



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 30

DOM

2018-06-21

Meddelad i Stockholm

Sida 1 (11)

Mål nr

2126-18

KONKURRENSVERKET	
2018-06-21	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

SÖKANDE

Levins Elektriska Aktiebolag, 556104-8868
Bäckhagsvägen 1
281 33 Hässleholm

Ombud: advokat Charlotte Dolk, advokat Joakim Hellgren och jur.kand.
Pontus Orustfjord
Advokatbyrån Hellgren Linander KB
Box 24053
104 50 Stockholm

MOTPART

Polismyndigheten
Box 12256
102 26 Stockholm

SAKEN

Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 988389

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag–fredag
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se		08:00–16:30
		www.domstol.se/forvaltningsratt		

BAKGRUND

Polismyndigheten genomförde en upphandling av ramavtal avseende tele-tekniska säkerhetsinstallationer i region Syd, dnr HD-5900-19/2015. Upphandlingen genomfördes som ett selektivt förfarande enligt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS) och ledde till att Levins Elektriska Aktiebolag (Levins) tilldelades kontrakt. AVARN Security solutions AB (Avarn) och Stanley Security Sverige AB ansökte om överprövning av upphandlingen hos Förvaltningsrätten i Stockholm som avslog ansökningarna den 19 maj 2017 (mål nr 23727-16 och 23913-17). Avtal tecknades mellan Polismyndigheten och Levins i juli 2017 men sades upp av Polismyndigheten den 14 december 2017. Samma dag tecknade Polismyndigheten avtal med Avarn.

YRKANDEN M.M.

Levins

Levins yrkar att förvaltningsrätten ska ogiltigförklara det mellan Polismyndigheten och Avarn ingångna avtalet och anför bl.a. följande. Avtalet har slutits utan föregående annonsering trots att det saknats lagliga skäl för direktupphandling. Det är Polismyndigheten som har bevisbördan för att samtliga i 4 kap. 4 § första stycket 3 LUFS angivna förutsättningar är uppfyllda.

Polismyndighetens befintliga system som hanterar passerkontroll, inbrottslarm, överfallslarm, brandlarm, porttelefoni och CCTV fungerar och utgör ett adekvat säkerhetsskydd. Avtalet med Avarn går ut på att på sikt byta ut och komplettera befintliga installationer samt att dessa ska kopplas till ett överordnat system – Unison. De underliggande systemen är i dagsläget i huvudsak inte sammanlänkade med Unison och är inte heller beroende av

Unison för att fungera. Då Polismyndigheten har ett fungerande säkerhets-skydd och avtalet omfattar en långsiktig lösning, har det inte varit absolut nödvändigt att tilldela Avarn avtalet. Det kan i och för sig mycket väl vara så att systemen kan förbättras eller uppdateras men detta var inte absolut nödvändigt att göra vid den givna tidpunkten. Polismyndigheten hade kunnat nyttja det befintliga systemet och avvaktat till en ny upphandling var genomförd. Om det inträffat något akut, hade myndigheten kunnat direkt-upphandla just den delen.

Det har inte heller varit absolut nödvändigt med så lång avtalstid som två år och under alla förhållanden inte med en förlängningsmöjlighet om ytterligare två år. Polismyndigheten har uppgett att den inte avser förlänga avtalet om myndigheten dessförinnan hinner ingå ett nytt avtal efter annonserad upphandling. Det framgår dock inte av det ingångna avtalet att förlängningsklausulen ska användas på det sätt myndigheten uppger. Det bestrids även att samtliga optioner varit absolut nödvändiga att inkludera. Redan det faktum att det är fråga om optioner innebär att det inte är absolut nödvändigt och inte kan vara fråga om sådan synnerlig brådska som krävs. Vidare kan under inga förhållanden det ytterligare åtagandet om årlig revision av entré och passerkontrollsystem samt de ytterligare tolv tillkommande orter i uppdraget för drift och underhåll vara absolut nödvändiga. Polismyndigheten har ju inte haft för avsikt att upphandla detta ens som en option i den upphandling som annonserades.

