



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I UPPSALA**

DOM
2010-10-19
Meddelad i
Uppsala

Mål nr
5172-10 E
Enhet 1

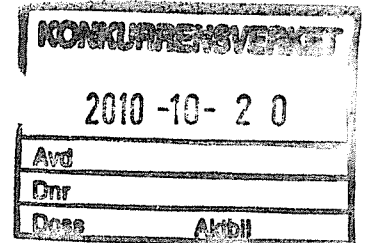
Sida 1 (22)

SÖKANDE

Scandinavian GtS AB, 556653-5208
Torsgatan 30
113 21 Stockholm

MOTPART

Upplands Lokaltrafik AB, 556159-2352



Ombud:

Advokat Hugo Norlén och jur. kand. Jenny Lindgren
Advokatfirman Lindahl KB
Box 1203
751 42 Uppsala

ÖVERPRÖVAD UPPHANDLING

Upplands Lokalttrafiks upphandling av totalentreprenör/er för CNG- och LNG-gasanläggningarna på Depå Fyrislund

SAKEN

Överprövning enligt lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF)

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut av den 12 juli 2010 upphör därmed att gälla.

Dok.Id 15382

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1853 751 48 Uppsala	Kungsgatan 49	018-16 73 00 E-post: forvaltningsratteni uppsala@dom.se	018-16 73 43	måndag – fredag 08:30-12:00 13:00-16:30

BAKGRUND

Upplands Lokaltrafik (UL) har begärt in anbud i en offentlig upphandling av totalentreprenör/er för CNG- och LNG-gasanläggningarna på Depå Fyrislund. I tilldelningsbeslut den 2 juli 2010 antogs Processkontroll AB som leverantör för CNG-anläggningen och CRYO AB (CRYO) som leverantör för LNG-anläggningen.

YRKANDEN M.M.

Scandinavian GtS AB (SGtS eller bolaget) begär överprövning av upphandlingen och anför till stöd härför bl.a. följande. Utvärderingen som gjorts strider mot lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Bristerna var för sig och sammantaget är omfattande samt medför avsteg från förfrågan. Bolaget har inte givits möjlighet att lämna alternativt anbud på listade tekniska och funktions avvikelser utan fått besked att kraven i förfrågan måste uppfyllas.

LNG-utrustning

I förfrågan anges att LNG-lagret ska ha en volym av ungefär 150 m³ och kunna lagra minst 90 000 Nm³ flytande naturgas (liquified natural gas, LNG). CRYO har offererat en grossvolym av två gånger 75 m³ och en nytovolym av två gånger 71 m³/st sammanlagt 150 m³ grossvolym och 142 m³ nettovolym. Det lägsta tryck och temperatur som LNG kan levereras är motsvarande två-tre bar vilket leveras med en kokpunkt som motsvarar givet tryck, densitet av 409,2 – 399,7 kg/m³ och 1 Nm³. Fordonsgas (compressed natural gas, CNG) har en densitet på 0,71 kg/m³. Anbudet från CRYO med 150 m³ grossvolym kan lagra 86 451 Nm³ vid två bar och 84 444 Nm³ vid tre bar. I samtliga andra driftfall med högre tryck och temperatur blir lagrets kapacitet lägre och längre från givna krav i förfrågan. Bolagets anbud har ett större lager som kan lagra motsvarande 92 214 respektive 90 073 Nm³ LNG vid samma tryck vilket betyder att anbudet uppfyller givna krav i förfrågan.

LNG-lagret i anbudet från CRYO har ett konstruktionstryck av fem bar, någon annan uppgift finns inte och kan heller inte beaktas. Det betyder LNG-lagret lagrar gas med ett arbetstryck under fem bar och vanligt är då tre – fyra bar. Dessa tryck står i relation till temperaturen på LNG, ju lägre tryck desto lägre temperatur. Förfrågan är en funktionsupphandling för tankning av bussar och dessa bussar behöver ett tryck av minst 6-18 bar för att kunna fungera beroende på fabrikat. Denna lägsta nivå är också praxis för kommande tankstationer enligt Gasföreningens arbetsgrupp för tankstationer och samma nivå gäller för flertalet internationella fordonstillverkare. Då temperaturen på LNG i gaslagret ligger under bussens minsta gräns kommer trycket i bussens tank att sänkas under minsta nivå efter tankning med sannolik påföljd att fordonet inte kan startas.

Bolagets anbud innehåller ett gaslager med konstruktionstryck 12,6 bar vilket med än dubbelt så hög hållfasthet jämfört med ovan angivna 5 bar. Denna ökade hållfasthet innebär en väsentlig kostnadsökning. Vidare är funktionen högst väsentlig men frågan har överhuvudtaget inte behandlats i utvärderingen. Bolaget kan leverera begärd funktion vilket CRYO skulle få klara problem med.

I förfrågan anges under rubrik 6.1 att leveransen ska innefatta ett komplett SCADA-system för kontroll och övervakning enligt sektion 1.5, 1.6 och 1.7 för LNG- och CNG-anläggningen. Anbudet från CRYO innehåller endast kostnad för system för LNG-anläggningen emedan bolagets anbud innehåller kostnad enligt rubrik 6.1. För att anbuden ska bli jämförbara och likställas ska denna kostnad på 1 800 000 kr tas bort från anbudet. Detta hade kunna klarlagts om förtydligande begärts avseende delar av anbudet när SCADA-systemet redovisades på mötet.

