



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen

DOM
2014-01-15
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
25686-13
Enhet 17

1

SÖKANDE

G4S Security Services (Sverige) AB, 556095-6772
Box 49017
100 28 Stockholm

MOTPART

Rikspolisstyrelsen
Box 12256
102 26 Stockholm

SAKEN

Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

KONKURRENSVERKET	
2014-01-15	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbl

Dok.Id 437695

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(RPS) har genomfört en upphandling på försvars- och säkerhetsområdet benämnd "Anbud – Bevakning Kvarteret Kronoberg, "PVS – 244 A0005.482/21013". Upphandlingen gäller ramavtal avseende bevakningstjänster av skyddsobjektet Kvarteret Kronoberg i Stockholm och har genomförts som ett urvalsförfarande med tilldelningsgrund lägsta pris.

G4S Security Services (Sverige) AB (bolaget) ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att utvärderingen av anbuderna ska göras om och att det vinnande bolaget utesluts med följd att bolaget tilldelas kontraktet. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande.

Den prövning som RPS gjort av anbuderna i utvärderingsfasen är behäftad med allvarliga fel genom att betydelsefulla avsteg skett från förfrågningsunderlaget och bestämmelserna i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, LUFSS. Bolaget har lämnat det anbud som prismässigt är det lägsta och detta medför att bolaget lider eller kan komma att lida sådan skada som anges i 16 kap. 4 § LUFSS om bolaget inte tilldelas kontraktet. Skadan riskerar att uppgå till miljonbelopp och ett stort antal anställda kan förlora sin anställning.

Felaktigheter i förfrågningsunderlaget och RPS utvärdering av anbuderna

RPS har inte gjort utvärderingen på sådant sätt som beskrivs i förfrågningsunderlaget och på ett felaktigt sätt tillämpat en metod för utvärdering. Felen och motsägelserna i RPS utvärderingsmodell har lett till att fel anbud ansetts vara det med lägst pris och antagits. Antalet timmar RPS anger i den hemliga bilagan 2 till förfrågningsunderlaget "Anbudspris" är 57 420 timmar. Däremot anges i punkten 15 "Priser" att antalet timmar är 77 000. Det är alltså inte möjligt för en anbudsgivare att presentera ett konkurrenskraftigt anbud eftersom underlaget brister i transparens och strider mot

huvudprincipen i LUFSS. RPS har muntligen förklarat att de priser som anbudsgivarna presenterat i bilaga 2 ska läggas till grund för ett medelvärde. Detta medelvärde är den timersättning som ska fogas in i det framtida kontraktet. På vilket sätt de olika OB-klasserna ska ersättas förklaras inte av RPS. Däremot menar man att ersättningarna i de fiktiva modulerna i bilaga 2 ska användas vid avräkningar mellan tillkommande och avgående timmar, dvs. i förhållande till vad parterna kommer överens om i kontraktet. Det framgår inte av förfrågningsunderlaget att sådana avräkningar skulle kunna komma att genomföras.

Ett exempel på brister i förfrågningsunderlaget är att för att en tjänst ska kunna utföras på det sätt som beskrivs i förfrågningsunderlaget (Position 2, BV 2 personer) krävs 11 528 timmar fördelade per genomsnittligt kalenderår och på visst sätt. Omfattningen enligt mallens text blir totalt 11 528 timmar men enligt mallens timmar 2 750. Enbart detta fel i förfrågningsunderlaget innebär att det vinnande anbudets utvärderade kostnad för denna del av uppdraget blir 797 000 kr, till skillnad från samma anbuds verkliga kostnad som blir 3 652 591 kr. Den utsedde vinnaren får därigenom ett anbudspris som är 2 855 091 kr lägre än vad som verkligen fordras för att utföra denna tjänst. Beskrivningen av tjänsteuppdraget avviker, ibland med flera hundra procent, från vad som gäller i verkligheten och enligt träffade överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare. De övriga sex positionerna i bilaga 2 innehåller samma typer av fel. Felen i de åtta positionerna kan utnyttjas genom att en leverantör sätter höga priser där positionernas angivna timmar är färre än vad den verkliga omfattningen av uppdraget kräver och på motsvarande sätt låga priser där felet är det omvända. Genom detta kan intäkten för leverantören maximeras samtidigt som utvärderingssumman kan hållas mycket låg. En beräkning av kostnaden för de olika anbuderna baserad på den omfattning som anges i bilaga 2 medför att bolagets anbud skulle kosta uppdragsgivaren 363 971 kr mindre per år än vad det vinnande anbudet skulle kosta. Mallen som

RPS utformat för att utvärdera ersättningarna är felkonstruerad både vad gäller de fiktiva timmarnas antal och innehåll och de åtta positionerna i bilagan kan inte användas för att utvärdera det anbud som innebär lägst pris för myndigheten.

