



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
 Allmänna avdelningen
 Enhet 14

DOM
 2013-04-29
 Meddelad i
 Stockholm

Mål nr
 2899-13

SÖKANDE

Thales Sverige AB, 556546-8963
 Tegnérslunden 3
 111 61 Stockholm

MOTPART

Rikspolisstyrelsen
 Box 12256
 102 26 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2013-04-30	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Thales Sverige AB:s ansökan om ingripande.

Dok.Id 338575

Postadress
 115 76 Stockholm

Besöksadress
 Tegeluddsvägen 1

Telefon
 08-561 680 00
 E-post:
 forvaltningsrattenistockholm@dom.se

Telefax
 08-561 680 01

Expeditionstid
 måndag – fredag
 09:00-15:00

YRKANDEN M.M.

Rikspolisstyrelsen genomför en upphandling av ett system för automatisk avläsning av registreringsskyltar benämnd *Automatic Number Plate Recognition, ANPR (dnr PVS-332-5376/12)*. Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Av tilldelningsbeslut den 28 januari 2013 framgår att Rikspolisstyrelsen beslutat att anta annan leverantör än Thales Sverige AB (Thales).

Thales ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att bolagets anbud tas upp till utvärdering.

Rikspolisstyrelsen bestrider bifall till ansökan.

VAD PARTERNA ANFÖRT

Thales

Thales anbud uppfyller samtliga krav och borde därför ha prövats vidare. Bolaget lämnade dessutom ett lägre pris än Palmenco traffic AB vilket innebär att Rikspolisstyrelsen borde ha tilldelat Thales kontraktet. Av utvärderingsrapporten framgår att bolagets anbud inte har prövats av Rikspolisstyrelsen av följande skäl.

1. Enligt förfrågningsunderlaget, bilaga 2, Teknisk kravspecifikation punkt 3.3. i) skall all informationshantering gällande Utvalda fordon av intresse ske i den så kallade POLIS-PC:n. Enligt anbudet hanteras Utvalda fordon av intresse av ANPR-kameran.
2. Enligt förfrågningsunderlaget, bilaga 2, Teknisk kravspecifikation punkt 3.6. a) ska kamera typ B vara avsedd för montage på vindrutan, eller liknande montage, inne i bilen. Kamera B anses ej vara avsedd för montage

på vindrutan, eller liknande montage, på grund av dess storlek, form och med hänsyn till övriga krav på systemet.

Skallkravet i punkt 3.3. i)

I Rikspolisstyrelsens anbudsfrågan krävdes en referens till dokument och stycke som beskriver kravuppfyllnad (INSP). I anbudet (bilaga 1 Anbudsformulär) refererade bolaget till "bilaga 2 Kapitel 1, s. 1, 2 och 3" för att bevisa att anbudet uppfyllde kravspecifikationen 3.3. i). Bolaget angav i bilaga 2 under rubriken *Beskrivning av offererat system* att "all informationshantering som gäller Hot list (*Utvalda fordon av intresse/VOI*) sker i POLIS-PC:n. Gränssnittet för ANPR-funktionen samt all kommunikation med ANPR-HW:n sker också via denna dator". Vidare inkluderades ett diagram som tydlig visar att den så kallade Hot list hanteras av POLIS-PC:n och inte av ANPR-kameran (ANPR-HW). Bolaget anser därför att det till hundra procent uppfyller kravet.

Matchning av fordon som tillhör VOI-databasen görs av mjukvaran som är installerad på POLIS-PC:n. All data är krypterad så enbart POLIS-PC:n kan göra matchningen. Den data som "avkodas" på DSP-minnet är "översättningen" av bilden till ett registreringsskyltsnummer. Numret skickas sedan till PC:n hos polisen för tillnärmning med VOI-filen. De fordon som är på VOI-filen är inte ens läsbara av tjänstemän. Det går bara att kontrollera om registreringsskylten tillhör VOI-filen eller inte genom mjukvaran installerad på POLIS-PC:n. Ibland kan vissa kunder kräva att informationshanteringen sker i sensorn. Bolagets lösning bygger på en algoritm som möjliggör att informationshantering kan ske i sensorn eller på POLIS-PC:n beroende på kundernas krav. I anbudet anges att "Efter detta steg kan filen överföras via lämpligt medium (valfri IP-adress, inklusive alla typer av trådlösa nätverk, USB-minne etc.) till det fordon där informationen ska användas".

