

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**  
2013-12-20  
Meddelad i  
GöteborgMål nr  
10848-13 E  
Avdelning 3 Enhet 32**SÖKANDE**Celab Communication AB, 556197-1291  
Rollsbovägen 20  
442 40 KungälvOmbud: Advokat Joel Gustafsson och jur.kand. Christian Martinsson  
MAQS Law Firm Advokatbyrå AB  
Box 11918  
404 39 Göteborg**MOTPART**Göteborgs Stad, Stadsledningskontoret  
404 82 Göteborg**SAKEN**Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,  
förkortad LOU

---

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut den 9 oktober 2013 upphör därmed att gälla.

**BAKGRUND**

Göteborgs stad Stadsledningskontoret (Stadsledningskontoret) genomför avropsförfrågan Rakelmobiler Grund enligt Statens Inköpscentrals ramavtal för Rakelprodukter.

Stadsledningskontoret har genom meddelande om tilldelning den 29 september 2013 tilldelat upphandlingen till Swedish Radio Supply AB (SRS). Vidare har en frivillig avtalsspärr tillämpats t.o.m. den 9 oktober 2013.

Förvaltningsrätten har efter yrkande från Celab Communication AB (Celab) fattat beslut om att Stadsledningskontoret inte får ingå avtal om upphandlingen Rakelmobiler Grund enligt Statens Inköpscentrals ramavtal för Rakelprodukter innan något annat har bestämts.

**YRKANDEN M.M.**

Celab yrkar i första hand att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse vidtagits på så vis att en ny utvärdering ska genomföras där SRS anbud inte ska ingå. I andra hand yrkar Celab att upphandlingen ska göras om. Till stöd för sin talan anför bolaget i huvudsak följande. Av förfrågningsunderlaget till ramavtalsupphandlingen framgår bl.a. att ”Man-downfunktion” ska ingå i Rakelmobil typ ordinär. Vid upphandling i enlighet med en förnyad konkurrensutsättning enligt ett ramavtal ska myndigheten tilldela kontrakt till den anbudsgivare som lämnat det bästa anbudet på grundval av de tilldelningskriterier som angetts i förfrågningsunderlaget till ramavtalet. En upphandlande myndighet är bunden av de skall-krav som tagits med i förfrågningsunderlaget (se Kammarrätten i Stockholms dom den 21 oktober 2009 i mål nr 5942-09). De stränga krav på likabehandling som följer av 1 kap. 9 § LOU innebär att en upphandlande myndighet inte kan anta ett anbud som inte uppfyller samtliga skall-

krav. I detta fall har Stadsledningskontoret antagit SRS anbud trots att den Rakelmobil som de offererat inte uppfyller det uppställda skall-kravet om en man-downfunktion. Enligt tillverkaren (Sepura) till den Rakelmobil som SRS offererat är man-downfunktionen beskriven såsom Celab också definierar den i form av en lägesberoende funktion som larmar när en terminal blir liggande eller slutar att röra sig. Sepura anger att denna funktion finns på modellerna i serierna STP 9000, STP 8000 och STP8X. SRS har offererat modellen SRH3900. Denna modell har en funktion som kallas Loneworker, vilket inte är detsamma som man-downfunktion. Det framgår också i produktjämförelsen mellan modellerna STP8000 och SRH3900 hos Sepura att modellen SRH3900 saknar man-downfunktion, även om denna information efter att ansökan om överprövning kommit in har ändrats hos tillverkaren. Skillnaderna i funktion innebär att den s.k. loneworkerfunktionen i SRH 3900 inte är likvärdig med den efterfrågade man-downfunktionen eftersom den inte larmar när den blir stilla eller hamnar i visst läge utan enbart larmar efter en timer som inte återställts. Det faktum att tillverkaren Sepura och SRS efter ansökan om överprövning lämnats in ändrat i produktspecifikationen och på hemsidor talar för att man-downfunktion och loneworkerfunktion är två skilda saker. Vore det samma funktion skulle det inte finnas anledning att så skyndsamt ändra detta. Den konstaterade bristen kommer därför att innebära att Stadsledningskontoret inte kommer att få Rakelmobiler med de egenskaper och funktioner som särskilt efterfrågats i ramavtalets förfrågningsunderlag. Stadsledningskontoret har därför frångått de skall-krav som ställts i förfrågningsunderlaget. Eftersom SRS inte uppfyller samtliga skall-krav har de inte varit kvalificerade för utvärdering och anbudet skulle rätteligen förkastats. Principerna om transparens och likabehandling har därmed överträtts i upphandlingen. Upphandlingen ska rättas på så sätt att anbudet från SRS inte ska ingå och då skulle Celab ha tilldelats upphandlingen. Om upphandlingen inte kan rättas gör Celab gällande att förfrågningsunderlaget och Stadsledningskontorets agerande brister avseende kraven på transparens och likabehandling.