Metoden för utvärdering av anbuderna innebär att anbudssumman som anbudsgivarna ska redogöra för under punkten 15, "Priser", ska summeras med 2, "Summa Fiktiva antal timmar". RPS har inte utvärderat anbuderna på det angivna sättet utan endast värderat en av faktorerna, nämligen fiktiva antal timmar. I och med att metoden för prisutvärdering av anbuderna har ändrats efter den sista anbudsdagen har RPS brutit mot LUFSS, vilket inneburit skada för bolaget.

Bolagets anbud är felräknat

För position BV6 i den hemliga bilagan 2 "Anbudspris" har RPS felaktigt beräknat bolagets anbud till 586 000 kr när anbudet anger 536 000 kr. Antalet timmar och priser är lätt att utläsa av anbudet och resultatet ska rätteligen vara 2 000 timmar * 268 kr dvs. 536 000 kr. Jämförelsesumman är således 50 000 kr högre för bolaget än vad offerten anger.

RPS anvisar ingen rimlig uppstartstid för kontraktets genomförande

Upphandlingen inleddes den 4 september 2013 med sista anbudsdag den 3 oktober 2013. Av tilldelningsbeslutet som meddelades den 17 oktober 2013 framgår att kontrakt kommer att tecknas den 28 oktober, dvs. en dag innan tiodagarsfristen löpt ut. Detta strider mot LUFSS. I punkten 4 "Avtals-tid" villkorar RPS förutsättningarna för upphandlingen genom att ange att: "Ramavtalet träder i kraft från och med dagen då det undertecknats av båda parter, dock tidigast från och med den 1 november 2013 och gäller i tre (3) år". Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat (mål 6737-11) att en tre dagar lång frist mellan ett avtals tecknande och första avtalsdag är alltför kort och oförenlig med de allmänna principerna för offentlig upphandling i

LUFS. Bristen ansågs ha skadat upphandlingens konkurrensuppsökande skede. RPS har inte iakttagit en rimlig uppstarstid för att utföra uppdraget.

RPS accepterar anbud med onormalt låga priser

Den vinnande anbudsgivaren har lagt ett anbud som är extremt lågt och som inte uppfyller ska-kravet i punkten 7.2 i förfrågningsunderlaget, "Avtalsunderlag". Den utsedde vinnaren är bredd att för en ersättning om 69,18 kr per timme utföra delar av uppdraget. Rätteligen skulle RPS på så sätt som stadgas i LUFS ha uteslutit den utsedde vinnaren från att delta i upphandlingen. Kammarätten i Göteborg har i ett mål gällande ett anbud med onormalt låga priser uttalat (mål 4719-13) att det fanns goda skäl för att begära förklaringar av anbudsgivare som offererat ett lägre pris per timme än visst belopp. Denna dom innebär att bevisbördan för låg prissättning vilar på anbudsgivaren och ska vara väl motiverade.

RPS bestrider bifall till ansökan och yrkar att den ska avslås samt anför bl.a. följande.

Tilldelningsbeskedet

Det stämmer att RPS inte uppmärksammat att avtalsspärrens sista dag inföll på en söndag och därför angavs måndag den 28 oktober istället för tisdag den 29 oktober som dag för när avtal som tidigast fick tecknas. Eftersom bolaget trots det hunnit komma in med en ansökan om överprövning av upphandlingen har RPS svårt att se på vilket sätt bolaget har lidit eller riskerar att lida skada på grund av detta.