Skallkravet i punkt 3.6. a)

I Rikspolisstyrelsens anbudsförfrågan krävdes enbart ett intyg på att bolaget uppfyllde kravspecifikationen i punkt 3.6 a) vilket bolaget intygade med ett "ja" i anbudsformuläret. Dessutom kan upplysas om att bolagets kunder, bl.a. franska Gendarmerie och Tullverket, använder bolagets kameran idag utan problem. Med hjälp av en sugpropp kan kameran placeras på vindrutan hur man vill. Kunderna använder kameran på motorväg och har aldrig klagat på att den skulle blockera en för stor del av förarens synfält på grund av dess storlek och form. Hur kameran placeras är ett individuellt val och det behöver inte nödvändigtvis vara i mitten av vindrutan. Kameran kan placeras på sidan av ett bilfönster. Kameran uppfyller alla tekniska krav som Rikspolisstyrelsen begärt i upphandlingen. EU-direktivet 74/60 EEG Inre säkerhet omfattar endast utrustningar med permanent montering, som en del av bilen, och inte utrustningar som kan monteras var som helst på fordonet.

Rikspolisstyrelsen

Upphandlingen strider vare sig mot LOU eller de rättsliga principer som bär upp LOU och unionsrätten. Vad Thales har anfört till stöd för sin talan visar heller inte att bolaget har lidit eller kan komma att lida skada. Skäl för ingripande enligt 16 kap. 6 § LOU föreligger således inte.

Skallkravet i punkt 3.3. i)

Det aktuella kravet har följande lydelse.

All (RPS understrykning samt fetstilsmarkering) informationshantering gällande Utvalda fordon av intresse ske i den så kallade POLIS-PC:n. Gränssnittet för ANPR-funktionen samt all kommunikation med ANPR-HW:n ska också ske via denna dator.

Utvärdering: INSP (Anbudet ska tydligt visa hur lösningen uppfyller detta krav.)

Thales beskriver i sin ansökan att bolaget anser sig uppfylla ställt krav genom att citera ett särskilt stycke i anbudet. Rikspolisstyrelsen bestrider att så skulle vara fallet och menar att det av uppgifter på flera ställen i sökandens anbud framkommer att information avseende *Utvalda fordon av intresse* hanteras i den offererade kameran. En upphandlande myndighet kan inte basera sin utvärdering endast på enskilda stycken i anbudsgivarnas anbud utan myndigheten är skyldig att beakta all information som finns lämnat i anbudet för att säkerställa att de gemenskapsrättsliga principerna upprätthålls. I punkten 3.2 i bilaga 2 "Teknisk kravspecifikation" förtydligas det även under första punkten att utvärdering avseende typ "INSP" sker "Genom att Rikspolisstyrelsen inspekterar (INSP) den av leverantören tillhandahållna dokumentationen." Att kravet är av typ "INSP" innebär att vid utvärdering av anbudet kommer svaret att inspekteras i syfte att säkerställa att produkten uppfyller ställt krav. Thales har i sitt anbud beskrivit diverse egenskaper hos systemet, bl.a. ges en schematisk beskrivning av systemets uppbyggnad. Det saknas dock en tydlig beskrivning avseende vilken information som skickas mellan systemets delar och hur delarna i sin tur hanterar informationen, vilket är en förutsättning för uppfyllande av aktuellt skallkrav. I sökandens anbud anges att det i offererade kameror finns ett DSP-kontrollkort. Denna uppgift liksom andra uppgifter i anbudet visar att Thales lösning behandlar information från *Utvalda fordon av intresse* i den offererade kameran och således i strid med det ställda kravet. T.ex. framgår av ett stycke i anbudet tydligt att systemet dekrypterar en del av *Utvalda fordon av intresse* och lagrar informationen i ett minne i kameran. I ett annat stycke beskrivs tydligt att systemet skickar information från *Utvalda fordon av intresse*, en post i taget, till ett minne i kameran. Det vill säga att informationen från *Utvalda fordon av intresse* behandlas utanför POLIS-PC:n. Av ett annat stycke framgår att systemets funktion bygger på att information från *Utvalda fordon av intresse* finns tillgängligt i kameran för att kunna göra en matchning mellan ett sökt fordon, dvs. ett av kameran