I den ekonomiska jämförelse som gjorts finns ett antal punkter som är felaktigt noterade. Bullerskydd ingår inte i CRYO:s anbud och ska därmed

inte heller ingå i bolagets eftersom utrustningen är likvärdig. Kostnad för utbildning hänförs i huvudsak till CNG-utrustningen då LNG-utrustningen är betydligt mindre i omfattning och varar i endast två halvdagar, kostnad 10 000 kr. Bolaget har inte fått frågor om förtydligande och hade de ställts hade bolaget kunnat svara omgående.

I den ekonomiska utvärderingen har fel värden använts. En stor och kanske avgörande punkt är just driftkostnaden och konsumtion av slitdelar. Det har rått vissa missförstånd när det gäller skillnaden mellan reservdelar (spare parts) och slitdelar (wear parts). Reservdelslager dimensioneras med fokus på tillgänglighet och slitdelar är en ren driftkostnad. För att inte reservdelarna ska räknas som slitdelar och tas upp som en årlig kostnad har bolaget angett en total kostnad per tankad volym gas för att förenkla utvärderingen. Det är denna kostnad som ska används för beräkningen i livscykelkostnadsanalysen. Kostanden som anges i utvärderingen innefattar samtliga reservdelar vilket är fel och ger ett felaktigt resultat.

CNG-utrustning

Bolagets anbud på CNG-utrustning finns inte med i utvärderingen för enskild CNG-leverans vilket bolaget ser som felaktig hantering. Bolaget har fått frågan om det kan tänka sig att leverera den ena av LNG- eller CNG-utrustning, vilket bolaget svarat ja på. Det antog då att fokus var på LNG-utrustningen. Bolaget har inte angett att det inte kan tänka sig att bara leverera CNG-utrustning. Tvärtom har bolaget delat upp priserna i ursprungsanbudet för att visa vad respektive avsnitt kostar, budskapet kan inte misstolkas. Det strider mot LOU att inte ta med anbudet i utvärderingen. Slutsatsen är att bolagets anbud uppfyller förfrågan, men att anbud från CRYO inte uppfyller ovan nämnda krav i förfrågan och dessutom innehåller en utrustning som tillfullo inte möter funktionskraven. Bolaget har inte fått möjlighet att verifiera dess kostnader i tabellen innan utvärderingsresultatet presenterades.

UL har tidigt framfört att referenser är viktigt när det gäller val av leverantör vilket också påverkat bolagets val av samarbetspartners. Bolaget är det enda företag i Sverige som har byggt färdigt en tankstation som nu är i drift. Bolagets underleverantör är världsledande inom området. Bolagets anbud skiljer sig från anbudet från CRYO då det har väsentligt bättre referenser. Bolaget saknar en jämförelse i utvärderingen.

Slutsats

Bolaget finner, med hänsyn till samtliga ovan nämnda punkter inte har beaktats, att utvärderingen visar fel resultat och därmed strider upphandlingen mot LOU. Om beslut av upphandlande enhet fullföljs kommer det att innebära en ekonomisk skada för bolaget i form av förlorade intäkter samt skada för bolagets profilerade utveckling inom områdena. UL:s anläggning är fas två efter att bolaget byggt Sveriges första och hitintills enda tankstation i Uppsala. Projektet har ett internationellt referensvärde som vida överskrider projektvärdet.

UL bestrider bolagets ansökan och anför till stöd för sin inställning bl.a. följande. Upphandlingen har i alla delar genomförts i enlighet med LUF samt unionsrättsliga regler. Om förvaltningsrätten skulle finna att brist förekommit i någon del av upphandlingen, har en sådan brist inte varit av sådan dignitet och karaktär att den motiverar ett ingripande enligt 16 kap. LUF. Under alla förhållanden har bolaget inte lidit eller riskerat att lida skada pga. dessa brister. Om förvaltningsrätten skulle finna att det finns skäl för ingripande enligt 16 kap. LUF, delar UL bolagets uppfattning om att rättelse är en lämplig åtgärd.

Bakgrund

UL avser att uppföra en bussdepå för 80 regionbussar i östra Fyrislund i Uppsala. Depån ska vara operatörsneutral, innebärande att den operatör som vinner UL:s separata upphandling av regiontrafiken i länet kommer att

anvisas plats i depån. Upphandlingen avser leverans av gastankanläggningar för LNG-gas och CNG-gas. Anbudsgivarna kunde lämna anbud på båda anläggningarna gemensamt och/eller anläggningstyperna separat. UL har anlitat konsultföretaget Ramböll Sverige AB för utarbetande av förfrågningsunderlag och teknisk expertis. Upphandlingen är en förhandlad upphandling enligt LUF, med tillämpning av bestämmelserna i ABA99 totalentreprenad.