Principen om transparens innebär att förfrågningsunderlag och tilldelningskriterier ska vara så formulerade att alla normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan tolka kriterierna på samma sätt (jfr EU-domstolens dom C19/00Siac). Eftersom Stadsledningskontoret vid utvärdering har frångått förfrågningsunderlagets uppställda krav så kan det inte förstås på annat sätt än att Stadsledningskontoret anser att det räcker att offerera en ordinär Rakelmobil utan särskilda egenskaper och funktioner. Om Celab känt till detta hade de kunna offerera en enkel och billig Rakelmobil utan man-downfunktion. Celab har därför frångått möjligheten att lämna ett så konkurrenskraftigt anbud som möjligt. Förfrågningsunderlaget och Stadsledningskontorets agerande står därmed i strid med principerna om förutsägbarhet, transparens och likabehandling i 1 kap. 9 § LOU. Upphandlingen ska därför i andra hand göras om. Eftersom Celab hade tilldelats kontrakt i upphandlingen genom ett korrekt förfarande från Stadsledningskontorets sida lider Celab skada i LOU:s mening. I varje fall riskerar de skada, vilket är tillräckligt för ingripande enligt LOU. Det har inte tidigare funnits anledning att reagera på ramavtalet, eftersom det vid denna upphandling fanns en samsyn mellan Celab och övriga leverantörer inom branschen om definitionen av man-downfunktion. Det är först efter att de offererat en Rakelmobil utan man-downfunktion som SRS inte längre delar den branschgemensamma definitionen av funktionen man-down. Det har inte funnits möjlighet för Celab att tidigare upptäcka bristen i SRS anbud, eftersom de inte fått ta del av vilka produktspecifikationer som härrör till vilken kategori trots påstötningar hos Statens inköpscentral.

Stadsledningskontoret anser att klagandens ansökan om överprövning ska avslås. SRS anbud uppfyller samtliga i förfrågningsunderlaget ställda skall-krav varför det inte finns någon anledning att vidta rättelse. Förfrågningsunderlaget är inte heller otydligt varför det inte finns skäl att göra om den förnyade konkurrensutsättningen. När det gäller man-downfunktion så är det en säkerhetsfunktion som används för att automatiskt känna av och

rapportera om användaren har skadats eller behöver påkalla hjälp. Det finns ingen bransch-gemensam eller vedertagen definition av hur en man-downfunktion tekniskt ska uppnås eller vad som ska aktivera det automatiska larmet. Inom internationell räddningstjänst finns en mängd olika funktioner, som generellt benämns man-downfunktion utan att de har samma detektion av larmläget. Den av SRS offererade produkten har en automatisk larmfunktion. Olika tillverkare har valt olika namn och olika utföranden av larmfunktionen. Namnen kan variera mellan tillverkare och även mellan olika modeller hos samma tillverkare. Funktionerna har dock alltid gemensamt att apparaten sänder ett larmmeddelande utan användarens medverkan, även om olika tekniska lösningar ligger bakom hur detta detekteras. Olika tillverkares erbjudanden kan ändå vara funktionellt likvärdiga trots olika benämningar. Den av SRS offererade produkten använder en timer för larmfunktionen, till skillnad från andra modeller som använder sig av en nivåsensor. Funktionen, att skicka iväg ett automatiskt larm när något ovanligt inträffar, är ändå densamma. Stadsledningskontoret har valt att avropa en Rakelmobil ordinär, istället för en mer tekniskt avancerad. Därmed har det inte funnits anledning att speciellt analysera eller precisera hur det automatiska larmfunktionskravet ska uppnås. Det är också av vikt, eftersom behovet som definierats, att den automatiska larmfunktionen inte blir ett kostnadsdrivande krav. Behovet är en grundläggande och enkel mobil som har ett lågt pris. Kravspecifikationen är densamma som i ramavtalet. Stadsledningskontoret har varken lagt till eller tagit bort skall-krav i sitt avrop. Att förkasta ett anbud vars produkt har en automatisk larmfunktion men som benämns på ett annat sätt än man-downfunktion skulle vara att agera i strid med likabehandlingsprincipen. Det skulle också vara mot principen om transparens att förkasta anbud pga. hur funktionen ska utlösas när det saknas precisering om funktionen tekniskt i förfrågningsunderlaget. Celab har haft möjlighet att reagera på kravställningen redan vid Statens inköpscentrals upphandling av ramavtalet. Vidare har det redan i samband med tilldelningsbeslut från Statens Inköps-

