Kravet på integration med Bravida Integra strider mot principen om proportionalitet i 1 kap. 9 § LOU

KI har uppställt obligatoriska krav som varken har varit nödvändiga eller proportionerliga i förhållande till upphandlingsföremålet eller i förhållande till den negativa effekt som kraven har fått. KI har därmed brutit mot principen om proportionalitet i 1 kap. 9 § LOU.

Av handlingarna i målet framgår att upphandlingen bl.a. avser säkerhetssystem till lokaler på fastigheten ANA 8. I lokalerna finns i dagsläget inte något säkerhetssystem installerat. KI har emellertid ställt krav på att lokalerna ska ha samma säkerhetssystem som den intilliggande byggnaden, nämligen Bravida Integra. Det aktuella kravet är varken lämpligt eller effektivt för att uppnå det eftersträvade syftet. I förfrågningsunderlaget har KI nämligen uppställt ett krav på att "[...] offererat system ska vara ett öppet system, som efter kontraktets löptid är möjligt att överta, driftas, uppgraderas, utökas och underhållas av annan leverantör". Eftersom endast Bravida Integra, som är ett slutet system, kan komma ifråga i upphandlingen, kan ingen leverantör heller uppfylla kravet på att systemet ska vara öppet. Den av KI efterfrågade lösningen möjliggör inte heller för KI att, i enlighet med sina mål med upphandlingen, införa ett överordnat system där flera olika system från olika leverantörer kan användas och där säkerhetssystemen kan levereras och installeras av vilken leverantör som helst. KI har därmed uppställt motstridiga krav i

förfrågningsunderlaget som innebär att syftet med upphandlingen svårligen kan uppnås.

Därefter är frågan om det kan anses nödvändigt att samma säkerhetssystem används i lokalerna på ANA 8, som i intilliggande byggnad, eller om det finns mindre ingripande, dvs. mindre konkurrensbegränsande, alternativ. I det avseendet kan konstateras att det inte rör sig om något sammanhållet system (i jämförelse med exempelvis ett IT-system), varför det säkerhetssystem som installeras i lokalerna på ANA 8 till sin funktionalitet inte är beroende av att det kan integreras med det säkerhetssystem som finns installerat i den intilliggande byggnaden. Det kan vidare konstateras att det på marknaden finns andra säkerhetssystem som kan uppfylla de övriga kraven i upphandlingen, dvs. som objektivt sett uppfyller KI:s behov. Således finns andra praktiskt gångbara, mindre ingripande, alternativ som möter KI:s faktiska behov av ett säkerhetssystem. Det kan mot denna bakgrund inte på något sätt anses nödvändigt, vare sig tekniskt eller praktiskt, att ANA 8 ska ha samma säkerhetssystem som i den intilliggande byggnaden.

Slutligen är den negativa effekt som åtgärden innebär oproportionerlig eller i vart fall överdriven i jämförelse med det eftersträvade syftet. Det uppställda kravet innebär nämligen att endast en leverantör i praktiken kan vinna upphandlingen. Effekten av kravet är således att konkurrensen helt uteblir och att en viss leverantör gynnas på bekostnad av alla andra leverantörer.

Skada

Till följd av KI:s överträdelse av bestämmelserna i LOU har Bolaget inte kunnat lämna anbud i upphandlingen. Bolaget har därmed gått miste om

möjligheten att tilldelas kontrakt och Bolaget lider eller riskerar i vart fall att lida sådan skada som avses i 16 kap. 6 § LOU.

KI

KI yrkar i första hand att ansökan ska avvisas. I andra hand yrkar KI att ansökan ska avslås. Till stöd för sin inställning anför KI bl.a. följande.