Det saknas gastankningsanläggningar av denna typ och omfattning i Sverige. UL valde därför att uppföra förfrågningsunderlaget på engelska för att kunna attrahera även utländska entreprenörer. Det rör sig vidare om relativt ny teknik där det saknas vedertagna standarder. UL valde därför att genomföra upphandlingen som en funktionsupphandling, dvs. att de tekniska kraven var i form av fullt färdig funktion (tankning av bussar, lagringskapacitet samt vissa tryck och flöden som ska levereras). Olika tekniska lösningar har tillåtits inom vissa angivna ramar. Att genomföra funktionsupphandlingar är vanligt förekommande i stora och komplexa upphandlingar såsom tekniska utvecklingsprojekt, byggentreprenader, infrastrukturprojekt och komplexa varu- och tjänsteupphandlingar. Vid en komplex funktionsupphandling av nu aktuellt slag är det i normalfallet såväl svårt som affärsmässigt olämpligt att ange alltför detaljerade och styrande kriterier, eftersom detta kan verka hämmande på en möjlig konkurrenssituation när det gäller tekniska innovationer. Metodiken vid en funktionsupphandling är att genom att efterfråga en funktion, i stället för att ange en exakt detaljerad specifikation, ta tillvara anbudsgivarnas professionella kunskap inom sitt verksamhetsområde. Målsättningen är att anbudsgivarna med sina djupgående kunskaper avseende gasanläggningar ska kunna presentera en bättre lösning än vad UL själv skulle förmå att göra. Att då ange alltför detaljerade och styrande krav och tilldelningskriterier riskerar att motverka syftet med upphandlingsmodellen.

De ramar som uppställs i förfrågningsunderlaget rör främst utrymme och placering, eftersom det är fråga om en stor gastankningsanläggning som ska byggas och utrymmet på tomten är begränsat. Anbudsgivarna ska i sina anbud garantera en funktion. Det har således inte ankommit på UL att granska tekniska lösningar i detalj, såsom val av utrustning och tekniska detaljer. Ansvaret för funktionen åvilar anbudsgivarna. UL har därför bedömt de tekniska lösningarnas genomförbarhet överskådligt.

Fem anbud kom in, varav fyra anbud gick vidare till utvärdering. Anbuden prövades i två steg. I det första steget, prekvalificeringen, bedömdes om anbudsgivarna uppfyllde vissa formaliakrav såsom godkänd bolagsregistrering och skatteintyg samt ställda skall-krav. De skall-krav som ställdes var att anbudsgivarna; skulle ha erfarenhet av och referenser från minst två projekt av liknande karaktär/utförande och omfattning, att anbudsgivaren skulle leva upp till den begärda tidplanen, samt att den föreslagna tekniska lösningen skulle vara rimlig att genomföra.

De anbud som klarade prekvalificeringen sedan gick vidare till steg två, anbudsutvärderingen, som bestod av en livscykelkostnadsanalys (LCC-utvärderingen). I LCC-utvärderingen utvärderades kapitalkostnad, drift, service och underhållskostnader, t.ex. elförbrukning i enlighet med Energimyndighetens standard för LCC-utvärderingar. Vid LCC-utvärderingen bedömde UL att samtliga anbud var otydliga i olika avseenden och krävde förtydliganden. UL skickade ut frågor till anbudsgivarna i två omgångar. Under tiden höll UL även anbudsmöten med samtliga anbudslämnare, där frågor och svar kunde förtydligas och otydligheter utredas. Samtliga möten protokollfördes, protokollen skickades ut och justeringar begärdes in tillsammans med svar på sista frågeomgången. Inga anmärkningar på protokollen har inkommit. Protokollförda noteringar har även använts i LCC-utvärderingen. Skriftliga svar har getts företräde framför muntliga protokollförda svar. UL har därefter utvärderat anbuderna.

LNG-utrustning

Bolaget påstår att CRYO:s offererade tankanläggning för LNG-gas inte uppfyller UL:s krav på viss minimivolymer, dvs. minst 90 000 Nm³/150 m³ LNG. Detta stämmer inte. Bolaget har visserligen rätt i sitt påstående att leveranstrycket påverkar densiteten. Densiteten är dock även beroende av kvaliteten på den gas som levereras, typ av gas, gasens ursprung samt hur långt den har transporterats. Något generellt antagande kan därmed inte göras enbart utifrån leveranstryck och densitet.

UL har beräknat volymen på tankanläggningarna enligt följande. När LNG förångas till gas ökar volymen 600 gånger. På motsvarande sätt minskar volymen med 600 gånger när gasen kyls till LNG. 1 Nm³ naturgas motsvarar således 1 m³ x 1/600 = 0,001667 m³ LNG och 90 000 Nm³ naturgas motsvarar 90 000 m³ x 1/600 = 150 m³ LNG. Det är denna beräkningsprincip som UL har utgått ifrån när det i förfrågningsunderlaget anges att tankarna ska rymma totalt ca 150 m³ LNG och minst 90 000 Nm³ naturgas. Bolaget har angett 72 m³ +/- 4 procent som nettovolymer och CRYO har angett 71 m³ som nettovolymer och 75 m³ som bruttovolymer. Definitionen på nettovolymer skiljer sig åt hos bolaget och CRYO. UL har beräknat enligt principen ovan. Båda anbuden uppfyller kraven ovan, och bolaget kan därigenom inte anses ha lidit någon skada. Den tankanläggning som CRYO har offererat uppfyller således kravet på minst 90 000 Nm³.

