



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen
Enhet 14

DOM
2014-10-31
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
19571-14

SÖKANDE

Information-Drift-Underhållssystem i Härnösand Aktiebolag, 556434-6269
Varvsgatan 10
871 45 Härnösand

MOTPART

Stockholm Vatten VA AB, 556175-1867
Ombud: Chefsjurist Stefan Broström
106 36 Stockholm

SAKEN

Upphandling inom området vatten

KONKURRENSVERKET	
2014-10-31	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 531010

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
08:00-16:30

REDOGÖRELSE FÖR SAKEN OCH PARTERNAS INSTÄLLNING

Bakgrund

Stockholm Vatten VA AB (Stockholm Vatten) genomför som förhandlat förfarande enligt lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF, en upphandling av underhållssystem med tillhörande tjänster, dnr 13SV486. Av tilldelningsbeslut publicerat den 15 augusti 2014 framgår att Stockholm Vatten avser att tilldela avtal till API Maintenance System A/S (API). I upphandlingsrapporten anges att de två övriga inbjudna leverantörerna, Framsteg AB (Framsteg) och IBM Svenska AB (IBM), avstod från att lämna anbud. Redan i upphandlingsrapporten för kvalificeringsfasen framgår att anbudsansökan från Information-Drift-Underhållssystem i Härnösand Aktiebolag (Idus) förkastats på grund av att bolaget inte uppfyllde kravet på referensuppdrag i ansökningsinbudans avsnitt 3.4 punkt 3, eftersom bolagets båda referensuppdrag avsåg konvertering av databas och inte leverans av underhållssystem. Idus kvalificerade sig alltså inte för att få lämna anbud.

Yrkanden och grunder m.m.

Idus ansöker om överprövning av upphandlingen och begär att upphandlingen görs om så att flera leverantörer kan delta och där i branschen normala krav ställs, allt för att Stockholm Vatten ska få ett bra system till rätt totalkostnad. Idus ger in diverse handlingar bl.a. kvalificeringsrapport, upphandlingsprotokoll, förfrågningsunderlag och tilldelningsbeslut. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande.

Idus uppfyllde alla kvalificeringskrav. Stockholm Vatten har feltolkat svaret beträffande referenser. Idus skrev att arbetet avser konvertering till Idus IS, som är bolagets underhållssystem. Anledningen till att bolaget skrev

”konvertering” var för att visa att bolaget hade erfarenhet av och hur konvertering från ett annat system till underhållssystemet Idus IS kunde göras. Det avsåg självklart också leverans av Idus IS – annars fanns ju inget nytt system att överföra data till – vilket borde förstås av sammanhanget och i ljuset av branschpraxis. Därtill skrev Idus att bolaget hade integrerat mot ekonomisystem, projektlett, utbildat och levererat handdatorer till referenserna. Standarden i branschen är vidare att kunder köper en årlig support och uppgraderingsavgift när underhållssystem i den omfattning som nu upphandlas inhandlas. Om Stockholm Vatten tyckte att svaret var otydligt hade den upphandlande enheten kunnat fråga Idus eller någon av referenserna. Att ställa en sådan fråga kan inte strida mot LUF. Istället blev bolaget inte uttaget att offerera.

I samtliga fall där det tidigare finns någon form av underhållssystem tar man tillvara data och historik genom konvertering eller ”datamigration” för att minska fel och kostnader samt hålla reda på vad som gjorts tidigare. Av förfrågningsunderlaget, avsnitt 4.4, Projekt Management, framgår att upphandlingen omfattar migrering av befintlig data till test- och driftsmiljö. Det finns alltså krav på konvertering i upphandlingen. Om något krav på konvertering ändå inte ställs innebär det bara att Idus i sitt referensuppdrag har levererat utöver kravet förutom att ha uppfyllt det.

