



**SÖKANDE**

Svenska Skydd AB, 556605-7732

Ombud: Advokat Thomas Söderqvist  
Kriström Advokatbyrå KB  
Box 7184  
103 88 Stockholm

**MOTPART**

Husbyggnadsvaror HBV Förening, 702000-9226  
Box 5199  
121 19 Johanneshov

**SAKEN**

Offentlig upphandling

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2019-02-06	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

**YRKANDEN M.M.**

Husbyggnadsvaror HBV Förening (HBV) genomför upphandlingen ”Säkerhetsdörrar 19-111” gällande ett ramavtal för löpande anskaffning av säkerhetsdörrar. Upphandlingen består av anbudsområdena A-G. Inom anbudsområde A-E har anbudsgivare möjlighet att lämna anbud inom fyra geografiska områden och inom anbudsområde F-G är avtalet rikstäckande. Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentligt upphandling, förkortad LOU. Av upphandlingsföreskrifterna framgår att anbudena med lägst utvärderingspris utgör de ekonomiskt mest fördelaktiga anbudena och kommer att tilldelas avtal. Vidare framgår att högst tre anbudsgivare kommer att antas per anbudsområde och region. Vid avrop under 150 säkerhetsdörrar gäller rangordning medan förnyad konkurrensutsättning ska ske om avropet utgör eller överstiger 150 dörrar.

Enligt tilldelningsbeslut den 17 september 2018 rangordnas Svenska Skydd AB (Svenska Skydd) som ramavtalsleverantör nummer 2 i alla geografiska områden inom anbudsområdena A, B, C och E. Beträffande anbudsområde F rangordnas Svenska Skydd på första plats.

**Svenska Skydd** ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen ska göras om. Bolaget anför i huvudsak följande. HBV har i egenskap av upphandlande myndighet brutit mot de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU, framförallt principerna om öppenhet och transparens samt likabehandlingsprincipen. Detta har inneburit att Svenska Skydd har lidit eller kan komma att lida skada. HBV:s åsidosättande av LOU är hänförligt dels till förfrågningsunderlaget som är mycket oklart utformat, dels till den utvärderingsmodell som har tillämpats eftersom det inte har varit tydligt för bolaget hur utvärderingen skulle ske. Bristerna har inneburit att leverantörernas anbud har lämnats under olika förutsättningar. Det har även varit omöjligt för HBV att jämföra

anbuden på ett likabehandlande sätt i utvärderingsfasen. Bristerna innebär, var för sig, att förvaltningsrätten ska besluta om rättelse. Eftersom bristerna hänför sig till det konkurrensuppsökande skedet ska förvaltningsrätten besluta att upphandlingen ska göras om.

**HBV** bestrider Svenska Skydd:s yrkande om att upphandlingen ska göras om och yrkar för egen del att förvaltningsrätten avslår bolagets ansökan om överprövning.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

#### **Utgångspunkter för prövningen**

Enligt 4 kap. 1 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

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 20 kap. 6 § LOU. 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.

Kravet på transparens och likabehandling innebär bl.a. att upphandlingsprocessen ska kännetecknas av förutsebarhet. Förfrågningsunderlaget är det styrande dokumentet i en upphandling. En anbudsgivare ska genom förfrågningsunderlaget kunna få insikt i hur kvalifikationen och utvärderingen av anbud kommer att bedömas. Emellertid medför de skiftande förhållanden

som förekommer i det ekonomiska livet att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och EU-rätten inte träds för när (jfr rättsfallet RÅ 2002 ref. 50).

### Vad parterna anför

**Svenska Skydd** anför bl.a. följande. En första allvarlig brist i upphandlingen är att det inte tillräckligt tydligt framgår vad upphandlingsföremålet egentligen är. Det finns en risk att anbudsgivarna har uppfattat förfrågningsunderlaget på olika sätt. Det är uppenbart att Egenskaperna trycke/handtag och vredsats egentligen skulle utgöra standardutrustning till dörrarna men att förfrågningsunderlaget inte utformades på detta sätt av ett förbiseende från HBV:s sida. Flera av Egenskaperna är helt nödvändiga för att dörren ska fylla en funktion överhuvudtaget (trycke och vredsats, dvs. dörrens handtag och låsmekanism). Andra egenskaper är sådana som i princip alltid beställs till säkerhetsdörrarna (dörrkik/tittöga, ringklocka och cylinderring). Det finns ingen upphandlande myndighet som skulle beställa säkerhetsdörrar utan dessa Egenskaper och i vart fall inte utan handtag och vredsats. Om en stor del av säkerhetsdörrarnas komponenter som dessutom är helt väsentliga för säkerhetsdörrarnas funktion ligger i ”övrigt sortiment” och dessutom inte har prissatts av leverantörerna, går det inte att jämföra anbudet för att se vilket anbud som är det mest ekonomiskt fördelaktiga. Det måste ha varit standardutrustning med trycke/handtag och vredsats. Företrädare för HBV har i telefonsamtal med Svenska Skydd uppgett att den ansvarige upphandlaren bekräftat detta. Det framgår av punkten 4 i föreskrifterna att säkerhetsdörrarna ska uppfylla specifika standarder och klassificeringar. Svenska Skydd tolkar standarden SS-EN 1627 på så sätt att en förutsättning för att den ska kunna uppfyllas är att säkerhetsdörrarna har trycksats och vred. Bolaget har valt att offerera ”Egenskaperna” utanför själva säkerhetsdörrarna och istället valt att offerera dem som separata tillbehör.