läst registreringsnummer, och informationen i filen (dvs. *Utvalda fordon av intresse*).

Merparten av det bolaget beskriver angående systemets funktion i sitt yttrande till förvaltningsrätten finns inte angivet i den tekniska beskrivningen i anbudet. Det framkommer ingenstans i anbudet att vissa funktioner är att anse som valbara optioner. Rikspolisstyrelsen får endast ta hänsyn till den information som framkommer i anbudsgivarens anbud vid tidpunkten för inlämnandet. Informationen som framkommer i Thales anbud kan inte tolkas på annat sätt än att information från *Fordon av intresse* hanteras i den offererade kameran.

Skallkravet i punkt 3.6. a)

Det aktuella skallkravet har följande lydelse.

a) Kameran ska vara avsedd för montage på vindrutan, eller liknande montage, inne i bilen.

Utvärdering: INTYG (Anges med "JA" för att intyga att kravet uppfylls, annars med ett "NEJ")

Rikspolisstyrelsen har under utvärderingen av Thales anbud konstaterat att det finns flera uppgifter i anbudet som tydligt visar att det inte uppfyller aktuellt krav. Det bakomliggande syftet med kravet är att säkerställa att den kamera som leverantören offererar ska vara förenlig med gällande trafikföreskrifter och därmed även avsedd för att användas inuti ett fordon under färd med hänsyn till både funktion och säkerhet. Den kamera som Thales har offererat kan inte anses vara avsedd för montage på vindrutan, eller liknande, inne i bilen, på grund av dess storlek, form och med hänsyn till övriga krav på systemet.

Thales har svarat "ja" på frågan om den offererade kameran är avsedd för montering på insidan av vindrutan. Under utvärderingen av anbudet fram-

kom dock uppgifter som tydligt visade att Thales inte uppfyller kravet. Rikspolisstyrelsen har en skyldighet, som upphandlande myndighet, att inte bortse från information som tydligt visar att anbudet inte uppfyller ställda skalkrav. Vid en granskning av de filmer som utgör en del av Thales anbud noterade Rikspolisstyrelsen omgående två detaljer avseende den offererade kamera B som gjorde att dess lämplighet ifrågasattes. Den inspelade filmen visade förvisso att kameran är möjlig att fysiskt montera på vindrutan, men filmen visade också tydligt att kameran inte uppfyller det ställda kravet på att kameran ska vara *avsedd* för montage på vindrutan. Kameran är så pass stor att den kommer att skymma för mycket av förarens synfält för att vara förenligt med gällande trafikföreskrifter. Det är heller inte möjligt att montera kameran i fordonet på ett sådant sätt att den inte sitter i en "förbjuden zon" samtidigt som den ska uppfylla de funktionella kraven i förfrågningsunderlaget, som t.ex. att det ska vara möjligt att använda systemet när fordonet som kameran är monterad i färdas i en hastighet om 90 kilometer per timme (punkt 3.3. e) i bilaga 2). Med "förbjuden zon" avses ett område där det finns krockkuddar eller där en person kan slå i huvudet vid krock eller häftig bromsning.

Rikspolisstyrelsen har efter genomförd utvärdering kunnat konstatera att offererad kamera inte är möjlig att använda i polisens verksamhet med hänsyn till gällande arbetsmiljölagstiftning (avseende riskminimering) och med hänsyn till gällande trafikföreskrifter. Några av de regler som Rikspolisstyrelsen är skyldig att beakta återfinns i Transportstyrelsens föreskrifter för bilar och släpvagnar (TSFS 2010:2), som i sin tur hänvisar till EU-direktivet 74/60 EEG Inre säkerhet. I 12 kap. i föreskrifterna finns följande reglering om tillåten form på utrustning som ska användas inne i fordon.