Av förfrågningsunderlaget framgår vidare att ska-kraven ska vara uppfyllda vid anbudets lämnande. Det är ytterst märkligt och utesluter leverantörer som inte har den exakta utformningen som beskrivs. Flera av ska-kraven i förfrågningsunderlaget verkar vidare vara skrivna mot ett speciellt system. Av en bilaga till förfrågningsunderlaget framgår att det är viktigt att det mobila systemet ska fungera både on- och off-line. Det är dock inget ska-krav. Enligt obekräftade uppgifter fungerar inte API:s lösning off-line. Det är därför troligt att ska-kraven är skrivna så att endast API ska uppfylla

dem. Alternativet är att API inte klarade alla ska-kraven vid anbudsgivandet.

Det ifrågasätts varför varken IBM eller Framsteg lämnat anbud trots att båda bolagen blev kvalificerade. Det kan ha att göra med att förfrågan avviker markant mot vad som är normalt i programvarubranschen och att ska-kraven skulle vara uppfyllda vid anbudslämnandet.

Resultatet av upphandlingen blev att Stockholm Vatten inte kunde ställa några leverantörers erbjudanden mot varandra. Vinnande anbudsgivarens pris på 14 miljoner kronor är mycket högt. Priset borde snarare ha legat på 7 miljoner kronor.

Stockholm Vatten bestrider ansökan och som grund för bestridandet anförs följande. Stockholm Vatten har inte brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 24 § LUF eller mot någon annan bestämmelse i lagen. Upphandlingen har genomförts på ett öppet sätt. Anbudsansökningarna har prövats i enlighet med angivna förutsättningar och leverantörerna har behandlats på ett likvärdigt sätt. Således har varken prövningen av ansökningarna eller förfarandet i övrigt skett i strid med LUF.

Som utveckling av talan anför Stockholm Vatten bl.a. följande.

Idus har inte uppfyllt kravet i ansökningsinbudans avsnitt 3.4 punkt 3, rörande referensuppdrag, då det av bolagets svar framgår att deras referensuppdrag avsett konvertering av ett system från en redan befintlig databas, vilket inte är samma som leverans av ett nytt system. Att ha utfört konverteringstjänst utgör inte heller något krav enligt det nu aktuella kvalificeringskravet i ansökningsinbudan. Härutöver saknas, i Idus svar, den i kravet efterfrågade redovisningen av att uppdragen har inkluderat underhåll och applikationssupport under minst ett år. Det skulle vidare ha stridit

mot likabehandlingsprincipen om Stockholm Vatten gett Idus tillfälle att beskriva sina referensuppdrag mer korrekt och fullständigt. Stockholm Vatten kan endast kontakta en referent för att kontrollera att de uppgifter anbudsgivaren har lämnat är riktiga. En sådan avstämning kan dock inte medföra ändring av de uppgifter som leverantören har lämnat då detta skulle stå i strid med principen om likabehandling av leverantörer.

Idus har, med hänvisning till förfrågningsunderlaget, avsnitt 4.4, Project Management, uppgett att konvertering från det befintliga datasystemet även skulle ingå i den kommande leveransen av underhållssystem. Det är inte avsikten. Detta hindrar dock inte att leverantörens åtagande kan komma att innefatta konvertering av vissa befintliga data så att de kan hanteras av det kommande underhållssystemet. Sådana åtgärder kommer dock att vara mycket begränsade och innebära endast att mindre, för att inte säga försumbara, delar av befintliga underhållsrelaterade data tas tillvara.

Idus har vidare haft synpunkter på förfrågningsunderlaget. Uppgiften från Idus om att det inte är ändamålsenligt att ställa krav på att funktionella krav ska vara uppfyllda vid anbudets lämnande tillbakavisas. De funktionella krav som beskriver de funktioner som underhållssystemet ska innehålla behöver vara uppfyllda när anbudet lämnas in för att det ska vara möjligt för den upphandlande enheten att kontrollera att inkomna anbud uppfyller ställda krav. Idus har inte redovisat några skäl för att i förfrågningsunderlaget ställda krav skulle ha en sådan utformning att de endast kan uppfyllas av en leverantör.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 1 kap. 24 § LUF ska upphandlande enheter behandla leverantörer på

ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare, enligt paragrafen, principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

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

Frågan i målet är om Stockholm Vatten har haft rätt att förkasta Idus anbudsansökan, ett förkastande som gjort att Idus inte kunnat komma ifråga att lämna anbud.