Bolagets ansökan om överprövning ska avvisas

Bolaget har självmant avstått från att lämna avropssvar. Bolagets beslut har inte haft något samband med några brister i KI:s agerande eftersom inga sådana brister har förelegat. Bolaget kan därför inte anses ha haft för avsikt att lämna något avropssvar i den aktuella upphandlingen. Enligt 16 kap. 4 § LOU får överprövning av en upphandling ske på begäran av en leverantör. Begreppet leverantör förutsätter att det är fråga om någon som har haft för avsikt att lämna anbud (avropssvar) till den upphandlande myndigheten. Eftersom Bolaget inte har haft sådan avsikt kan Bolaget inte anses ha talerätt. Bolagets ansökan ska därför avvisas.

Kravet på integration med Bravida Integra är förenligt med ramavtalet och 5 kap. LOU

Kravet på integration med det befintliga överordnade systemet utgör en tillåten precisering/komplettering av i ramavtalsupphandlingen ställda krav och har en uppenbar koppling till föremålet för upphandlingen. Att precisering av krav är tillåtet framgår tydligt av 5 kap. 7 § LOU, ramavtalets punkt 5.1.1 och 5.2.1 samt ramavtalets vägledning punkt 3.1.3. En sådan strikt tolkning av ramavtalet som Bolaget förespråkar är orealistisk och skulle medföra att ramavtalet är helt oanvändbart eftersom det inte skulle finnas något utrymme att ställa några som helst behovsanpassade krav, till

exempel att specificera tekniska förutsättningar för installationen. Att kravet på integration skulle utgöra en väsentlig förändring mot vad som fastställts vid det ursprungliga tilldelningsbeslutet är felaktigt.

Kravet på integration är förenligt med grundläggande principer i LOU och direktiv 2004/18/EG

KI har inte någonstans i upphandlingens förfrågningsunderlag angivit eller krävt, vare sig direkt eller indirekt, att Bravidas produkter ska erbjudas. KI:s angivande av Bravida Integra utgör en beskrivning av den befintliga miljön och de tekniska förutsättningarna för systemet och KI har enbart ställt krav på att systemet ska integreras mot det befintliga överordnade systemet. Det finns inga hinder, vare sig juridiska eller tekniska, för Bolaget att använda sig av annan hårdvara än Bravidas. Inte heller finns några juridiska eller tekniska hinder mot att integrera andra system än Bravida-system mot det överordnade systemet. Bravida har levererat Bravida Integra till ett flertal objekt där systemet agerar som ett rent överordnat system och presenterar information från många olika separata undersystem från olika tillverkare.

Sakfrågan om Bravida Integra är ett sådant öppet system som KI har avsett har avgjorts i Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 5143-16.

Förvaltningsrätten fann inga skäl att ingripa under omständigheter vilka i all väsentlighet motsvarade de nu föreliggande. Angående åberopandet av ett tidigare förfrågningsunderlag från Uppsala universitet fann förvaltningsrätten att den omständigheten att en annan myndighet gjort en annan bedömning inte kunde medföra någon annan slutsats. Handlingarna från Uppsala universitet och Linköpings universitet som Bolaget har åberopat avser situationer som är frikopplade från den nu aktuella upphandlingen och saknar relevans i målet. Kammarkollegiet har i ramavtalsupphandlingen bedömt att samtliga ramavtalsleverantörer,

inklusive Bravida, kan tillhandahålla öppna system enligt ramavtalets definition av begreppet.

Bravida har lämnat referenser till KI avseende tre slutanvändare som använder Bravida Integra där Bravida endast fungerar som produktleverantör och andra företag sköter installation, service, drift, uppgradering, utökning och underhåll. Bland dessa har Bolaget angivits som servicepartner för det Bravida Integra-system som finns hos Swedavia. Av e-postkonversationer mellan Bolaget och Bravida framgår att Bravida direkt har försett Bolaget med såväl hårdvara som mjukvara samt instruktioner och support för att stötta Bolaget vid installationer, utan att detta har gått via Swedavia. Genom Systemhuset anordnar Bravida också utbildningar som riktar sig mot bl.a. installatörer, återförsäljare och slutkunder och dessa kurser är öppna för alla som vill delta. Om Bolaget anser att Bravida har agerat på ett otillåtet och konkurrensbegränsande sätt, genom att vägra att sälja sina produkter till Bolaget eller genom att begära vad Bolaget anser vara för höga priser för sina produkter, så är en överprövning av upphandlingen fel åtgärd att vidta då ett sådant påstått beteende från Bravidas sida inte kan anses vara orsakat av KI eller av Bravida Integras egenskaper som system.