Det bestrids att brådskan orsakats av att Levins begått avtalsbrott. Det är Polismyndigheten själv som gett upphov till den uppkomna situationen genom sitt sätt att upphandla. I upphandlingen ställde Polismyndigheten inte något krav på certifiering i Unison, men däremot att det offererade systemet skulle kunna anslutas till Unison. Levins har inte någon certifiering i Unison men det av Levins offererade system Appvision kan anslutas till Unison. Ägaren av Unison, Pacom Group AB (Pacom), tillåter dock inte att an-

slutning till systemet sker utan certifiering. Polismyndigheten har således gjort en upphandling som inte omfattar certifiering och inte löst denna fråga med ägaren till mjukvaran av det befintliga systemet Unison. Polismyndigheten kan inte förutsätta att anbudsgivarna utan att det anges som krav i förfrågningsunderlaget ska inneha certifiering eller ta reda på att detta krävs. Myndigheten hade lika gärna som slutkund kunnat inneha licens för systemet eller sett till att systemet var öppet för vidareutveckling och hopkoppling med andra system. I syfte att försöka lösa den uppkomna situationen har Levins vänt sig till Pacom för att erhålla certifiering men har utan skäl nekats detta. Enligt åberopat utlåtande den 15 juni 2018 av Fredrik Pihl, vd, Peelit AB, är det tekniskt möjligt att koppla ihop AppVision med Pacom. Det enda som krävs är Pacoms medgivande.

Polismyndigheten

Polismyndigheten anser att ansökan ska avslås och anför bl.a. följande. Villkoren för undantag enligt 4 kap. 4 § första stycket 3 LUFSS är uppfyllda. Det har varit absolut nödvändigt att ingå avtalet i fråga eftersom myndigheten annars skulle sakna ett adekvat säkerhetsskydd för sin verksamhet. Säkerhetsskyddet är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag och kunna efterleva säkerhetsskyddslagen (1996:627). Polismyndigheten ska i sin brottsbekämpande verksamhet förebygga, ingripa mot och lagföra brott. Myndigheten har även en central roll i samhällets beredskap för insatser vid akuta händelser och katastrofer. En avgörande förutsättning för att klara detta uppdrag är att verksamheten omgärdas av ett adekvat säkerhetsskydd. Säkerhetsskyddet ska vara ett skydd mot sabotage, spioneri och andra brott som kan hota rikets säkerhet. Säkerhetsskyddet ska även omfatta skydd mot terroristbrott, även om brotten inte hotar rikets säkerhet.

Säkerhetsskyddet i Region Syd omfattas bl.a. av ett antal system som hanterar passerkontroll, inbrottslarm, överfallslarm, brandlarm, porttelefoni och CCTV. Dessa system är underordnade ett centralt manöver- och presentationssystem, Unison, som integrerar de underordnade systemen i ett grafiskt gränssnitt. Detta gör att alla underordnade system kan administreras från en och samma plats. Det är av avgörande betydelse för säkerhetsskyddet att leverantörens installationer är kompatibla med Unison. För att kunna upprätthålla säkerhetsskyddet i Region Syd har Polismyndigheten ett kontinuerligt behov av att utöka, ändra och anpassa de underordnade systemen. Detta sker genom utbyte och kompletteringar av befintliga installationer samt nyinstallationer. För att undvika avbrott eller störningar i systemen måste de få noggrann tillsyn och det är därför mycket viktigt för myndigheten att ha ett drift- och underhållsavtal.

