



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 2

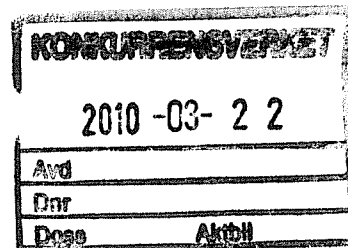
**DOM**  
2010-03-19  
Meddelad i  
Göteborg

Mål nr  
7629-10 E  
Enhet 2:2

**SÖKANDE**

Vivestra Brandskydd AB, 556518-8116  
Marierovägen 4  
459 30 Ljungskile

Ombud: Advokat Ulf Hökeberg, Advokatfirman Fylgia KB  
Box 55555, 102 04 Stockholm

**MOTPART**

Lilla Edets Industri & Fastighets AB, 556206-2777  
Box 1016  
463 24 Lilla Edet

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU

**DOMSLUT**

Med bifall till Vivestra Brandskydd AB:s ansökan om överprövning beslutar förvaltningsrätten att Lilla Edets Industri & Fastighets AB:s upphandling av Brandskyddsutrustning, underhålls- och installationsentreprenörsarbeten ska göras om.

Dok.Id 2620

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 53197 400 15 Göteborg	Sten Sturegatan 14	031 - 732 70 00	031 - 711 78 59	måndag – fredag 09:00-15:00
E-post: <a href="mailto:forvaltningsrattenigoteborg@dom.se">forvaltningsrattenigoteborg@dom.se</a>				

## BAKGRUND

Lilla Edets Industri & Fastighets AB (Leifab) har beslutat upphandla Brandskyddsutrustning, underhålls- och installationsentreprenörsarbeten. I meddelande om tilldelningsbeslut den 14 januari 2010 anges att Leifab har beslutat tilldela Uddevalla Brandservice AB upphandlingskontraktet.

Sedan Vivestra Brandskydd AB (Vivestra) ansökt om överprövning av upphandlingen och därvid yrkat att länsrätten ska besluta om interimistiska åtgärder, har Länsrätten i Vänersborg i beslut den 22 januari 2010 bestämt att upphandlingen inte får avslutas innan annat beslutats i målet.

## YRKANDEN M.M.

**Vivestra** yrkar att upphandlingen ska göras om och anför i huvudsak följande. Leifab bryter mot bestämmelserna i LOU och direktiv 2008/18/EG om offentlig upphandling, särskilt mot de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna som styr offentlig upphandling som dessa kommit till uttryck i 1 kap. 9 § LOU. Den i upphandlingen angivna avtalstiden strider mot 5 kap. 3 § LOU. Förfrågningsunderlaget är i flera avseenden otydligt och innehåller även felaktigheter. Vivestra riskerar att lida skada genom de felaktigheter som förekommit i upphandlingen.

### Brister i förfrågningsunderlaget

#### *Avtalstiden.*

Av förfrågningsunderlagets AFB.11 framgår att fast avtalstid är tre år, var efter avtalstiden kan förlängas ”1 år i taget om beställaren så finner lämpligt”. Enligt 5 kap. 3 § LOU får ett ramavtals löptid inte överstiga fyra år om det inte föreligger särskilda skäl. I anbudsförutsättningarna har inte ens angivits att några särskilda skäl föreligger.

#### *Ersättningsformer.*

I förfrågningsunderslagets AFB.13 anges.  
Årskontrakt tecknas som grund för ersättning enligt nedan.

- A. Nettoprislista per enhet för position (position 1-30)
- B. Löpande räkning mot avrop.
- C. Överenskommelse om fast pris.

I förfrågningsunderlagets AFC.61 anges:  
Ersättning för kontraktsarbeten erläggs enligt  
- Nettoprislista (sammanräknade pris per enhet för position)  
- Självkostnadsprincipen enligt AB 04 kap. 6 § 9  
- Fast pris-avtal för ändringar och tillägg se AFC.611

I förfrågningsunderlagets AFC.611 ÄTA-arbeten anges bl.a. följande.  
Vid fast pris-avtal: Parterna skall söka överenskommelse om ett fast pris, innan arbetena påbörjas.