Stor vikt måste även läggas vid att det befintliga avtalet mellan KI och Bravida uttryckligen reglerar att all specifik programmeringskod och/eller teknisk kod som kan krävas för att möjliggöra övertagande, drift, uppgradering, utökning och underhåll av en annan leverantör ska överlämnas till KI. Eftersom KI har angivit att integration mot befintligt system av typen Integra ska göras måste det kunna antas att möjlighet till sådan integration finns. En rimligt informerad person erfaren i branschen, hos ett företag med kompetens att genomföra ett sådant uppdrag som upphandlingen avser, måste anses kunna förstå vad som krävs för att genomföra en integration av sitt erbjudna system mot ett befintligt

överordnat system. Genom KI:s svar på de frågor angående detta som Bolaget har ställt till KI har Bolaget fått veta att KI har rätt till sådana relevanta koder och att integrationen kommer att kunna genomföras. Det kan därför inte anses ha förelegat några oklarheter kring förutsättningarna för integrationen.

Om förvaltningsrätten ändå skulle finna att KI:s befintliga överordnade system inte är öppet för integrationer kan integrationskravet i vart fall inte anses vara oproportionerligt. Integrerade säkerhetslösningar likt den KI har byggt upp är idag standard i branschen på grund av dess överlägsna effektivitet vad gäller i princip alla aspekter av lösningens användning. All information från de integrerade systemen samlas in centralt i det överordnade systemet vilket möjliggör bland annat centraliserad övervakning, behörighetsstyrning, larmstyrning och uppföljning. KI:s mål är att alla lokaler ska vara utrustade med självständiga säkerhetssystem, levererade och installerade av vilken leverantör som helst, som kan fungera autonomt i det fall något fel eller avbrott i anslutningen till det överordnade systemet skulle uppstå, men som under normala omständigheter styrs, administreras och driftas centralt.

KI har valt den minst konkurrensbegränsande lösningen, något som är uppenbart önskvärt ur ett affärsmässigt perspektiv. Möjligheten till flera olika leverantörer av system, tillsammans med kravet att systemen ska vara öppna, maximerar konkurrensen vad gäller såväl produkter och installation som framtida drift och underhåll av KI:s säkerhetslösning.

Som framgår av omfattande kammarrättspraxis kan det i normala fall inte finnas några hinder mot att i en upphandling kräva att ett offererat system ska kunna kommunicera med ett befintligt system. En konkurrensbegränsning kan i sådana fall motiveras av behov att centralt styra och övervaka den här typen av system samt undvika onödigt höga kostnader och

tekniska svårigheter avseende användning, drift och underhåll. Kravet på integration med det befintliga överordnade systemet måste alltså anses vara effektivt och lämpligt för att uppnå KI:s syften. Något mindre ingripande alternativ som uppnår samma syften finns inte. Slutligen innebär integrationskravet ingen negativ effekt eftersom det befintliga överordnade systemet är öppet för integrationer. KI kan inte heller anses ha ställt motstridiga krav genom att kräva att systemet ska vara ett öppet system eftersom systemets öppenhet inte har något samband med huruvida det överordnade systemet är ett öppet system.