5.2.3.1. Den del som är vänd mot fordonets inre skall ha en yta på en höjd av minst 25 mm och kanterna skall vara avrundade med en radie på minst 3.2 mm. Denna yta skall vara täckt med energiupptagande material, som det beskrivs i bilaga 3, och skall provas i enlighet härmed. Inget skall riktas vågrät i fordonets längdriktning.

Det som Rikspolisstyrelsen specifikt noterade var att kameran hade flera kanter som inte kan anses uppfylla reglerna i punkten 5.2.3.1. om att kanten måste vara rundade med en radie på minst 3.2 mm. Rikspolisstyrelsens bedömning är gjord med uppfattningen att "avsedd för montage" härleds till att samtliga gällande lagar och regler inom trafiksäkerhet är uppfyllda. Thales offererade kamera uppfyller inte samtliga lagar och regler inom trafiksäkerhetsområdet och kan således heller inte anses uppfylla det aktuella kravet.

Direktivet ska uppfyllas när nya fordon levereras till polisen och kraven i direktivet omfattar, till skillnad från vad bolaget påstår, all utrustning som monteras i fordonets inre miljö. Att all utrustning omfattas tydliggörs även i 2 kap. 3 § TSFS 2010:2. Rikspolisstyrelsen är även skyldig att följa bestämmelserna i arbetsmiljölagen (1977:1160), AML. Av 2 kap. 5 § AML framgår bl.a. att tekniska anordningar ska vara beskaffade och placerade på ett sätt att betryggande säkerhet ges mot hälsa och olycksfall. Det är enligt Rikspolisstyrelsens mening inte förenligt med AML att eftermontera utrustning i polisfordonets förarmiljö, vilket omfattar såväl fast som löst monterad utrustning, som inte uppfyller ställda kravnivåer i direktivet.

En grundläggande regel för offentlig upphandling är att den upphandlande myndigheten inte får ta upp ett anbud till utvärdering som inte uppfyller kraven som ställs i upphandlingen. Till stöd för inställningen åberopas Kammarrättens i Sundsvall dom meddelad den 7 december 2011 i mål nr 2147-11.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upp-

handlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har anfört 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 upphandlande myndighet har agerat i strid med LOU (jfr RÅ 2009 ref. 69). För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs också att sökanden kan visa att han lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande myndigheten brutit mot LOU. Rätten kan då besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Utredningen i målet

I Rikspolisstyrelsens tekniska kravspecifikation för upphandlingen anges följande i punkten 3.3. i) under rubriken *Allmänna krav*.

All informationshantering gällande *Utvalda fordon av intresse* ske i den så kallade POLIS-PC:n. Gränssnittet för ANPR-funktionen samt all kommunikation med ANPR-HW:n ska också ske via denna dator.

Utvärdering: INSP (Anbudet ska tydligt visa hur lösningen uppfyller detta krav.)

I samma dokument anges följande i punkten 3.6. a) under rubriken *Krav på ANPR-kamera av typ B*.

Kameran ska vara avsedd för montage på vindrutan, eller liknande montage, inne i bilen.

Utvärdering: INTYG

Vidare anges under punkten 3.2 *Teknisk utvärdering* bl.a. att utvärderingen ska ske på följande sätt.

- 1) Genom att RSP inspekterar (INSP) den av leverantören tillhandahållna dokumentationen.
 - 2) Genom att leverantören skriftligen intygar (INTYG) att föreslagen lösning uppfyller kravet.
 - 3) Genom demonstration (DEMO) av leverantören. Det vill säga, leverantören ska visa i praktiken att de föreslagna lösningen uppfyller kraven. Demonstrationen ska göras via inspelad film och levereras på CD eller DVD.
- [...]