I förfrågningsunderlagets AFC.614 Ersättning för kostnadsändringar (indexreglering) anges:  
Årlig justering av kontraktsvillkoren p.g.a. lönekostnadsjustering medges.

Det framstår som självklart att offererade priser enligt anbudsformuläret ska gälla för tjänster som avropas. Däremot framstår det som oklart varför därutöver arbeten ska utföras enligt några andra ersättningsprinciper, som anges vid B och C i förfrågningsunderlaget AFB.13 och i de två sista punkterna i AFC.61. Det kan även konstateras att det i AFB.13 talas om "Löpande räkning mot avrop" medan det i AFC.61 anges "Självkostnadsprincipen enligt AB 04 kap. 6 § 9" vilket framstår som olika saker. Det är därmed oklart vad som gäller i den delen. Detsamma gäller beträffande "Överenskommelse om fast pris" i AFB.13, där man får intrycket av att sådan överenskommelse kan träffas beträffande samtliga arbeten som omfattas av upphandlingen, medan fastprisavtal i AFC.61 är begränsat till "ändringar och tillägg". Dessa otydligheter medför att förfrågningsunderlaget inte uppfyller det grundläggande kravet på transparens (öppenhet och tydlighet) i 1 kap. 9 § LOU.

*Oklarheter och felaktigheter beträffande vad som efterfrågas.*

I anbudsformuläret har efterfrågats priser beträffande 30 st positioner. I flera av dessa förekommer oklarheter och/eller felaktigheter, vilket har haft avgörande betydelse för olika anbudsgivares prissättning och därmed för

utfallet i upphandlingen. Att så är fallet styrks av den dramatiska prisskillnaden som framgår av anbudsutvärderingen (se bilaga 2).

De oklarheter och/eller felaktigheter som föreligger i denna del är huvudsakligen följande.

1. Pulversläckare 2 kg, leverans och installation / byte av befintliga (standard SS EN3). – Finns många modeller och effektivitetsklasser, vilken avses? Finns det en miniminivå?
2. Pulversläckare 2 kg, omladdning, påfyllning, provtryckning (enligt SS3656). – Dessa släckare skall inte provtryckas. SS3556 är en servicestandard som talar om återkommande 10-års kontroll i form av verkstadsgenomgång samt hur service utföres.
3. Pulversläckare 6 kg, leverans och installation / byte av befintliga (standard SS EN3). - Finns många modeller och effektivitetsklasser, vilken avses? Finns det en miniminivå?
4. Pulversläckare 6 kg, omladdning, påfyllning, provtryckning (enligt SS3656). – Dessa släckare skall inte provtryckas. SS3556 är en servicestandard som talar om återkommande 10-års kontroll i form av verkstadsgenomgång samt hur service utföres.
5. Pulversläckare 9 kg, leverans och installation / byte av befintliga (standard SS EN3) – Finns många modeller och effektivitetsklasser, vilken avses? Finns det en miniminivå?
6. Pulversläckare 9 kg, omladdning, påfyllning, provtryckning (enligt SS3656). – Dessa släckare skall inte provtryckas. SS3556 är en servicestandard som talar om återkommande 10-års kontroll i form av verkstadsgenomgång samt hur service utföres.
7. Pulversläckare 10 kg, omladdning, påfyllning, provtryckning (enligt SS3656). – Dessa släckare skall inte provtryckas. SS3556 är en servicestandard som talar om återkommande 10 års-kontroll i form av verkstadsgenomgång samt hur service utföres.
8. Pulversläckare 12 kg, leverans och installation / byte av befintliga (standard SS EN3). – Finns många modeller och effektivitetsklasser, vilken avses? Finns det en miniminivå?
9. Pulversläckare 12 kg, omladdning, påfyllning, provtryckning (enligt SS3656) - Dessa släckare skall inte provtryckas. SS3556 är en servicestandard som talar om återkommande 10-års kontroll i form av verkstadsgenomgång samt hur service utföres.
10. Skumsläckare 6 lit, leverans och installation / byte av befintliga (standard SS EN3). – Finns många modeller och effektivitetsklasser, vilken avses? Finns det en miniminivå?
11. Skumsläckare 6 lit, omladdning, påfyllning, provtryckning (enligt SS3656) – Dessa släckare skall inte provtryckas. SS3556 är en servicestandard som talar om återkommande 10-års kontroll i form av verkstadsgenomgång samt hur service utföres.