Skada

Det faktum att Bolaget kan hantera Bravida Intergra-system på det sätt som har efterfrågats och att Bolaget inte på något sätt har varit begränsat till att erbjuda vare sig hårdvara eller system från Bravida, styrker att Bolaget självmant har avstått från att lämna ett avropssvar på grund av någon extern omständighet, t.ex. att man har ansett sig inte kunna genomföra uppdraget eller inte kunna konkurrera om lägsta pris. Bolaget kan därför inte anse ha lidit någon skada.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan om Bolagets talan ska avvisas

För att ha rätt att ansöka om överprövning av en upphandling krävs enligt 16 kap. 4 § LOU att sökanden är en leverantör i lagens mening och att sökanden anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada. I 2 kap. 11 § första stycket LOU definieras begreppet leverantör som den som på marknaden tillhandahåller varor eller tjänster eller utför byggentreprenader.

Redan av definitionen av leverantörsbegreppet följer således att det för prövningen av frågan om talerätt saknar betydelse om den som anser sig vara leverantör de facto har lämnat ett anbud i den aktuella upphandlingen eller inte. Möjligheten till överprövning ska, enligt praxis från EU-domstolen, vara öppen för varje aktör som har eller har haft ett intresse av att få ett offentligt kontrakt (se punkt 40 i EU-domstolens dom i mål C-26/03 Stadt Halle). Av äldre förarbeten, vilka fortfarande har relevans för frågan, framgår vidare att bestämmelsen om rätten att ansöka om överprövning främst riktar sig till den leverantör som finner att en pågående upphandling sker på ett sådant sätt att han inte kan delta på ett korrekt och i lagen förutsatt sätt (prop. 1992/93:88 s. 101). I kammarrättspraxis har begreppet leverantör ansetts förutsätta att sökanden i vart fall har haft för avsikt att lämna ett anbud i upphandlingen (se bl.a. Kammarrätten i Göteborgs dom den 23 maj 2016 i mål nr 1625-16 och Kammarrätten i Stockholms dom den 5 september 2016 i mål nr 4141-16).

Bolaget har anfört att det har haft ett intresse av att lämna avropssvar i upphandlingen, men att det har varit förhindrat från att göra detta på grund av de överträdelser av upphandlingslagstiftningen som har gjorts gällande i målet. Bolagets påståenden i denna del får stöd av den förteckning över frågor och svar samt det e-postmeddelande av den 25 oktober 2016 som Bolaget har gett in och åberopat i målet. Mot bakgrund av denna bevisning och vad Bolaget har anfört som skäl för sin ansökan om överprövning, anser förvaltningsrätten det vara visat att Bolaget har haft såväl intresse av som för avsikt att lämna avropssvar i upphandlingen. Bolaget är därmed att betrakta som leverantör i den mening som avses i LOU. Bolaget har vidare anfört att det anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada. Kraven för talerätt enligt 16 kap. 4 § LOU är därmed uppfyllda och Bolagets ansökan ska följaktligen inte avvisas.

Förvaltningsrättens bedömning av målet i sak

Utgångspunkter för prövningen

Av 1 kap. 9 § LOU framgår att upphandlande myndigheter ska 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.

Av 16 kap. 6 § första stycket samma lag framgår följande. 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 ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU. Det är den som ansöker om överprövning som på ett klart och tydligt sätt ska ange vilka omständigheter talan grundas på och visa att den upphandlande myndigheten har agerat i strid med LOU (jfr RÅ 2009 ref. 69).

Frågan om kravet på integration står i strid med ramavtalet, 5 kap. 2 och 7 §§ LOU och/eller transparensprincipen i 1 kap. 9 § LOU

Bolaget har till att börja med anfört att KI i det aktuella avropet har uppställt ett krav i förfrågningsunderlaget för fastigheterna ANA 8 respektive NEO på att det säkerhetssystem som ska upphandlas ska kunna integreras med KI:s befintliga säkerhetssystem Bravida Integra och att ett sådant krav står i

strid med ramavtalet, 5 kap. 2 och 7 §§ LOU samt transparensprincipen i 1 kap. 9 § LOU.