Bolaget påstår att CRYO:s LNG-anläggning har ett för lågt konstruktionstryck och att det finns en risk för att bussarna då inte kommer att starta. Som angetts ovan, är upphandlingen en funktionsupphandling. UL har i upphandlingen inte ställt specifika krav på typ av bränsletankning eller visst tryck vid tankningen. Istället har det ålagts anbudsgivarna att själva föreslå en tankanläggning som fungerar. CRYO har lämnat anbud på en anläggning som förordar s.k. kall tankning. Fem bar är fullt tillräckligt vid kall tankning, och dessutom höjs trycket på vägen i och med att de pumpar

som levererar vätskan från tankarna till bussarna i sig höjer trycket; det är enbart lagertankarna som har fem bar som designtryck. För sådan typ av tankning har CRYO den utrustning som krävs. CRYO:s anbud uppfyller därmed kravet på en funktionsduglig anläggning.

Bolaget har lämnat anbud på en tankningsmetod som kallas ”saturated”, med varmare vätska, som också kräver ett högre tryck. Det finns inga tekniska normer för dessa system, båda är fullt godtagbara, och UL har därför inte haft några synpunkter på de föreslagna lösningarna. Det kan i anslutning här till även nämnas att valet av metod för bränsletankning påverkar tankningssystemen i bussarna. I och med att UL i dagsläget saknar kännedom om vilket system som bussoperatörerna kommer att välja, har UL valt att acceptera både bolagets och CRYO:s föreslagna tankningsmetoder.

Bolaget påstår att en felaktig prisjämförelse har skett mellan dess och CRYO:s offererade pris för SCADA-system enligt punkten 6.1 i bilaga 3 till förfrågningsunderlaget. Bolaget synes påstå att UL, vid utvärderingen av pris för SCADA-system, självt borde ha reducerat en del av bolagets offererade pris motsvarande den del som avsåg kostnad för CNG-anläggningen. Detta då bolaget skulle ha lämnat ett gemensamt pris för SCADA-system avseende både LNG- och CNG-anläggningarna och att utvärderingen i detta fall enbart avsåg LNG-anläggningen.

UL ställer sig frågande till varför UL skulle ha gjort avdrag på bolagets pris. I punkterna 1.6 och 1.7 i bilaga 3 till förfrågningsunderlaget anges uttryckligen att det ska finnas ett SCADA-system för CNG-anläggningen och att LNG-anläggningen enbart ska vara sammankopplad med detta SCADA-system. Det ställs således inget krav på att det ska finnas ett separat SCADA-system för LNG-anläggningen, utan enbart att LNG-anläggningen ska kunna sammankopplas med CNG-anläggningens SCADA-system. Det innebär att den anbudsgivare som lämnar separat anbud på

LNG-anläggningen inte ska lämna prisuppgift på ett SCADA-system. UL har således inte heller utvärderat något pris för SCADA-system vid den separata utvärderingen av LNG-anläggningen. CRYO har, i enlighet med instruktionerna i förfrågningsunderlaget, inte lämnat prisuppgift för SCADA-system avseende LNG-anläggningen.

Bolaget har lämnat prisuppgift för SCADA-system som en del av dess gemensamma anbud på LNG- och CNG-anläggningen. UL har därför utgått från att bolaget har följt instruktionerna i förfrågningsunderlaget och det offererade priset enbart avsåg SCADA-system för CNG-anläggningen. Bolagets påstående om att UL vid utvärderingen av SCADA-system borde ha gjort avdrag på den del som avsåg CNG-anläggningen är således varken korrekt eller relevant, då ingen separat utvärdering har skett för SCADA-system avseende LNG-anläggningen. UL har för övrigt inte haft anledning att utgå ifrån att bolaget lämnat pris för SCADA-system vad avser LNG-anläggningen, eftersom det inte krävdes. Detta framgår heller inte av bolagets anbud. UL har således agerat korrekt när man inte gjort något avdrag.

Enligt bolaget är LCC-utvärderingen felaktig och vid en korrekt utvärdering har bolaget erbjudit det lägsta priset på LNG-anläggningen. Bolaget har delvis rätt påståendena om vissa felaktigheter i LCC-utvärderingen. De felberäkningar som har gjorts är dock marginella och har inte påverkat utvärderingen; utfallet i utvärderingen avseende CRYO:s respektive bolagets anbud har inte påverkats i någon större omfattning. UL har korrigerat LCC-utvärderingen för LNG-anläggningen. Där framgår att CRYO fortfarande erbjuder det lägsta priset på LNG-anläggningen. Bolaget har således inte lidit någon skada till följd av de uppmärksammade felaktigheterna.

LCC-utvärderingen är baserad på de anbud med kompletteringar som inkommit till UL. I de fall anbuden har varit otydliga eller uteslutit vissa delar avseende pris har kompletteringar begärts in. I vissa fall har det dock

efter begäran om komplettering fortfarande saknats prisuppgifter. Även kompletteringarna har ibland varit otydliga. För att jämförelse i dessa fall ändå ska kunna ske med övriga anbudsgivare har UL tillämpat en nollställning, där UL utgått utifrån det högsta priset hos övriga anbudsgivare. Därtill har ett tillägg på 20 procent lagts på priset, eftersom UL bedömt att det inte kan garanteras att den anbudsgivare som utelämnat en enskild prisuppgift kan leverera till samma pris som övriga. Tillägget motsvarar den utökade kostnad som anbudsgivaren åsamkas för det fall en tjänst eller utrustningsdel måste köpas in av annan. Förutom att prisuppgift ibland har saknats eller varit otydlig i upphandlingen har anbudsgivarna även svarat på olika sätt och med olika prisenheter. UL har därför i vissa fall behövt omvandla siffror och värden. Hur omvandlingen har skett eller vilka antaganden som har gjorts anges under rubriken ”General Comments” i LCC-utvärderingen.