Av punkten 5.3 i Föreskrifterna framgår att det totala utvärderingspriset för såväl anbudsområde A-E som anbudsområde F-G bl.a. ska innehålla posterna ”kostnad för vanligt förekommande tillbehör” och ”rabattsats”. Anbudsgivaren ska även i respektive prisbilaga ange procentsats för rabatt avseende ”övrigt produktsortiment”. Begreppen ”kostnad för vanligt förekommande tillbehör” och ”övrigt produktsortiment” har inte definierats i förfrågningsunderlaget. Det går därmed inte heller att veta vad anbudsgivarna ska lämna rabatt på. Allt detta är tydliga brister i förfrågningsunderlaget.

Om HBV:s inställning ändå skulle vara att Egenskaperna inte ingår som standardutrustning och att leverantörerna därmed har rätt att fakturera separat för dessa tillbehör (utöver prislistorna) skulle även detta stå i strid med LOU. Detta eftersom det inte utifrån anbuderna framgår hur dessa, i sådana fall separata, priser har viktats mot varandra. Med andra ord skulle exempelvis ett leverantör, som har offererat ett lägre pris än Svenska Skydd för själva säkerhetsdörrarna, kunna fakturera ett högre pris för Egenskaperna än Svenska Skydd och därigenom kunna erhålla ett högre totalpris än bolaget. Eftersom Egenskaperna inte har prissatts separat finns det inget i förfrågningsunderlaget som hindrar en sådan orimlig konsekvens. Enkelt uttryckt skulle en leverantör som har offererat ett lägre pris än Svenska Skydd för själva säkerhetsdörren, genom en ordentlig ”mark-up” på tillbehören, rent faktiskt kunna få ett högre totalpris på säkerhetsdörren än bolaget, vilket strider mot de grundläggande principerna i LOU.

När det gäller ”övrigt sortiment” kan det noteras att HBV inte har uppställt något krav på vad (dvs. vilka faktiska produkter/tillbehör) som ska ingå i detta sortiment. Det står alltså leverantören fritt att bestämma vad som ska och vad som inte ska ingå i detta sortiment. Det finns inget krav överhuvudtaget på att sortimentet ska innefatta handtag eller vredsats. Detta inne-

bär att om en upphandlande myndighet ropar av från Ramavtalet så kan myndigheten få levererade säkerhetsdörrar utan handtag och vredsats och således utan någon möjlighet att öppna, stänga dörren eller låsa dörren. Detta kan inte vara vad HBV har avsett och denna brist/otydlighet utgör i sig enligt Svenska Skydd grund att för att göra om upphandlingen.

Beträffande övrigt sortiment finns inte heller någon skyldighet att redogöra för priserna. Anbudsgivarna har endast behövt ange en rabattsats i procenttal. Det framgår dock inte på vilka produkter denna rabattsats ska tillämpas och inte heller på vilka priser rabatterna lämnas. Det finns ingen föreskrift i upphandlingen som hindrar en leverantör från att sätta vilka priser som helst på det övriga sortimentet, dvs. en leverantör kan alltså höja sina utgångspriser med i princip hur mycket som helst för att därefter ge en bra rabattsats på detta utgångspris, som för HBV är en okänd faktor. Detta är vad Svenska Skydd menar med att leverantörerna kan ta en "markup" på utgångspriset. För att ta ett extremt exempel finns det inget som hindrar en leverantör från att i upphandlingen prissätta sina handtag och vredsatsser med ett pris som med flera hundra procent överstiger de normala priserna för handtagen och vredsatserna för att därefter lämna en mycket fördelaktig rabatt på detta överpris, men ändå få en bra nettovinst på handtagen och vredsatserna.