Det krav som Bolaget åsyftar framgår av punkt 64 och 64.CB/1 i respektive förfrågningsunderlags tekniska beskrivning, vilka bestämmelser har följande lydelse.

64. TELESYSTEM

Allmänt

För KI's lokaler för Framtidens lag i [ANA 8/NEO] ska ett säkerhetssystem installeras som består av Centralt manöver och presentationssystem, Inbrottslarmsystem, passagekontrollsystem, låssystem och porttelefonsystem.

Säkerhetssystemen ska kopplas upp mot befintligt säkerhetssystem som upphandlats tidigare av Karolinska Institutets fastigheter av typ Bravida Integra W7. Säkerhetssystemet i ANA 8 ska fungera som en del av befintligt säkerhetssystem och vara fullt integrerat och ha samma funktionalitet. [...]

64.CB/1 *I Fastigheten [ANA 8/NEO] ska ett centralt manöver- och presentationssystem installeras. Offererat system ska kopplas upp mot befintligt manöver- och presentationssystem Bravida Integra W7 så att full funktionalitet uppnås mellan systemen. [...]*

För prövningen av Bolagets påståenden finns skäl att återge följande utdrag ur ramavtalets förfrågningsunderlag.

5.1.1 Allmänt

[...]

Avropsberättigade kan precisera sina behov och ta hjälp av oberoende projekteringskonsulter från Ramavtalsområdet "Konsulttjänster säkerhetsteknik" för att projektera uppdraget.

[...]

5.2 Uppdragets omfattning

5.2.1 Obligatoriska varor och tjänster

Inom detta anbudsområde tecknas Ramavtal med Anbudsgivare som erbjuder ett brett urval av produkter och relaterade tjänster. Anbudsgivarna ska i egen regi och/eller tillsammans med ett nätverk av underleverantörer erbjuda samtliga nedanstående anläggningar som fullständiga system i driftfärdigt skick inkl. erforderliga övriga tekniska el- och teletekniska system:

- *Inbrottslarm*
- *Överfallslarm*
- *Passerkontrollsystem inklusive kodbärare och porttelefon*
- *CCTV (kamerateknik för övervakning)*
- *Brandlarmssystem*
- *Service och underhåll*

Anbudsgivaren ska till samtliga av dessa ovanstående anläggningar och system erbjuda projektering, dimensionering, materiel, leverans, installation, relationshandlingar, driftsättning, provning, leveransbesiktning, uppgradering, garanti, utbildning, drift- och skötselinstruktioner, service och underhåll, administration av system samt support.

Vad som ingår i uppdraget definieras i Avropsberättigades avropsförfrågan och Kontraktet mellan Ramavtalsleverantören och Avropsberättigade.

Uppdraget ska genomföras i enlighet med Kontraktet som överenskommit mellan Avropsberättigade och Ramavtalsleverantören.

[...]

5.2.2 Övriga ska-krav

Följande övriga ska-krav är möjliga att vid avrop ställa på Säkerhetssystem:

- *SUA-kontroll av Anbudsgivarens personal som ska arbeta med uppdraget (leverans, installation, service etc.).*
- *Ansvarsbelopp på ansvarsförsäkring.*

Av ramavtalets vägledning, till vilken båda parterna i målet har hänvisat i sin argumentation, framgår vidare följande.

3.1.3 *Kravställning*

Innan Avropsförfrågan skickas, ska myndigheten ha klargjort sina behov och ha specificerat önskade produkter/tjänster samt formulerat krav på dessa på en tillräckligt specifik nivå för att möjliggöra för leverantörerna att lämna avropssvar.

Kravspecifikation

Ange krav och önskemål på avropade tjänster på ett så pass tydligt och detaljerat sätt att de uppfyller myndighetens behov. Utformningen av avropet får inte syfta till att endast en leverantör kan svara på eller uppfylla behovet. Nya tillkommande obligatoriska krav, utöver själva kravspecifikationen, får heller inte tillföras utöver de som framgår nedan.