I punkten 11 i förfrågningsunderlaget anges att om man önskar offerera CNG-delen och/eller LNG-delen separat, så ska samtliga kostnader framgå klart och tydligt för respektive del. Vilka kostnader som ska inkluderas i respektive del framgår av punkten 1.6 ”Scope of the Works - LNG Plant” och punkten 1.7 ”Scope of the Works - CNG Plant” i bilaga 3 till förfrågningsunderlaget. Då det ur bolagets anbud inte framgick huruvida de önskade offerera LNG-delen och/eller CNG-delen separat eller enbart delarna gemensamt, bad UL om ett förtydligande från bolaget och i förekommande fall även pris på respektive del. Som svar på UL:s förfrågan uppgav bolaget att man var beredda att lämna separat pris på LNG-anläggningen om så önskades. Bolaget angav vidare att ett separat pris på LNG-delen skulle, utöver det specificerade priset på själva LNG-utrustningen, innebära kostnader för installation, driftsättning och projektledning som var ca 80 procent av kostnaden för motsvarande poster om man offererade både CNG- och LNG-delen. Trots uttrycklig begäran härom innehöll bolagets komplettering dock inga detaljerade prisspecifikationer för respektive del, t.ex.

saknades specifika prisuppgifter för reservdelar, drift och underhåll och serviceavtal. UL har trots dessa brister valt att utvärdera anbudet. Bolaget kan således inte ha lidit skada till följd av påstådda brister vad avser utvärderingen av angivna priser.

Bolaget har anmärkt mot att bullerskydd inte ingår i CRYO:s anbud och att kostnaden för bullerskydd i sådant fall ska avräknas från bolagets anbud för att en rättvis prisjämförelse ska kunna ske. Detta är en korrekt iakttagelse, som har justerats i den uppdaterade LCC-utvärderingen. CRYO:s investeringskostnad har där ökats med samma pris som bolagets pris för bullerskydd samt med tillägg om 20 procent i enlighet med den beräkningsprincip som redovisats ovan. Prisjusteringen har dock inte påverkat utfallet av LCC-utvärderingen mellan bolaget och CRYO. Bolaget har således inte lidit skada i denna del.

Bolaget har invänt mot den prisuppgift för utbildning som UL har använt sig av vid LCC-utvärderingen. Bolaget angav sina kostnader för ingångersättning, provdrift, utbildning etcetera i "Anbudskomplettering 1 - Clarifications to submitted Tender för de kombinerade CNG- och LNG-anläggningarna". Bolaget har dock varken i sitt anbud eller i sin komplettering till UL specificerat kostnad för utbildning avseende LNG-delen separat. Vid avsaknad av specificerad prisuppgift har UL utgått från att LNG-delen av kostnaden för utbildning är proportionell mot kostnaden för LNG-delens del av bolagets gemensamma prisuppgift, dvs. 50,6 procent, vilket motsvarande 215 500 kr. Enligt bolaget är det relevanta priset enbart 10 000 kr. Denna uppgift är ny för UL. UL anser att man agerat i enlighet med LUF vid sin nollställning av bolagets anbud, särskilt som att UL krävt att anbudsgivarna ska ange samtliga priser tydligt. Som framgår av den reviderade LCC-utvärderingen saknar denna post dock betydelse för utfallet i LCC-utvärderingen, eftersom differensen mellan CRYO:s och bolagets

utvärderade anbudspriser är mer än 1 600 000 kr. Alldeles oavsett, så har bolaget därigenom inte lidit någon skada.

Bolaget har invänt mot utvärderingen av priserna för drift och underhåll, reservdelar, slitdelar och serviceavtal. Det framgår dock inte av bolagets ansökan hur man har resonerat och vari UL skulle ha förfarit felaktigt i denna del. UL har ändå valt att kommentera påståendena. I förfrågningsunderlaget samt i begäran om komplettering till bolaget anges att drift och underhåll ska anges i antal timmar, att reservdelar för två års drift ska anges i pris samt att serviceavtal ska anges i pris för tio år. Samtliga dessa delar har beräknats i LCC-utvärderingen. UL kan inte se hur UL förfarit i strid med LUF i denna del. En felberäkning har dock skett avseende prisuppgifterna för reservdelar, där reservdelar rätteligen ska ingå i posten för kapitalkostnaden. Detta då det är en del av investeringen och därmed ska beräknas som en årlig kostnad. Denna justering påverkar dock inte utfallet nämnvärt. UL vill påpeka att värdet 0,0035 Euro/Nm³, som finns i den av bolaget bifogade reviderade LCC-utvärdering, inte har funnits i bolagets anbud eller kompletteringar. Det är en ny uppgift som inte nu kan beaktas. UL noterar även att bolaget i sin egen reviderade tabell för LCC-utvärderingen har tagit bort posten för reservdelskostnaden helt för både sig själva och för CRYO, men endast har räknat om slutsumman för egen del.