Utvärderingen

Utvärderingen har genomförts i enlighet med vad som angetts i förfrågningsunderlaget. RPS bestrider bolagets påstående om att det i utvärderingen som genomförts inte är möjligt att jämföra de inkomna anbuden. I bilaga 2 "Prisbilaga" har anbudsgivarna uppmanats att ange pris per timme för bevakning av åtta bevakningsobjekt (BV1 – BV 8) vid olika tidpunkter

på dygnet, sammanlagt sex prisposter per bevakningsobjekt. Bredvid varje prispost har RPS angett det uppskattade antal timmar som man kommer att avropa under avtalsperioden, s.k. "fiktiva antal timmar". Uppskattningen är baserad på statistik från tidigare avtalsperiod. Vid utvärderingen har priset i varje prispost multiplicerats med det fiktiva antalet timmar som angetts för respektive prispost och summerats. Summan för respektive bevakningsobjekt har därefter summerats och den anbudsgivare som erhållit den lägsta summan för samtliga bevakningsobjekt har bedömts lämnat anbudet med det lägsta priset.

Beräkningen av bolagets anbud

Trots att RPS den 4 september 2013 meddelade samtliga leverantörer om att man, i syfte att undvika felsummeringar, kommer att räkna samman anbudssumman och summan för fiktiva antalet timmar så har bolaget självt summerat sina angivna priser. För position BV6 har bolaget tydligt angett en viss summa på raden där den beräknade summan ska anges. Det eventuella fel som kan ha uppstått har i så fall orsakats av bolaget. Även om beräkningen genomförts med det lägre beloppet hade bolaget ändå inte lämnat anbudet med det lägsta priset. På grund av att resultatet blir detsamma, oavsett om det lägre beloppet tillämpats, riskerar bolaget inte att lida någon skada.

Tidsfristen mellan avtalets ingående och avtalsstart

Det avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen som bolaget åberopar innebär inte att domstolen uttalat något principiellt förbud mot korta uppstartstider på det sätt som bolaget vill göra gällande. Högsta förvaltningsdomstolen har nämligen i ett annat avgörande (mål 4933-11) kommit fram till att tiden mellan avtalets ingående och avtalsstart var tillräcklig. Denna fråga måste, enligt RPS mening, besvaras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Bolaget har i detta fall inte utvecklat på vilket sätt den aktuella fristen medför eller riskerar att medföra skada för bolaget. Fristen har i vart

fall inte medfört att bolaget avstått från att lämna ett anbud. I den dom bolaget åberopat hade det sökande bolaget avstått från att lämna anbud på grund av den korta tidsfristen.

Anbudspriser

Enligt 15 kap. 19 § LUFS får en upphandlande myndighet förkasta ett anbud om man finner att priset är onormalt lågt, efter att myndigheten begärt en skriftlig förklaring från den aktuella anbudsgivaren. Bestämmelsen är fakultativ och ger den upphandlande myndigheten en möjlighet men inte en skyldighet att förkasta ett anbud som den uppfattar som onormalt lågt.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

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 upphandling ska kännetecknas av förutsebarhet och öppenhet. För att anbudsgivarna ska ges samma förutsättningar för anbudsgivning måste förfrågningsunderlaget vara tydligt och innehålla samtliga krav vad gäller det som upphandlas. Uppställda krav får inte frångås och utvärderingen av inkomna anbud ska ske i enlighet med vad som anges i förfrågningsunderlaget. Prövningen i förvaltningsrätten, som grundas på vad sökanden har framfört i målet, utgör en kontroll av om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna och om det därför finns grund för åtgärder enligt 16 kap. 6 § LUFS.

Utvärderingsmodell och utvärdering

RPS anger i utvärderingsmodellen att anbudsgivarens anbudssumma för ett visst antal bevakningsobjekt ska summeras med det fiktiva antal timmar RPS angett för objekten. RPS anger också att de egentliga timmarna ska

fastställas med den antagne anbudsgivaren. Bolaget har invänt mot att själva utvärderingsmodellen strider mot reglerna i LUFS och upphandlingsrättsliga principer på grund av att RPS använder sig av ett fiktivt antal timmar. Bolaget har även anfört att denna modell gör det möjligt för en leverantör att sätta höga priser där positionernas angivna priser är färre än uppdragets verkliga omfattning och på så vis maximera intäkten och samtidigt hålla utvärderingssumman mycket låg.

En upphandlande myndighet har stor frihet att själv utforma sin upphandling inom de ramar som ges av de allmänna principerna för offentlig upphandling (se RÅ 2002 ref. 50 och RÅ 2010 ref. 78). Grundläggande är att leverantörer behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt.