Vad som upphandlas i den aktuella upphandlingen t.ex. vad som anges i förfrågningsunderlaget, avsnitt 4.4, Project Management, måste skiljas från vilka krav som ställs på referensuppdragen; det sistnämnda är det kvalificeringskrav som Stockholm Vatten anser att Idus inte uppfyllt. Kravet lyder att leverantören ska "visa att man har genomfört minst två åtaganden för externa kunder omfattande leverans, anpassning, installation och driftsättning av underhållsadministrativa system för anläggningsunderhåll med stöd av mobilt arbete inom industriell verksamhet med minst 50 användare" och att "uppdragen ska också ha inkluderat, underhåll och applikationssupport under vardera minst ett år".

Båda Idus referensuppdrag avser – såvitt Idus har angett i anbudsformuläret – konvertering av en databas. Även om Idus angett att det i båda referensuppdragen har ingått projektledning och utbildning, i den första leveransen av handdatorer och i det andra driftstidsmätning och koppling mot dokumentationssystem, framgår det inte att något av uppdragen innefattat att Idus har levererat, anpassat, installerat och driftsatt ett underhållsadmini-

nistrativt system från grunden samt stått till tjänst med underhåll och applikationssupport.

Idus har gjort gällande att Stockholm Vatten hade kunnat fråga Idus om svaret ansågs oklart. Det får dock anses ha ålegat Idus att beskriva sina referensuppdrag fullständigt. Stockholm Vatten har inte ansvar för att efterhöra om referensuppdragen har innefattat mer än Idus angett i anbudsformuläret. Att den upphandlande myndigheten får begära att en anbudsgivare förtydligar eller kompletterar en anbudsansökan om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning innebär inte att myndigheten har skyldighet att göra detta, se 9 kap. 8 § LUF.

Stockholm Vatten har alltså enligt förvaltningsrättens mening haft rätt att förkasta Idus anbudsansökan därför att denna inte uppfyllt kravet gällande referensuppdrag. Idus har därmed inte varit kvalificerat för att få lämna anbud i upphandlingen.

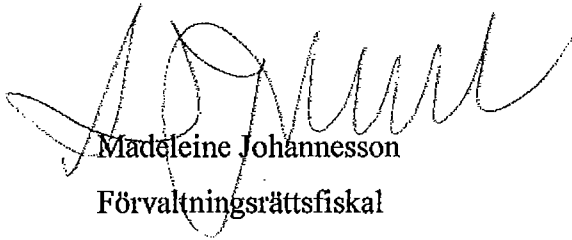
Idus har vidare gjort gällande att vinnande anbudsgivare API eventuellt inte skulle uppfylla ska-kraven i förfrågningsunderlaget men har inte på något sätt preciserat vari API:s bristande uppfyllelse skulle bestå. Det är den som gör gällande att en upphandling är felaktig som på ett klart och tydligt sätt ska ange på vilka omständigheter talan grundas, jfr RÅ 2009 ref. 69. Förvaltningsrätten finner att Idus inte kunnat visa att API inte uppfyllt ska-kraven och skäl för ingripande med stöd av LUF saknas därför.

Eftersom Idus inte kvalificerat sig för att lämna anbud saknas skäl att pröva bolagets invändningar mot förfrågningsunderlaget då Idus inte kan anses ha lidit skada eller riskerat att lida någon skada på grund av eventuella brister i underlaget. Vad Idus i övrigt anfört om att bl.a. IBM och Framsteg inte lämnat något anbud utgör inte heller grund för ingripande enligt LUF.

Ansökan ska avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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



Madeline Johansson
Förvaltningsrättsfiskal

Föredragande har varit David Munck.



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.