Vad gäller avtalstiden har det varit absolut nödvändigt att ha en fast löptid om två år med möjlighet för myndigheten att förlänga avtalet upp till maximalt två år. Den annonserade upphandlingen pågick under en mycket lång tid, inte minst på grund av att två anbudsgivare ansökte om överprövning. I avvaktan på att få ett nytt avtal på plats har Polismyndigheten i Region Syds behov av teletekniska säkerhetstjänster vuxit och blivit allt mer akut. För att kunna täcka det akuta behovet och säkra myndighetens leveranser har det varit absolut nödvändigt att ha en avtalsperiod om två år. Myndigheten har tagit höjd för en överprövningsprocess samt beaktat den tid det tar att genomföra en ny upphandling och för en ny leverantör att etablera sig. Förlängningsoptionen har tagits med i avtalet för att säkerställa att myndigheten har ett avtal till dess att ett nytt upphandlat ramavtal för teletekniska säkerhetsinstallationer är tecknat. Myndigheten avser inte att förlänga avtalet om myndigheten dessförinnan hinner ingå ett nytt avtal efter annonserad upphandling. Det har vidare varit absolut nödvändigt att inkludera alla optioner i avtalet. Det är fråga om just optioner, dvs. en rättighet men ingen skyldighet för myndigheten att nyttja. Optionerna är hårt prioriterande inom

myndigheten och rangordnande, vilket innebär att de kommer att avropas för de allra nödvändigaste objekten.

Det förelåg synnerlig brådska som gjorde det omöjligt att hålla tidsfristerna vid selektivt eller förhandlat förfarande med föregående annonsering. Myndigheten sa upp avtalet med Levins den 14 december 2017. Den 31 december 2017 upphörde myndighetens befintliga avtal att gälla. Detta gav myndigheten tio arbetsdagar att ingå ett nytt avtal för att inte riskera att stå utan avtal på området. På grund av den mycket korta tidsperioden och upphandlingens komplexitet har ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering varit det enda möjliga alternativet i den uppkomna situationen.

Den synnerliga brådskan har uppstått på grund av att Levins har begått ett avtalsbrott som varit av väsentlig betydelse för myndigheten och har därmed inte förorsakats av eller kunnat förutses av myndigheten. Polismyndigheten har i upphandlingen ställt upp ett antal krav på att leverantörens underordnade system ska kunna anslutas till Unison. Det har dock visat sig att Levins inte kan ansluta sitt offererade system Appvision till Unison eftersom bolaget saknar certifiering i Unison. Det ankommer naturligtvis på anbudsgivare att kontrollera och säkerställa att de har alla förutsättningar för att kunna utföra det som en upphandlande myndighet har efterfrågat och kravställt innan de lämnar anbud och accepterar kravet, vilket Levins har underlåtit att göra. Att myndigheten inte ställt upp ett särskilt krav på certifiering frångår inte Levins dess ansvar. Då det efter avtalets ingående stod klart att Levins varken kunde eller fick utföra arbeten på Unison försökte myndigheten hjälpa Levins att certifiera sig genom att flytta fram startdatumet för avtalet med ett antal månader. Detta försatte myndigheten i ytterligare tidsnöd. Då Levins av någon för myndigheten okänd anledning nekades certifiering tvingades myndigheten att till sist säga upp avtalet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser

Av 1 kap. 11 § LUFS framgår att upphandlande myndigheter eller enheter 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.

En upphandlande myndighet eller enhet som avser att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal ska enligt 8 kap. 1 § LUFS annonsera upphandlingen, om inte något annat följer av 4 kap. 4–10 §§ LUFS.

En upphandlande myndighet eller enhet får enligt 4 kap. 4 § första stycket 3 LUFS använda förhandlat förfarande utan föregående annonsering om det är absolut nödvändigt att tilldela kontraktet, men synnerlig brådska, orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses av den upphandlande myndigheten eller enheten gör det omöjligt att hålla tidsfristerna vid selektivt eller förhandlat förfarande med föregående annonsering.

Av 16 kap. 13 § LUFS framgår att rätten ska besluta att ett avtal som har slutits mellan en upphandlande myndighet eller enhet och en leverantör är ogiltigt om avtalet har slutits utan föregående annonsering enligt 8 kap. 1 § LUFS.