Alla krav som ställs i avropsförfrågan ska ha direkt koppling till det aktuella kontraktsföremålet. Det är upp till myndigheten att vid varje avropstillfälle avgöra vilka krav som ska ge ett mervärde i avropet. Alla krav ska vara relevanta, proportionerliga och specifika.

[...]

Kravspecifikationen ska bifogas avropsförfrågan.

[...]

Övriga ska-krav

Myndigheten har vid avrop inom delområde Säkerhetssystem möjlighet att i avropet ställa "övriga ska-krav" på leverantören.

Med övriga ska-krav avses krav som inte har ställts i upphandlingen av ramavtalen, men som myndigheten har möjlighet att ställa i det aktuella avropet. Kraven utformas då som ska-krav i avropsförfrågan, vilket innebär att kraven är ovillkorliga och en förutsättning för att en leverantörs avropssvar ska kunna utvärderas.

Följande övriga ska-krav är möjliga att ställa vid avrop av säkerhetssystem:

- *SUA-kontroll av leverantörens personal som ska arbeta med uppdraget (leverans, installation, service etc.).*
- *Krav på högre beloppsgräns per skada och år i leverantörens ansvarsförsäkring.*

Förvaltningsrätten konstaterar att punkt 5.1.1 i ramavtalets förfrågningsunderlag föreskriver att myndigheten kan precisera sina behov i samband med avrop från ramavtalet. I linje med detta anges i punkten 3.1.3 i ramavtalets vägledning, vilket dokument Bolaget oemotsagt har anfört utgör avtalsinnehåll, att myndigheten innan avropsförfrågan skickas ska ha klargjort sina behov och ha specificerat önskade produkter/tjänster samt ha formulerat krav på dessa på en tillräckligt specifik nivå för att möjliggöra för leverantörerna att lämna avropssvar. Under rubriken "Kravspecifikation" i samma punkt anges vidare att krav och önskemål på avropade tjänster ska anges på ett så pass tydligt och detaljerat sätt att de uppfyller myndighetens behov.

Att myndigheten i samband med avrop preciserar sitt behov och uppställer sådana ytterligare krav på de önskade produkterna och tjänsterna som behövs för att möta dessa behov, strider således inte mot ramavtalet. Mot samma bakgrund kan inte de skrivningar rörande "övriga ska-krav" som återfinns i ramavtalet respektive i vägledningen, såsom Bolaget har gjort gällande, tolkas så att det endast är dessa krav – vilka inte avser själva produkten eller tjänsten som ska avropas, utan avser leverantörens personal och ansvarsförsäkring – som får ställas i avropet. Tvärtom framgår att även krav på den produkt/tjänst som myndigheten avser att upphandla får ställas i avropet. Det av KI uppställda kravet på integration med befintligt säkerhetssystem kan därför inte anses stå i strid med ramavtalet.

Nästa fråga för förvaltningsrätten att ta ställning till är om kravet på integration står i strid med 5 kap. 2 eller 7 §§ LOU.

I 5 kap. 2 § andra stycket LOU anges att parterna, vid tilldelning av kontrakt som grundar sig på ett ramavtal, inte får väsentligt avvika från villkoren i ramavtalet. Om ramavtalet har ingåtts med flera leverantörer och alla villkor inte är angivna i ramavtalet, anges vidare i 5 kap. 7 § LOU att parterna ska

inbjudas att på nytt lämna anbud i enlighet med de villkor som anges i ramavtalet. Dessa villkor får då om det är nödvändigt preciseras och vid behov kompletteras med andra villkor som angetts i förfrågningsunderlaget till ramavtalet. Enligt förarbetena (prop. 2006/07:128 s. 174) innebär sistnämnda paragraf att en förnyad konkurrensutsättning ska ske om ramavtalets innehåll måste fyllas ut för att den upphandlande myndighetens behov ska kunna tillgodoses i det enskilda fallet. Den upphandlande myndigheten kan dock inte i efterhand konkurrensutsetta villkor som är helt nya i den meningen att de inte framgår av förfrågningsunderlaget.