12. Skumsläckare 9 lit, leverans och installation / byte av befintliga (standard SS EN3). – Finns många modeller och effektivitetsklasser, vilken avses? Finns det en miniminivå?
13. Skumsläckare 9 lit, omladdning, påfyllning, provtryckning (enligt SS3656). – Dessa släckare skall inte provtryckas. SS3556 är en servicestandard som talar om återkommande 10-års kontroll i form av verkstadsgenomgång samt hur service utföres.
14. Skumsläckare 10 lit, omladdning, påfyllning, provtryckning (enligt SS3636). – Dessa släckare skall inte provtryckas. SS3556 är en servicestandard som talar om återkommande 10-års kontroll i form av verkstadsgenomgång samt hur service utföres.
21. Vattensläckare 10 lit, leverans och installation / byte av befintliga (standard SS EN3). – Denna släckare har utgått sedan lång tid, och finns ej med i SS EN3.
25. Brandpost leverans och installation / byte av befintliga (enligt SS 671-1). – Mycket oklart om vad som avses. Finns massor av modeller etc. Var börjar och slutar arbetet. Vem ansvarar för att stänga av vatten etc. Hur långa slangar, hur grova slangar, i skåp eller löst på vägg? Många frågor finns?
26. Slangbyte brandsläckare (enligt SS 3656). – Vilken slang avses, pulver, skum, vatten eller till koldioxid? Till vilken storlek av brandsläckare skall slangen passa. Vilka modeller?
- 27 Slangbyte per meter, brandpost (enligt 671-3). – Framgår inte vilken dimensionen eller kvalitet som avses. Varje brandpost ska ha en slang som är godkänd. Ska det vara plast/gummi eller lättviktsslang?
28. Skåp för brandsläckare 10 kg, plombera, leverans och installation (Godkänt skåp). – Vad innebär godkänt? Vilken standard avses? Vem avgör?
29. Brandfilt 120 x 180, (Godkänd brandfilt). – Vad innebär godkänd? Vilken standard avses? Vem avgör?

Dessa otydligheter och felaktigheter medför att förfrågningsunderlaget inte uppfyller det grundläggande kravet på transparens (öppenhet och tydlighet) i 1 kap. 9 § LOU.

*Vite vid försening.*

I förfrågningsunderlagets AFC.511 anges att förseningsvite avtalas i varje särskilt fall. Vitesbestämmelser har, liksom de flesta villkor, ekonomiska betydelser och är i högsta grad relevant vid anbudsgivares prissättning av erbjudna varor eller tjänster. Att inte i förfrågningsunderlaget ange villkoren för förseningsvite medför att förfrågningsunderlaget även i denna del strider mot transparensprincipen och därmed mot 1 kap. 9 § LOU.

*Index prisjusteringar*

Vad som nyss sagts gäller även beträffande AFC.614 (Bilaga 1:1). Underlåtenheten att ange enligt vilket index prisjusteringar ska göras strider således även det mot transparensprincipen och 1 kap. 9 § LOU.

Fel i utvärderingen

Vid den prismässiga utvärderingen har inte beaktats de omkostnadspålägg som efterfrågas i position B.1 och B.3 i anbudsformuläret (bilaga 1:2), vilket innebär att Lilla Edet inte beaktat viktiga ekonomiska förhållanden. Detta i sin tur kan ha påverkat utgången av anbudsprövningen. Förfarandet strider mot likabehandlingsprincipen och därmed även mot 1 kap. 9 § LOU, eftersom inte samtliga relevanta ekonomiska uppgifter i anbudet beaktats vid anbudsutvärderingen.