central varit känt för Celab vilken modell av Rakelmobil som SRS valt att erbjuda som ordinär. Vad gäller förfrågningsunderlaget så är det inte otydligt, utan detsamma som vid Statens inköpscentrals ramavtalsupphandling Rakelmobiler. Skall-kravet på man-downfunktion är ett funktionellt krav och vid sådana måste den upphandlande myndigheten tillåta anbud med olika tekniska lösningar som är funktionellt likvärdiga. Att skall-kravet inte närmare preciserar hur den automatiska larmfunktionen tekniskt ska uppnås innebär inte att kravet är otydligt. Både klagandens offererade produkt och den av SRS offererade produkten har en funktion som utlöser ett automatiskt larm. Förfrågningsunderlaget är inte otydligt, varför det inte finns anledning att göra om konkurrensutsättningen.

### **DOMSKÄL**

#### *Tillämpliga bestämmelser m.m.*

Efter en ansökan av en leverantör som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada får allmän förvaltningsdomstol överpröva en upphandling (16 kap. 4 § LOU).

Upphandlande myndigheter 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 beaktas (1 kap. 9 § LOU).

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i LOU och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts (16 kap. 6 § LOU).

Om ramavtal ingåtts med flera leverantörer enligt 5 § och om inte alla villkor är angivna i ramavtalet, skall parterna inbjudas att på nytt lämna anbud i enlighet med de villkor som anges i ramavtalet. Dessa villkor får om det är nödvändigt preciseras och vid behov kompletteras med andra villkor som angetts i förfrågningsunderlaget till ramavtalet.

Vid tillämpning av första stycket skall

1. den upphandlande myndigheten för varje kontrakt som skall tilldelas skriftligen samråda med de leverantörer som kan genomföra kontraktet,
2. den upphandlande myndigheten ange en tidsfrist som är tillräcklig för att lämna in anbud för varje särskilt kontrakt, med hänsyn tagen till upphandlingens art och omfattning,
3. anbudet lämnas skriftligen och den upphandlande myndigheten inte ta del av innehållet i dem innan den angivna svarstiden har löpt ut, och
4. den upphandlande myndigheten tilldela varje enskilt kontrakt till den anbudsgivare som har lämnat det bästa anbudet på grundval av de tilldelningskriterier som angetts i förfrågningsunderlaget till ramavtalet.  
(5 kap. 7 § LOU)

Förvaltningsrättens prövning utgör en kontroll av om det finns skäl att ingripa mot upphandlingen på grund av att den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna eller andra bestämmelser i LOU. Förvaltningsrätten ska endast beakta de grunder som sökanden har framfört i målet (jfr RÅ 2009 ref. 69).

*Utredningen*

Av avropsförfrågan Rakelmobiler Grund enligt Statens Inköpscentralers ramavtal för Rakelprodukter (dnr 96-10-2013), daterad den 29 augusti 2013 (dnr 0429/13) framgår bl.a. följande.

**Omfattning**

Denna förfrågan omfattar följande produkter och tjänster

**Rakelmobil typ Ordinär**Specifikation

Enligt Ramavtalets specifikation

Av Förfrågningsunderlag, daterat 22 februari 2013, avseende upphandling Rakelprodukter 12/16 vid Statens inköpscentral framgår bl.a. följande.