Förvaltningsrätten bedömer att de invändningar bolaget anfört gällande RPS utvärderingsmodell inte medför att den kan anses vara bristfällig i den bemärkelsen att den står i strid med någon grundläggande princip i LUFS eller gemenskapsrätten.

Vad gäller bolagets invändning om att RPS handlat i strid med LUFS och gemenskapsrätten genom att inte göra sin utvärdering av anbuderna på det sätt som anges i förfrågningsunderlaget gör förvaltningsrätten följande bedömning. Det åligger den som ansöker om överprövning av en offentlig upphandling att på ett klart och tydligt sätt redogöra för vilka omständigheter talan grundar sig på och domstolens prövning är begränsad till de grunder parterna åberopar (se RÅ 2009 ref. 69).

Bolaget har anfört bl.a. att RPS vid utvärderingen bortsett från punkten 1 i utvärderingsmodellen, anbudssumman, och att detta avsteg strider mot de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna. Bolaget har även anfört att den omständigheten att RPS använt sig av ett fiktivt antal timmar i sig utgör en brist i förfrågningsunderlaget på grund av att beskrivningen i vissa

fall skiljer sig markant mot vad som gäller i verkligheten samt att mallen är felkonstruerad och därför inte kan användas för att utvärdera anbudet på ett rättvisande sätt. Dessa omständigheter sammantaget med det skriftliga material bolaget gett in till stöd för sin talan kan dock inte föranleda bedömningen att bolaget visat att RPS handlat i strid med upphandlingsrättsliga principer eller LUFS genom förfrågningsunderlagets utformning i sig eller genom sin utvärdering av anbudet. Bolagets ansökan ska därför avslås i den delen.

Bolaget har även anfört att RPS räknat fel när man utvärderat bolagets anbud. RPS å sin sida har invänt mot detta och anfört att bolaget självt skrivit summan för sina prisposter i anbudet och måste stå risken för om anbudet räknats fel. RPS har också invänt att även om beräkningen genomförts med det lägre beloppet hade bolaget ändå inte lämnat det lägsta priset. Förvaltningsrätten bedömer mot denna bakgrund att den eventuella felaktiga beräkning som skett inte kan läggas till grund för ett ingripande enligt LUFS.

Tidsfristen mellan avtalets ingående och avtalsstart m.m.

Bolaget har anfört att det är för kort tid mellan avtalets ingående (den 28 oktober 2013) och tiden för när kontraktet träder i kraft (den 1 november 2013) är alltför kort och därför står i strid med LUFS.

Högsta förvaltningsdomstolen har angående sådana tidsfrister uttalat bl.a. att en av förfarandereglernas viktigaste funktioner är att säkerställa att leverantörerna får lika förutsättningar att lämna bärkraftiga anbud till den upphandlande myndigheten. Att leverantörer ska behandlas på ett likvärdigt sätt innebär bl.a. att de tidsramar som den upphandlande myndigheten sätter inte får vara så snäva att viss eller vissa leverantörer gynnas. Det gäller även tiden mellan tecknandet av avtal och avtalsperiodens start (HFD 2012 ref. 48).

Tiden mellan avtalets ingående och avtalsstart är i förevarande fall visserligen kort men det måste även i sammanhanget beaktas att bolaget också haft anbudstiden på sig att vidta nödvändiga förberedelser för genomförande av uppdraget och den tiden framstår som tillräcklig i sammanhanget. Bolaget har inte heller anfört på vilket sätt tidsfristen påverkat bolagets anbudsgivning och förvaltningsrätten bedömer därför att ansökan ska avslås även i denna del.

Bolaget har anfört att det vinnande anbudet är onormalt lågt. Enligt bestämmelsen i 15 kap. 19 § LUFSS får en upphandlande myndighet besluta att förkasta ett anbud om det är onormalt lågt. Det finns dock inte någon skyldighet för myndigheten att göra det. Vad gäller bolagets invändning att det vinnande bolagets anbud inte uppfyller visst ska-krav har bolaget inte anfört vilka omständigheter som ligger till grund för det påståendet och det går därför inte att bedöma särskilt.

Förvaltningsrätten bedömer sammantaget att bolaget inte visat att RPS åsidosatt reglerna i LUFSS eller någon av de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna. Bolagets ansökan ska därför avslås. Vad bolaget anfört i övriga delar föranleder ingen annan bedömning.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Kaisa Söderberg
Rådman

Johanna Segerheim 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 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.