Skallkravet i punkt 3.3. i)

Förvaltningsrätten tar först ställning till om Thales anbud uppfyller skallkravet i punkt 3.3. i).

Enligt förvaltningsrättens mening innebär skallkravet att all informationshantering gällande *Utvalda fordon av intresse* ska ske i den så kallade POLIS-PC:n. Vidare noteras att det i förfrågningsunderlaget anges att anbudsgivaren tydligt ska visa hur den erbjudna lösningen uppfyller bl.a. informationshanteringen i POLIS-PC:n.

Förvaltningsrätten ifrågasätter inte att Thales har haft möjlighet att erbjuda lösningar som möjliggör att all informationshantering sker i POLIS-PC:n. Thales har i yttranden under processen i förvaltningsrätten relativt utförligt beskrivit systemets funktioner. Någon liknande beskrivning återfinns emellertid inte i det ingivna anbudet. Som Rikspolisstyrelsen har anfört får myndigheten inte beakta information som tillförts efter anbudstidens utgång då ett sådant förfarande skulle strida mot principerna om transparens och likabehandling. Förvaltningsrättens bedömning av om bolaget uppfyllt det uppställda skallkravet kan därför endast baseras på vad som fanns tillgängligt i det ingivna anbudet. I detta avseende finner förvaltningsrätten att anbudsmaterialet innehöll motstridiga uppgifter om var och hur informationshanteringen skulle gå till. Med hänsyn härtill finner förvaltningsrätten att Rikspolisstyrelsen inte agerade i strid med LOU då bolagets anbud ute-

slöts på grund av att det inte uppfyllde skullkravet i punkten 3.3. i). Det föreligger därför inte skäl för ingripande enligt LOU på denna grund.

Skullkravet i punkt 3.6. a)

Förvaltningsrätten har sedan att ta ställning till om Thales anbud uppfyller skullkravet i punkt 3.6. a).

Enligt förvaltningsrättens mening innebär skullkravet att kameran till utformning och syfte ska vara avsedd för att monteras på vindrutan eller inne i bilen samt att den ska uppfylla gällande lagar och föreskrifter inom trafik-säkerhetsområdet.

Av handlingarna framgår att Thales i sitt anbudsformulär intygat att kravet ifråga var uppfyllt men att Rikspolisstyrelsen vid genomgång av anbudet bedömt att så inte är fallet. Fråga är då om Rikspolisstyrelsen haft fog för sitt ställningstagande.


Enligt förvaltningsrätten är det den upphandlande myndigheten som får anses bäst lämpad att utvärdera lämnade anbud utifrån de krav som har ställts i förfrågningsunderlaget (jfr Kammarrättens i Stockholm dom den 5 september 2012 i mål nr 2304-12).

Förvaltningsrätten anser att Rikspolisstyrelsen hade rätt att kontrollera huruvida den aktuella kameran uppfyller det aktuella kravet när det av in-given anbudsinformation framkom uppgifter som gav anledning att anta att kameran inte levde upp till skullkravet ifråga (jfr Kammarrättens i Göte-borg domar den 18 december 2009 i mål nr 4904-09 och den 15 juli 2011 i mål nr 6417-10 m.fl.).

Vad som framkommit i målet ger inte förvaltningsrätten anledning att ifrågasätta Rikspolisstyrelsens bedömning att den aktuella kameran inte kan anses vara avsedd för montage på vindrutan på grund av dess storlek samt att den inte lever upp till gällande lagar och föreskrifter inom trafiksäkerhetsområdet. Thales har inte heller visat att så inte är fallet. Skäl för att ingripa enligt LOU finns därför inte heller på denna grund. Ansökan ska således avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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



Jessica Olofsson

Förvaltningsrättsfiskal

Lizette Harletun Ilkhani 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. Tiden för överklagandet för offentliggörande räknas emellertid 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 det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut vartill förvaltningsrätten kommit eller 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. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,

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

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till förvaltningsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud ska denne sända in fullmakt i original samt uppgive sitt namn, adress och telefonnummer.

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

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.

DV 3109/1A LOU