UL hänvisar till Regeringsrättens dom i RÅ 2002 ref. 50 om att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade under vissa förutsättningar får godtas. Kammarrätten i Stockholm har vidare i mål nr 3014-09 konstaterat att det inte är möjligt att en anbudsgivare på förhand, genom att ta del av förfrågningsunderlaget, ska kunna förutse utfallet av värderingen av sitt anbud. I alla upphandlingar förekommer värderingar av anbuden som görs av den upphandlande enheten/myndigheten, så även i detta fall vad avser hur LCC-utvärderingen skulle gå till. De anbudsgivare som deltagit i upphandlingen måste antas

vara kompetenta att göra erforderliga överväganden utifrån vad som angetts i förfrågningsunderlaget och det måste ha legat i deras intresse att erbjuda en i alla avseenden hög konkurrenskraft för att komma i fråga för tilldelning av uppdraget. LCC-utvärderingen uppfyller därmed de krav som uppställs i LUF och unionsrätten. De eventuella brister som bolaget har anfört är, mot bakgrund av det som angivits ovan, inte av en sådan art att de föranleder åtgärd enligt LUF.

Bolaget har invänt mot att de referenser som CRYO angett ”inte är lika bra” som bolagets referenser. I upphandlingen uppställs ett krav på att anbudsgivarna ska ange två referenser från liknande gastankanläggningar, se punkten 20 i förfrågningsunderlaget. Såväl CRYO som bolaget och deras respektive underleverantörer har byggt/levererat och bygger tankstationer av efterfrågad sort. De referenser som CRYO åberopar uppfyller UL:s krav. Det rör sig om ett kvalificeringskrav och inte ett tilldelningskriterium. UL har varit förhindrad att utvärdera eller på annat sätt poängsätta kvaliteten på de olika anbudsgivarnas referenser.

Förutom invändningar avseende LNG-anläggningen, har bolaget även anmärkt mot att deras anbud inte utvärderats vad avser CNG-anläggningen. Som har angetts ovan har UL begärt förtydligande av bolaget huruvida de avsåg att offerera LNG-delen och/eller CNG-delen separat eller enbart båda delarna gemensamt. Bolaget uppgav i sitt svar att de var villiga dela entreprenaden och offerera enbart LNG-delen om så önskades. CNG-delen nämns överhuvudtaget inte, varvid UL har utgått från att bolaget endast önskade offerera LNG-delen separat. I förfrågningsunderlaget anges att om man önskar offerera CNG-delen och/eller LNG-delen separat så ska samtliga kostnader framgå klart och tydligt för respektive del. Bolaget har inte uppfyllt det kravet. UL har inte haft anledning till att begära ytterligare förtydligande härom och har haft fog för att inte utvärdera bolagets anbud

vad avser CNG-anläggningen. UL har därför inte utvärderat bolagets CNG-del separat utan endast som del i den gemensamma utvärderingen. UL har dock gjort en överslagsräkning där UL beräknat och summerat vissa av bolagets anbudspriser för CNG-anläggningen, baserat på den av bolagets anförda 80 procentfördelningen. Bolagets anbudspris på CNG-delen är drygt 20 000 000 kr baserat på vissa utvalda poster jämfört med vinnande anbudsgivaren Processkontroll AB, vars hela LCC-utvärderingspris var ca 19 400 000 kr. Bolagets anbudspris är således högre även om man enbart räknar med bolagets investeringskostnad, dvs. utan de tillägg som egentligen ska göras och utan att medräkna kostnaderna för drift, service och underhåll. Även om bolagets fullständiga CNG-anbud hade utvärderats, hade Processkontroll AB ändå vunnit upphandlingen i denna del. Bolaget uppfyller således inte skaderekvisitet.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

I 1 kap. 24 § LUF anges följande. Upphandlande 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.

I 16 kap. 1 § första stycket LUF anges att en leverantör som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada enligt 2 § får i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om åtgärder enligt den paragrafen.

I 16 kap. 2 § första stycket LUF anges följande. 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 lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts. Rätten

får vid vite förbjuda den upphandlande enheten att fortsätta upphandlingen utan att avhjälpa bristerna.

Handlingarna i målet

I dokumentet *Further Clarifications to submitted Tender* anges bl.a. följande. Your offer has been interpreted as the supply of both the LNG and CNG plants only. If this is not the case and you wish to quote for the LNG and/or the CNG plants separately, please amend and define your pricelist accordingly.

SGtS answer, we are prepared to make a split and supply only the LBG (med LBG menas LNG, förvaltningsrättens anmärkning) plant if this is your preference.

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det vid förevarande överprövning ska tillämpas LUF, inte LOU.

LNG-utrustning

Bolaget anför att det i förfrågningsunderlaget anges att LNG-lagret ska ha en volym av ungefär 150 m³ och kunna lagra minst 90 000 Nm³ LNG. Anbudet från CRYO med 150 m³ grossvolym kan lagra 86 451 Nm³ vid två bar och 84 444 Nm³ vid tre bar. I samtliga andra driftfall med högre tryck och temperatur blir lagrets kapacitet lägre och längre från givna krav i förfrågan.