Som har framgått ovan ger punkt 5.1.1 i det i målet aktuella ramavtalet, läst i ljuset av punkt 3.1.3 i ramavtalets vägledning, utrymme för den upphandlande myndigheten att utifrån myndighetens behov precisera kraven för den produkt/tjänst som avropas. KI har i detta fall i avropet preciserat sitt behov till att det säkerhetssystem som avropas ska gå att integrera med det befintliga systemet. Ett sådant krav får anses utgöra en tillåten precisering av ramavtalsvillkoren. Kravet kan inte heller anses väsentligt avvika från villkoren i ramavtalet. Förvaltningsrätten anser således att kravet på integration är förenligt med 5 kap. 2 och 7 §§ LOU. Förvaltningsrätten anser mot samma bakgrund inte heller att preciseringen står i strid med transparensprincipen.

Frågan om kravet på integration strider mot principerna om likabehandling och proportionalitet i 1 kap. 9 § LOU och/eller artikel 32.2 i direktiv 2004/18/EG

Bolaget har anfört att Bravida Integra-systemet inte är öppet för integration med andra leverantörers säkerhetssystem och att det därför i praktiken endast har varit Bravida som har kunnat vinna upphandlingen. Med hänsyn till detta har Bolaget gjort gällande att det av KI i förfrågningsunderlagen uppställda kravet på integration strider mot principerna om likabehandling

och proportionalitet i 1 kap. 9 § LOU samt mot artikel 32.2 i direktiv 2004/18/EG, där det anges att en upphandlande myndighet inte får använda ett ramavtal på ett sätt som hindrar, begränsar eller snedvrider konkurrensen.

Utifrån hur Bolaget har utformat sin talan i målet är det av avgörande betydelse huruvida Bravida Integra-systemet ska anses vara ett öppet eller slutet system. Förvaltningsrätten tar därför först ställning till denna fråga.

Till stöd för sitt påstående om att Bravida Integra-systemet utgör ett slutet system har Bolaget åberopat en handling från Uppsala universitet där det bl.a. anges att det säkerhetssystem från Bravida Sverige AB som universitetet tidigare har upphandlat, och som benämns Integra, inte är öppet för andra leverantörers säkerhetssystem och att en anskaffning av ett system från en annan leverantör skulle vara tekniskt oförenligt med den befintliga anläggningen. Bolaget har vidare åberopat en handling från Linköpings universitet där det bl.a. anges att universitetet använder sig av ett centralt integrerat system från Bravida Säkerhet AB benämnt Integra, att Integra-systemet i dagsläget inte är öppet för andra leverantörer av säkerhetssystem, samt att lösningen varken kan kompletteras med annan tillverkares utrustning eller styras av annan programvara.

Enligt förvaltningsrättens mening kan inte de av Bolaget åberopade handlingarna anses visa att Bravida Integra-systemet generellt, utanför de båda universitetens installationer, är ett slutet system. Att det hos KI installerade Bravida Integra-systemet skulle vara ett slutet system motsägs vidare av att Kammarkollegiet i ramavtalsupphandlingen, såsom framgår av i målet ingiven handling hörande till den upphandlingen, har bedömt att Bravida kan tillhandahålla öppna säkerhetssystem. Förvaltningsrätten konstaterar vidare att KI oemotsagt har anfört att det befintliga avtalet mellan KI och Bravida anger att all specifik programmeringskod och/eller teknikerkod som kan krävas för att möjliggöra övertagande, drift,