**HBV** anför bl.a. följande. Det bestrids att formuleringen säkerhetsdörrar och standardutrustning inte skulle vara transparent. Dessa är tvärtom klara och tydliga. HBV har använt sig av standarder och klassificeringar som är vedertagna i branschen – exempelvis säkerhetsnivå enligt standard SS-EN 1627 och klass RC3 - för att definiera vilka säkerhetsdörrar som anbudsgivarna ska offerera i upphandlingen. Därutöver har dessa standarder och klassificeringar räknat upp den standardutrustning som därutöver ska ingå i upphandlingens säkerhetsdörr, nämligen standardyttskikt, karm, foder, tröskel, tätningslit och huvudlås (inklusive överflyttning av befintlig cylinder). Tillbehören vredsats, trycke, vredkåpa, härdad, cylinder, förstär-

kare/ring, mekanisk ringklocka och dörrkik /tittöga omfattas inte av någon av standarderna, klassificeringarna eller uppräknningen av standardutrustning och ingår således inte i formuleringen säkerhetsdörrar. Att HBV i en tidigare upphandling valt att inkludera tillbehören vredsats, trycke, vredkåpa, härdad, cylinder, förstärkare/ring, mekanisk ringklocka och dörrkik/tittöga som standardutrustning - till skillnad från den aktuella upphandlingen – leder inte heller till att formuleringarna säkerhetsdörr och standardutrustning är oklara eller otydliga. I denna upphandling finns ytterligare den skillnaden att anbudsgivarna ska offerera pris för servicetekniker som exempelvis ska kunna avropas för att överföra befintlig vredsats till den nya säkerhetsdörren istället för att sätta in en helt ny i den nya dörren. Det är en förklaring till att dessa produkter inte specifikt har angivits som tillbehör. Att tillbehören vredsats, trycke, vredkåpa, härdad, cylinder, förstärkare/ring, mekanisk ringklocka och dörrkik/tittöga inte heller angivits som tillbehör i ”Prisbilagan” förändrar inte vad som menas med formuleringarna säkerhetsdörrar och standardutrustning i upphandlingen. Det innebär endast att dessa tillbehör inte ska prissättas särskilt i Prisbilagan, vilket måste ha varit tydligt för anbudsgivarna. Produkterna får istället omfattas av den generella rabattsats som anbudsgivarna ska lämna för ”övrigt sortiment”, dvs. de produkter anbudsgivarna kan erbjuda och som omfattas av ramavtalet, men för vilka anbudsgivarna inte har behövt lämna specifika priser på i Prisbilagan.

Svenska Skydd har själv angett att bolaget har lämnat anbud utifrån att trycke, vredsats, dörrkik/tittöga, ringklocka och cylinderring inte ska ingå. Bolaget har därmed tolkat och lämnat anbud som är helt i överensstämmelse med underlaget och den utrustning som HBV avsåg skulle ingå i baspaketet. Bolagets påstående om att det inte tilldelats avtalet eftersom det inte kunnat lämna ett konkurrenskraftigt anbud på grund av otydlighet rörande vilken utrustning som ska ingå i baspaketet stämmer således inte. Svenska Skydd kan därmed inte anses ha lidit eller riskerat lida skada i upphandlingen.

Det framgår med all önskvärd tydlighet, tvärtemot vad Svenska Skydd påstår, av upphandlingsdokumentet vad som i upphandlingen åsyftas med ”övrigt sortiment”, nämligen övriga produkter som anbudsgivaren offererar utöver de produkter som anbudsgivarna särskilt lämnar pris på i prisbilagan. Detta genom den närmare preciseringen av övrigt sortiment såsom ”hela produktsortimentet utöver prisbilaga” enligt prisbilagans blad ”Instruktion”. ”Priset” tas fram på så sätt att rabattsatsen ska utgå från produktens listpris enligt prisbilagans blad ”Instruktion”. Listpris är den prislista som ska gälla gentemot anbudsgivarnas övriga kunder. Genom att listpriset sätts som referenspris så är det inte möjligt för någon av anbudsgivarna att sätta ”vilka priser som helst” på det övriga sortimentet. Detta eftersom offererade priser vid avrop alltid kan kontrolleras mot offererad rabattsats i upphandlingen och det aktuella listpriset vid anbudstillfället.

#### **Förvaltningsrättens bedömning**

I upphandlingsdokument, 4. Föreskrifter för produkter och utförande Produktkrav, Generella produktkrav gällande samtliga säkerhetsdörrar anges bl.a. följande.

För samtliga efterfrågade säkerhetsdörrar ska följande egenskaper och funktioner ingå som standardutrustning: Standarddytskikt, Karm, Foder, Tröskel (ek), Tätningslist, Huvudlås (inkl. överflyttning av befintlig cylinder).

Det är således säkerhetsdörrar med nu nämnda egenskaper som upphandlas av föreningen. Vidare anges bl.a. följande i punkten 4 i Föreskrifterna.

#### **Krav avseende klassningar**

Samtliga offererade säkerhetsdörrar ska uppfylla de klassningar som presenteras nedan.