UL anför att något generellt antagande angående lagringskapaciteten inte kan göras enbart utifrån leveranstryck och densitet. När LNG förångas till gas ökar volymen 600 gånger. På motsvarande sätt minskar volymen med 600 gånger när gasen kyls till LNG. 1 Nm³ naturgas motsvarar således 1 m³ x 1/600 = 0,001667 m³ LNG och 90 000 Nm³ naturgas motsvarar 90 000 m³ x 1/600 = 150 m³ LNG. Det är denna beräkningsprincip som UL

har utgått ifrån när det i förfrågningsunderlaget anges att tankarna ska rymma totalt ca 150 m³ LNG och minst 90 000 Nm³ naturgas. Bolaget har angett 72 m³ +/- 4 procent som nettovolym och CRYO har angett 71 m³ som nettovolym och 75 m³ som bruttovolym. Definitionen på nettovolym skiljer sig åt hos bolaget och CRYO. Den tankanläggning som CRYO har offererat uppfyller således kravet på minst 90 000 Nm³.

Förvaltningsrätten anser att bolaget inte förmått visa att CRYO inte uppfyller kravet på att lagret av LNG ska ha en volym om 90 000 Nm³. Förvaltningsrätten har då särskilt beaktat den beräkningsmodell UL använt sig av samt att upphandlingen genomförts i form av en funktionsupphandling där varje anbudsgivare i sitt anbud ska garantera en funktion.

Bolaget anför vidare att CRYO:s LNG-anläggning har ett för lågt konstruktionstryck och att det därmed finns en risk för att bussarna inte kommer att starta med CRYO:s konstruktionstryck.

UL anför att man i upphandlingen inte har ställt specifika krav på typ av bränsletankning eller visst tryck vid tankningen. Istället har det ålagts anbudsgivarna att själva föreslå en tankanläggning som fungerar. CRYO har lämnat anbud på en anläggning som förordar s.k. kall tankning. För sådan typ av tankning har CRYO den utrustning som krävs. CRYO:s anbud uppfyller därmed kravet på en funktionsduglig anläggning.

Förvaltningsrätten finner att bolaget inte heller avseende detta krav visat att CRYO inte uppfyller kraven på en fungerande anläggning. Förvaltningsrätten har särskilt beaktat att det faktum att upphandlingen genomförts i form av en funktionsupphandling.

Kostnaden för SCADA-system

Bolaget anför att det i förfrågningsunderlaget, under rubrik 6.1, anges att leveransen ska innefatta ett komplett SCADA-system för kontroll och övervakning enligt sektion 1.5, 1.6 och 1.7 för LNG- och CNG-anläggningarna. Anbudet från CRYO innehåller endast kostnad för system för LNG-anläggningen emedan bolagets anbud innehåller kostnad enligt rubrik 6.1. För att anbuden ska bli jämförbara och likställas ska denna kostnad på 1 800 000 kr tas bort från bolagets anbud.

UL anför att det i punkterna 1.6 och 1.7 i bilaga 3 till förfrågningsunderlaget uttryckligen anges att det ska finnas ett SCADA-system för CNG-anläggningen och att LNG-anläggningen enbart ska vara sammankopplad med detta SCADA-system. Det ställs således inget krav på att det ska finnas ett separat SCADA-system för LNG-anläggningen, utan enbart att LNG-anläggningen ska kunna sammankopplas med CNG-anläggningens SCADA-system. Det innebär att den anbudsgivare som lämnar separat anbud på LNG-anläggningen inte ska lämna prisuppgift på ett SCADA-system. UL har således inte heller utvärderat något pris för SCADA-system vid den separata utvärderingen av LNG-anläggningen. CRYO har, i enlighet med instruktionerna i förfrågningsunderlaget, inte lämnat prisuppgift för SCADA-system avseende LNG-anläggningen. Bolagets påstående om att UL vid utvärderingen av SCADA-system borde ha gjort avdrag på den del som avsåg CNG-anläggningen är således varken korrekt eller relevant, då ingen separat utvärdering har skett för SCADA-system avseende LNG-anläggningen.

Förvaltningsrätten konstaterar att det av handlingarna framgår att pris för SCADA-system endast ska lämnas för CNG-anläggningen, vilket heller inte bestritts av bolaget, då LNG-anläggningen inte har något separat SCADA-system. CRYO har utformat sitt anbud på detta sätt. CRYO:s anbud har således inte brutit i förhållande till de krav som uppställts i för-

frågningsunderlaget. Mot bakgrund av ovanstående finner förvaltningsrätten att något avdrag inte ska göras på bolagets anbudspris.