Förvaltningsrättens bedömning

Det är ostridigt att det i målet aktuella avtalet mellan Polismyndigheten och Avarn tilldelats genom förhandlat förfarande utan föregående annonsering. Frågan i målet är om förutsättningarna för att använda ett sådant förfarande varit uppfyllda. Eftersom det rör sig om ett förfarande som endast är tillåtet

att använda undantagsvis, har Polismyndigheten att göra sannolikt att förutsättningarna för att anlita förfarandet varit uppfyllda.

En första fråga är om det varit absolut nödvändigt att ingå det aktuella avtalet. Polismyndigheten är enligt säkerhetsskyddslagen skyldig att i sin verksamhet ha det säkerhetsskydd som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter. Polismyndighetens verksamhet är enligt förvaltningsrätten sådan att det är av stor vikt att myndigheten har ett fungerande säkerhetsskydd. Polismyndigheten har uppgett att en del av säkerhetsskyddet i Region Syd utgörs av ett antal system som hanterar bl.a. passerkontroll, inbrottslarm, överfallslarm, brandlarm, porttelefoni och CCTV samt det centrala manöver- och presentationssystemet Unison. En förutsättning för att Polismyndigheten ska ha ett adekvat säkerhetsskydd är således att dessa system fungerar på ett tillfredställande sätt, vilket enligt förvaltningsrättens bedömning inte är möjligt utan ett avtal som möjliggör t.ex. uppdateringar, underhåll och nyinstallationer av systemen. Det har därför varit absolut nödvändigt för Polismyndigheten att ingå ett avtal av det slag som nu är i fråga. Vad Levins framfört om att avtalet avser en långsiktig lösning och att systemen i dagsläget inte är kopplade till Unison förändrar inte förvaltningsrättens bedömning i denna del.

Frågan är då om det varit absolut nödvändigt med en avtalstid om två år med möjlighet till förlängning upp till ytterligare två år. Mot bakgrund av upphandlingens art och komplexitet, den tid den ursprungliga upphandlingen tog samt att överprövning av den nya annonserade upphandlingen kan komma att ske bedömer förvaltningsrätten att det varit absolut nödvändigt med en avtalstid om två år. Vad gäller förlängningsklausulen har Levins hänvisat till Kammarrätten i Stockholms avgörande i mål nr 6421 15 i vilket kammarrätten bedömde att det inte var absolut nödvändigt att i avtalet inkludera en förlängningsoption genom vilken myndigheten kunde påkalla förlängning av avtalet med en månad i taget. Omständigheterna i det

målet var dock sådana att det inte fanns någon gräns för hur många förlängningar som kunde ske vilket medförde att avtalet i princip kunde löpa tills vidare. Detta är inte fallet i förevarande mål. Det saknas vidare skäl att ifrågasätta Polismyndighetens uppgifter om att myndigheten inte avser att förlänga avtalet om den dessförinnan hinner ingå ett nytt avtal efter annonserad upphandling. Mot denna bakgrund och med beaktande av vikten av att Polismyndigheten inte står utan avtal avseende teletekniska säkerhetstjänster anser förvaltningsrätten att även förlängningsklausulen varit absolut nödvändig.

Levins har därutöver framfört att optionerna i avtalet, ytterligare åtagande om årlig revision av entré och passerkontrollsystem samt tillkommande orter i uppdraget för drift och underhåll inte varit absolut nödvändiga. Polismyndigheten har dock framfört att behovet av teletekniska säkerhetstjänster – i avvaktan på att få ett nytt avtal på plats – vuxit och blivit allt mer akut samt att optionerna är hårt prioriterande inom myndigheten och rangordnande, vilket innebär att de kommer att avropas för de allra nödvändigaste objekten. Det har inte framkommit skäl att ifrågasätta dessa uppgifter. Förvaltningsrätten anser mot denna bakgrund att det gjorts sannolikt att det varit absolut nödvändigt för Polismyndigheten att ingå avtal avseende teletekniska säkerhetstjänster i den utformning och omfattning som gjorts.