**Leifab** bestrider bifall till ansökan och anför i huvudsak följande. Beställaren köper underhålls- och installationsarbeten avseende brandskyddsutrustning för i storleksordningen ca 60 000 kr per år. *Avtalstiden.* Det framgår att avtalstiden är tre år. Eftersom värdet för dessa tjänster är lågt kan beställaren eventuellt komma att göra en direktupphandling för ett ytterligare år. Varje förlängningsår kan då betraktas som en direktupphandling. *Ersättningsformer.* Det framgår att nettoprislistan gäller för de moment som är upptagna där och att övriga delar som ej är prissatta enligt nettoprislistan regleras enligt övriga föreskrifter. Av punkten AFC.611 framgår det tydligt vad som ska gälla vid just s.k. ÄTA-arbeten (ändrings- tilläggs- och avgåendearbeten). *Oklarheter om vad som efterfrågas.* Det stämmer att det kan finnas flera olika modeller som uppfyller den standard och storlek som angivits i förfrågan. Då gäller att alla produkter som uppfyller kraven kan offereras, dvs. standarden sätter miniminivån. Dvs. en miniminivå är tydligt angiven för varje position. Det framgår även av det standardavtal som enligt AFC gäller för denna upphandling, AB 04 – Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings och installationsentreprenader, att om motstridiga uppgifter eller motsvarande förekommer så får anbudsgivare

räkna med det som medför för honom lägst kostnad. – Av standard för service framgår att vissa typer av brandsläckare måste provtryckas med visst intervall. Detta regleras även i förordning för tryckkärl. Övriga släckare kan provtryckas. Standarden anger att vid vissa förutsättningar kan släckaren behöva bytas eller provtryckas. – En vattensläckare 10 liter finns att tillgå på marknaden godkänd enligt den svenska standarden SS1192. Den standarden är i väsentligt lika med den angivna Europanormen EN-3. Det finns på marknaden också vattensläckare 9 liter godkänd även enligt Europanormen EN-3. Vidare kan sägas att beställaren köper denna släckare i mycket ringa omfattning. I enlighet med bedömning av årsbehov så köps denna position i snitt med en släckare vart tredje år. – För brandfilt anges godkänd brandfilt. Det är helt uppenbart för samtliga verksamma inom branschen att det är europastandard EN-1869 som avses. Vivestra säljer normalt material från leverantörerna Presto och Kidde och båda dessa leverantörers alla brandfiltar uppfyller den angivna europastandarden enligt dessa leverantörers lager. – Vivestra har för flera av släckarna i sin lista på oklarheter angivit att 10-års kontroll gäller. Detta är för flera av släcktyperna felaktigt då 5-års kontroll gäller för alla vätskesläckare, t.ex. skumsläckare. *Förseningsvite*. I förfrågningsunderlaget har angivits att vid försening gäller standardavtalet AB 04. Där anges i kap 5 att om ett fastställt förseningsvite ej ställts upp så ansvarar entreprenören för den skada som förseningen orsakar (med vissa begränsningar). *Prisreglering under avtals-tiden*. Av förfrågningsunderlaget framgår det tillräckligt tydligt hur regleringen ska ske.

#### DOMSKÄL

Av förfrågningsunderlaget framgår att kontrakt kommer att tecknas med den anbudsgivare som lämnar det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Liefab avser således att ingå ett ramavtal med en enda leverantör.

*Tillämpliga bestämmelser*

För den aktuella upphandlingen gäller bestämmelserna i 15 kap. LOU. Enligt 15 kap. 2 § tillämpas vid offentlig upphandling enligt detta kapitel även 1 kap., 2 kap., 5 kap., 11 kap. 6 §, 13 kap. och 16 kap..

I 1 kap. 9 § LOU anges att upphandlande myndigheter skall behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar skall vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Enligt 5 kap. 3 § LOU får ett ramavtal löpa under längre tid än fyra år endast om det finns särskilda skäl.

Enligt 5 kap. 4 § skall, om ett ramavtal ingåtts med en enda leverantör, villkoren i ett kontrakt som grundar sig på ramavtalet överensstämma med villkoren i ramavtalet.

Enligt 16 kap. 1 § LOU får en leverantör, som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada enligt 2 §, i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om åtgärder enligt den paragrafen.