uppgradering, utökning och underhåll av en annan leverantör ska överlämnas till KI. Att programmeringskod m.m. enligt avtalet ska överlämnas till KI för att möjliggöra utökning m.m. talar även det enligt förvaltningsrättens mening för att systemet inte är slutet. Inte heller vad Bolaget i övrigt har anfört visar ensamt eller sammantaget att det befintliga systemet är slutet. Förfrågningsunderlagen kan mot denna bakgrund inte till följd av det ifrågasatta skallkravet anses ha utformats på ett sätt som medför att endast en leverantör i praktiken har kunnat lämna anbud och komma ifråga för tilldelning av avtal i avropet. Det av KI uppställda kravet står därför inte i strid med likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § LOU och KI kan inte heller anses ha använt ramavtalet på ett sätt som står i strid med artikel 32.2 i direktiv 2004/18/EG.

När det gäller frågan om det aktuella kravet strider mot principen om proportionalitet i 1 kap. 9 § LOU konstaterar förvaltningsrätten att principen syftar till att förhindra att den upphandlande myndigheten ställer större krav på leverantören eller leveransen än vad som behövs och vad som är ändamålsenligt för den aktuella upphandlingen. Tanken är att de uppställda kraven ska ha ett naturligt samband med, och stå i proportion till, det behov som ska täckas. Bedömningen av om ett krav är proportionerligt görs vanligen i tre steg där det inledningsvis prövas om kravet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet, därefter om kravet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet (såtillvida att det inte finns mindre ingripande alternativ) och slutligen om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar berörda enskilda intressen (se Högsta förvaltningsrättens domar den 20 maj 2016 i mål nr 2691-15 och 555-15).

Av förfrågningsunderlagen framgår att KI inte, såsom Bolaget har påstått i målet, har uppställt krav på att det säkerhetssystem som anbudsgivarna erbjuder ska vara av samma typ som det befintliga överordnade systemet

från Bravida Integra, utan endast att det erbjudna systemet ska gå att integrera, dvs. kunna kommunicera, med detta system. Kravet på integration syftar enligt KI till att möjliggöra en centraliserad styrning, administration och drift av de olika säkerhetssystem som används i KI:s lokaler, utan att orsaka onödigt höga kostnader och tekniska svårigheter. Det av KI uppställda kravet på integration får anses vara såväl ägnat att tillgodose det av KI angivna ändamålet som nödvändigt för att uppnå detsamma. Eftersom det inte är visat i målet att integration med det befintliga överordnade säkerhetssystemet från Bravida Integra är omöjligt på grund av att systemet är slutet, kan kravet på integration inte heller anses orimligt jämfört med den skada som Bolaget påstår sig bli drabbad av till följd av kravet. KI har mot bakgrund av det nu sagda inte agerat i strid med proportionalitetsprincipen genom att uppställa kravet ifråga.

Bolaget har även anfört att det är en brist att det av förfrågningsunderlagen inte framgår att den programmeringskod m.m. från Bravida som kan krävas för att möjliggöra övertagande, drift, uppgradering, utökning och underhåll av en annan leverantör ska överlämnas till KI. Eftersom KI har uppställt ett krav på integration med det befintliga systemet måste det dock, enligt förvaltningsrättens bedömning, kunna antas att möjlighet till sådan integration finns. I KI:s svar på Bolagets frågor anges vidare bl.a. att ”det befintliga systemet har ett öppet gränssnitt för integration med andra säkerhetssystem”, att ”specifikationer och koder lämnas vid grundinstallationens slutleverans i den pågående installationen” samt att ”[v]id tiden för när integrationen ska genomföras och om det är någon annan än Bravida ska integrationen genomföras med hjälp av Bravida”. Det kan därför inte anses ha förelegat några oklarheter kring förutsättningarna för integrationen på ett sätt som strider mot LOU.

Slutsats

Bolaget har således inte visat att KI har agerat i strid med LOU. Bolagets ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Anna Smitt
Förvaltningsrättsfiskal

Daniel Ekwall 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. 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.