**6.2 Rakelmobil Ordinär**

Rakelmobil Ordinär är tänkt att passa den avropande organisation som ställer grundläggande och enklare krav på Rakelmobiler och värdesätter ett lågt pris. Anbudsgivaren ska prissätta fördefinierad typ kallad Ordinär enligt följande:

Rakelmobil Ordinär ska ha följande egenskaper och funktioner utöver de övriga ska-krav som ställs i upphandlingen.

Priset ska gälla en komplett Rakelmobil inklusive, reseladdare för 230 V AC, antenn, batteri, programvara för Rakelmobilen och grundprogrammering enligt avropsförfrågan.

- GPS-funktion
- Man downfunktion
- Färgskärm
- Lågst IP-klass: IP 54
- Minsta RF-uteffekt 1 W
- Alfanumerisk knappsats

*Förvaltningsrättens bedömning*Prövningsram i det aktuella målet

Celab har begärt överprövning av den förnyade konkurrensutsättningen som är gjord utifrån Statens Inköpscentralers ramavtal för Rakelprodukter. Ramavtalet föreskriver vilka krav, s.k. skall-krav, som ska gälla för de



olika upphandlingarna inom ramavtalsområdet. Den förnyade konkurrensutsättningen har specificerat att kraven är helt enligt ramavtalets specifikation, vilket innebär att ramavtalets skall-krav gäller för den aktuella konkurrensutsättningen.

Ramavtalets skall-krav som sådana kan inte prövas i den aktuella överprövningen, utan de har varit möjliga att klaga på i samband med ramavtalsupphandlingen. Vad Celab anfört angående den syn som då fanns på begreppet man-downfunktion föranleder inte någon annan bedömning i denna del.

#### Förnyad konkurrensutsättning

Ramavtal med förnyad konkurrensutsättning innebär, enligt 5 kap. 7 § LOU, att ett ramavtal har ingåtts med flera leverantörer utan att alla villkor är angivna i ramavtalet. Eftersom inte alla villkor behöver vara preciserade i ramavtalet finns det möjlighet att precisera och vid behov komplettera villkoren som angetts i förfrågningsunderlaget vid upphandling av ramavtalet. Att avvika från villkoren i ramavtalet är dock inte tillåtet enligt 5 kap. 2 § LOU. Att villkoren i ramavtalet ska gälla vid den förnyade konkurrensutsättningen kan inte tolkas så att den upphandlande myndigheten ska vara skyldig att gå tillbaka och kontrollera att samtliga i ramavtalsupphandlingen ställda skall-krav är uppfyllda vid den förnyade konkurrensutsättningen. Det är endast de tillkommande villkor som ställs i förfrågningsunderlaget som den upphandlande myndigheten är skyldig att kontrollera i den förnyade konkurrensutsättningen (jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 24 augusti 2012 i mål nr 2615-12).

Stadsledningskontoret har inte, enligt förvaltningsrättens mening, frångått skall-kraven i ramavtalet när den accepterat SRS anbud gällande en Raketmobil med en lone-workerfunktion. Det står helt klart att det inte har

gjorts någon teknisk specifikation i förfrågningsunderlaget för hur den automatiska larmfunktionen, man-down, ska fungera. Benämningen man-downfunktion är inte på något sätt någon särskild specifikation för hur själva larmfunktionen ska fungera och benämningen används inom olika områden med olika definitioner. Den ger dock en upplysning om att någon slags larmfunktion ska inkluderas i produkten som erbjuds. För övrigt finns i anslutning till skall-kravet man-downfunktion en upplysning om att det i upphandlingen avses en ordinär Rakelmobil med grundläggande och enkla krav. Det framgår också att den ska vara billig, vilket återigen visar att det rör sig om grundläggande funktioner som efterfrågas. Att en produkt offereras med en annorlunda benämning av funktionen på hemsida, produktblad och annat kan inte i detta fall anses vara att frånga skall-kraven i ramavtalet.

Förvaltningsrätten anser sammantaget att varken villkoren för den förnyade konkurrensutsättningen eller stadsledningskontorets agerande i densamma har stridit mot någon av de grundläggande principerna i LOU. Det finns därför inte skäl att ingripa mot den förnyade konkurrensutsättningen.

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

Susanne Nilsson

Rådman

Föredragande i målet har varit föredraganden Maria Rydell.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## 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. 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.