I 16 kap. 2 § LOU anges att rätten, om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, skall besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Regeringsrätten har i RÅ 2002 ref. 50 anfört bl.a. följande om förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller. Lagen om offentlig upphandling, som bygger på EG-direktiv, ger inte närmare besked om hur ett förfrågningsunderlag skall vara utformat eller hur en utvärderingsmodell skall



vara konstruerad utöver vad som kan sägas komma till uttryck i de allmänt hållna bestämmelserna i bl.a. 1 kap. 4 §. I det uppställda kravet på affärs-  
mässighet får anses ligga att ett förfrågningsunderlag skall vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande enheten tillmäter betydelse vid upphandlingen och att en utvärderingsmodell skall vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, dvs. att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas. Detta följer också av gemenskapsrättens krav på likabehandling, förutsebarhet och transparens. – De skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten inte träds för när. – Regeringsrättens hänvisning till 1 kap. 4 § avser en numera upphävd lagregel som dock motsvaras av 1 kap. 9 § i nu gällande LOU.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

- Avtalstiden

I förfrågningsunderlaget punkt AFB.11 anges bl.a. följande:

Avtalstiden är tre (3) år med årlig justering av kontraktsvillkoren p.g.a. lönekostnadsförändringar. Avtal kommer att tecknas för perioden 2010-01-25 till 2013-01-24. Avtalet skall därefter vara möjligt att förlänga 1 år i taget om beställaren så finner lämpligt. Skriftlig beställning kommer att lämnas för varje enskilt arbete med årskontraktet som grund. Arbeten får ej utföras utan att beställning föreligger.

Förvaltningsrätten anser i likhet med Vivestra att fråga är om ett ramavtal som måste anses omfatta en tid överstigande fyra år. Leifab har inte angett något skäl till en avtalstid längre än fyra år. Upphandlingen strider således mot bestämmelsen i 5 kap. 3 § LOU.

- Ersättningsformer.

Vivestra anför att det som angivits under punkterna AFB.13 och AFC.61 gällande ersättningar är otydligt. Villkoren i ett kontrakt ska grunda sig på träffat ramavtal. En anbudsgivare måste därför kunna utläsa vilka arbeten

han ska lämna anbud på, eftersom kommande kontrakt ska ha ramavtalets pris som grund. Förvaltningsrätten anser att vad som angetts gällande ersättningar är så otydligt att det inte går att utläsa hur priser ska offereras för respektive arbeten. Förfrågningsunderlaget i denna del står således i strid mot den EG-rättsliga principen om transparens och öppenhet.

- Oklarheter beträffande vad som efterfrågas.

I förfrågningsunderlaget efterfrågas priser på 30 olika produkter med tillhörande tjänst. Förvaltningsrätten konstaterar härvid att vad gäller positionerna 25. Brandpost, 26. Slangbyte brandsläckare, 27. Slangbyte per meter, brandpost, 28. Skåp för brandsläckare 10 kg, samt 29. Brandfilt 120 x 180 har Leifab lämnat alldeles för knapphändiga uppgifter för att en anbudsgivare ska kunna avgöra vilka produkter och tjänster Leifab de facto efterfrågar. Redan i dessa positioner finner förvaltningsrätten att förfrågningsunderlaget även i denna del står i strid mot den principen om transparens och öppenhet.

- Vite vid försening.

I förfrågningsunderlagets punkt AFC.511 Vite vid försening anges:

Enligt avtal i varje särskilt fall.

Som Vivestra anfört utgör en vitesklausul en prispåverkande faktor. Att i förfrågningsunderlaget inte precisera villkoren för vite strider mot principen om transparens och öppenhet.

Sammanfattningsvis får Vivestra anses ha visat att förfrågningsunderlaget har stora brister vad gäller transparens och öppenhet. Det kan vidare antas att detta medfört att bolaget riskerat att lida skada. Den omständigheten att Vivestra inte ställt frågor eller annars kritiserat förfrågningsunderlaget innan anbudstidens utgång saknar betydelse för bedömningen.

Konstaterade brister har påverkat upphandlingens konkurrensuppsökande skede. Upphandlingen ska därför göras om.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (DV 3109/1)



Göran Schiller

/MF



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. **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 offentligpart 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 var till 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 nå 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 om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. 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 uppge sitt namn, adress och telefonnummer.