Frågan är därefter om det förelegat synnerlig brådska som gjort det omöjligt för Polismyndigheten att hålla tidsfristerna vid selektivt eller förhandlat förfarande med föregående annonsering. Omständigheter som ska beaktas vid denna bedömning är reglerna om förkortade tidsfrister, den tid det tar att författa ett justerat eller helt nytt förfrågningsunderlag, den tid det tar för utvärdering av inkomna anbud, inställelsetiden för en ny leverantör samt tid för en överprövningsprocess (Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 1446–1452-12). När Polismyndigheten i oktober 2017 fick information om att Levins inte kommer att erhålla certifiering i Unison, återstod knappt tre

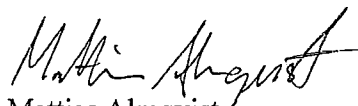
månader innan det befintliga avtalet löpte ut. Efter att Polismyndigheten och Levins haft ett möte den 8 november 2017 och bl.a. diskuterat eventuella lösningar på den uppkomna situationen beslutade myndigheten den 14 december 2017 att säga upp avtalet. Det återstod då drygt två veckor innan det befintliga avtalet upphörde att gälla. Förvaltningsrättens bedömer mot denna bakgrund att Polismyndigheten inte kunnat använda sig av selektivt eller förhandlat förfarande med föregående annonsering om avtalsstart den 1 januari 2018 skulle kunna säkerställas. Det har således förelegat synnerlig brådskan.

För att det ska ha varit korrekt av Polismyndigheten att använda förhandlat förfarande utan föregående annonsering krävs även att den synnerliga brådskan orsakats av omständigheter som inte kunnat förutses av myndigheten. I den ursprungliga upphandlingen uppställdes inte något krav på att anbudsgivarna skulle vara certifierade i Unison. Däremot framgick det att det offererade systemet skulle anslutas till eller att uppkoppling skulle ske mot Unison. I målet har framkommit att oavsett om ett offererat system rent tekniskt kan kopplas ihop med Unison är certifiering i Unison en förutsättning för att anslutning till systemet ska kunna ske. Även om det inte funnits något krav på anbudsgivaren att vara certifierad vid anbuds-lämnandet har certifiering i Unison alltså varit en förutsättning för att kunna leverera tjänsterna. Enligt förvaltningsrätten har det ankommit på Levins att som anbudsgivare säkerställa att bolaget kommer att uppfylla förutsättningarna för att kunna leverera de tjänster som upphandlas, innefattande att informera sig om vilka certifieringar som krävs. Även om det varit känt för Polismyndigheten att Levins vid anbudslämnandet saknade certifiering i Unison har det således varit riktigt av myndigheten att utgå från att Levins skulle komma att erhålla certifiering till dess att tjänsterna skulle utföras. Den synnerliga brådskan har således inte orsakats av och inte heller kunnat förutses av Polismyndigheten.

Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att det funnits förutsättningar för Polismyndigheten att använda förhandlat förfarande utan föregående annonsering i enlighet med 4 kap. 4 § första stycket 3 LUFS. Ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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



Mattias Almqvist

Chefsrådman

Andreas Persson har föredragit målet.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.** Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av avgörandet. Om avgörandet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när det kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag som avgörandet meddelades. För offentlig part räknas tiden för överklagande alltid från den dag avgörandet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

Prövningstillstånd i kammarrätten

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 avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person- eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Även adress och telefonnummer till arbetsplatsen ska anges, samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-post-adress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

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

Forts. nästa sida

Avtal före laga kraft i vissa mål

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens avgörande 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,
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner,
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

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 fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

Ytterligare information

Behöver ni fler upplysningar om hur man överklagar kan ni vända er till förvaltningsrätten.