#### **Säkerhetsklassning**

Provning: enligt SS-EN 1627

Krav: Klass RC3



Förvaltningsrätten finner det inte visat att det på grund av punkten 4 i Föreskrifterna och dess krav avseende klassningar har uppställts ett obligatoriskt krav i upphandlingen att säkerhetsdörrarna skulle offereras med trycke/handtag och vredsats. Kravet i punkten 4 i Föreskrifterna innebär enbart att HBV efterfrågat säkerhetsdörrar som är prövade enligt en viss standard. Förvaltningsrätten noterar vid detta att Svenska Skydd enligt egen uppgift har offererat säkerhetsdörrar med egenskaper och standardutrustning som HBV uppger att föreningen avsett och efterfrågat i förfrågningsunderlaget. Svenska Skydd har alltså inte visat att bolaget lidit skada eller riskerat att lida skada på grund av förfrågningsunderlagets utformning i denna del. Således saknas skäl för domstolen att ingripa i upphandlingen på grund av detta.

Av upphandlingsdokumentet 5.3 Priser framgår, såvitt är av intresse för målet, följande.

Det totala utvärderingspriset för utvärdering inom anbudsområde A-E avser offererade priser för följande poster som återfinns i respektive prisbilaga: säkerhetsdörrar av både standardstorlek och måttanpassning, kostnad för vanligt förekommande tillbehör, kostnad för service och timpriser, *rabattsats*. Motsvarande anges för anbudsområde F-G (dock inte kostnad för service och timpriser). Vidare att anbudsgivare i respektive prisbilaga ska ange procentsats för *rabatt avseende övrigt produktsortiment* och att denna procentsats kommer att ligga till grund för utvärdering av anbudet och ingå i utvärderingspriset. Informationen om procentsats för rabatt avseende övrigt produktsortiment upprepas i ”instruktioner för prisbilaga till Ramavtal Säkerhetsdörrar 19-111” (instruktionsbladet). Slutligen anges i instruktionsbladet att ”anbudsgivaren ska ange en rabattsats i procenttal som appliceras på hela produktsortimentet utöver prisbilagan samt att det ska vara lätt för beställaren att kontrollera listpris”.

Ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. En utvärderingsmodell ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, dvs. att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas.

Förvaltningsrätten anser att förfrågningsunderlaget i den aktuella upphandlingen kunde ha utformats med mer tydligt definierade begrepp beträffande olika typer av egenskaper, tillbehör och rabatter. Förvaltningsrätten anser dock att det är tillräckligt tydligt att HBV avsett att avropa säkerhetsdörrar med särskilt angivna standardegenskaper. Vidare framgår att övriga tillbehör ska anges i prisbilagan på angivet sätt av anbudsgivarna och att tillbehör därutöver inte ska anges särskilt men att en generell rabattsats ska anges avseende dessa. Anbudsgivarna ska för de sistnämnda tillbehören ange rabattsats i förhållande till listpris. Det går därmed inte som Svenska Skydd har påstått att manipulera eller ha någon särskild strategi avseende priser för t.ex. trycke och vredsats eftersom det i sådant fall skulle påverka en anbudsgivares generella listpris.

Sammantaget får en genomläsning av förfrågningsunderlaget anses ge att en branschvan leverantör inte rimligen kan ha svårigheter att förstå vad som efterfrågas eller utifrån angiven utvärderingsmodell förutse hur ett konkurrenskraftigt anbud bör utformas. Någon brist i transparens som har hindrat Svenska Skydd från att utläsa vad HBV efterfrågar i upphandlingen finns därmed inte. Det finns på grundval av vad Svenska Skydd har anfört i målet därför inte anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 20 kap. 6 § LOU. Svenska Skydds ansökan om överprövning ska därmed avslås.

#### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i

bilaga (FR-05).

Kerstin Andres  
Rådman

Hanna Axelsson har föredragit målet.



## Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

### Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

### Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

### Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. This is essential for ensuring the integrity of the financial data and for providing a clear audit trail. The records should be kept up-to-date and should be accessible to all relevant parties.

2. The second part of the document outlines the procedures for handling any discrepancies or errors that may arise. It is important to identify the source of the error and to take appropriate steps to correct it. This may involve reviewing the original documents and consulting with the relevant staff members.

3. The third part of the document provides a detailed description of the internal controls that are in place to prevent and detect errors. These controls are designed to ensure that all transactions are properly authorized and recorded. They also help to ensure that the financial statements are accurate and reliable.

4. The fourth part of the document discusses the role of the internal audit function. This function is responsible for monitoring the effectiveness of the internal controls and for reporting any weaknesses to the management. It also provides an independent assessment of the financial statements.

5. The fifth part of the document provides a summary of the key findings and recommendations. It highlights the areas where the internal controls are most effective and where there are opportunities for improvement. The recommendations are designed to help the management to address these areas and to enhance the overall quality of the financial reporting process.