Ekonomisk jämförelse

Bolaget anför att det i den ekonomiska jämförelse som gjorts finns ett antal punkter som är felaktigt noterade. Bullerskydd ingår inte i CRYO:s anbud och ska därmed inte heller ingå i bolagets eftersom utrustningen är likvärdig. Kostnad för utbildning hänförs i huvudsak till CNG-utrustningen då LNG-utrustningen är betydligt mindre i omfattning och varar i endast två halvdagar, kostnad 10 000 kr. I den ekonomiska utvärderingen har vidare fel värden använts. Det har rått vissa missförstånd när det gäller skillnaden mellan reservdelar (spare parts) och slitdelar (wear parts). Reservdelslager dimensioneras med fokus på tillgänglighet och slitdelar är en ren driftkostnad. För att inte reservdelarna ska räknas som slitdelar och tas upp som en årlig kostnad har bolaget angett en total kostnad per tankad volym gas för att förenkla utvärderingen. Det är denna kostnad som ska används för beräkningen i LCC-analysen. Den kostnad som anges i utvärderingen innefattar samtliga reservdelar vilket är felaktigt och ger ett felaktigt resultat.

UL anför att det är en korrekt att bullerskydd inte ingår i CRYO:s anbud. Detta har dock justerats i den uppdaterade LCC-utvärderingen. CRYO:s investeringskostnad har där ökats med samma pris som bolagets pris för bullerskydd samt med tillägg om 20 procent i enlighet med redovisad beräkningsprincip. Bolaget har varken i sitt anbud eller i sin komplettering till UL specificerat kostnad för utbildning avseende LNG-delen separat. Vid avsaknad av specificerad prisuppgift har UL utgått från att LNG-delen av kostnaden för utbildning är proportionell mot kostnaden för LNG-delens del av bolagets gemensamma prisuppgift, dvs. 50,6 procent, vilket motsvarande 215 500 kr. Enligt bolaget är det relevanta priset 10 000 kr. Denna uppgift är ny för UL. Som framgår av den reviderade LCC-utvärderingen saknar dock nya uppgifter betydelse för utfallet i LCC-utvärdering-

en, eftersom differensen mellan CRYO:s och bolagets utvärderade anbudspriser är mer än 1 600 000 kr. Alldeles oavsett så har bolaget därigenom inte lidit någon skada. I förfrågningsunderlaget samt i begäran om komplettering till bolaget anges att drift och underhåll ska anges i antal timmar, att reservdelar för två års drift ska anges i pris samt att serviceavtal ska anges i pris för tio år. Samtliga dessa delar har beräknats i LCC-utvärderingen. En felberäkning har skett avseende prisuppgifterna för reservdelar, där reservdelar rätteligen ska ingå i posten för kapitalkostnaden. Detta då det är en del av investeringen och därmed ska beräknas som en årlig kostnad. Denna justering påverkar dock inte utfallet nämnvärt.

Förvaltningsrätten anser att bolaget, mot bakgrund av ovanstående, inte kunnat visa att de felräkningar som gjorts av UL lett till att bolaget lidit någon skada då prisskillnaden mellan bolagets och CRYO:s anbud oavsett varit 1 600 000 kr.

Referenser

Bolaget anför att dess anbud skiljer sig från CRYO:s anbud då bolaget har väsentligt bättre referenser. Bolaget saknar en jämförelse i utvärderingen.

UL anför att det i upphandlingen uppställs ett krav på att anbudsgivarna ska ange två referenser från liknande gastankanläggningar. De referenser som CRYO åberopar uppfyller UL:s krav. Angivandet av referenser är ett kvalificeringskrav och inte ett tilldelningskriterium. UL har varit förhindrad att utvärdera eller på annat sätt poängsätta kvaliteten på de olika anbudsgivarnas referenser.

Förvaltningsrätten anser att bolaget inte förmått visa att CRYO inte uppfyller kravet på angivande av två referenser. Förvaltningsrätten konstaterar vidare att UL inte handlat i strid med LUF då man inte utvärderat referenserna, då det rör sig om ett kvalificeringskrav som inte får utvärderas.

CNG-utrustning

Bolaget anför att dess anbud på CNG-utrustning inte finns med i utvärderingen för enskild CNG-leverans, vilket bolaget ser som felaktig hantering. Bolaget har fått frågan om det kan tänka sig att leverera den ena av LNG- eller CNG-utrustning, vilket bolaget svarat ja på. Bolaget antog då att fokus var på LNG-utrustningen. Bolaget har inte angett att det inte kan tänka sig att bara leverera CNG-utrustning. Tvärtom har bolaget delat upp priserna i ursprungsanbudet för att visa vad respektive avsnitt kostar, budskapet kan inte misstolkas. Bolaget hävdar det strider mot lagen att inte ta med anbudet i utvärderingen.

UL anför att man begärt förtydligande av bolaget huruvida de avsåg att offerera LNG-delen och/eller CNG-delen separat eller enbart båda delarna gemensamt. Bolaget uppgav i sitt svar att de var villiga dela entreprenaden och offerera enbart LNG-delen om så önskades. CNG-delen nämns överhuvudtaget inte, varvid UL har utgått från att bolaget endast önskade offerera LNG-delen separat. I förfrågningsunderlaget anges att om man önskar offerera CNG-delen och/eller LNG-delen separat så ska samtliga kostnader framgå klart och tydligt för respektive del. Bolaget har inte uppfyllt det kravet. UL har inte haft anledning till att begära ytterligare förtydligande härom och har haft fog för att inte utvärdera bolagets anbud vad avser CNG-anläggningen.

Av handlingarna i målet framgår att bolaget i förtydligande till UL angett att bolaget är villiga att offerera LNG-delen separat. Bolaget har i sitt förtydligande inte nämnt huruvida man är villiga att offerera CNG-delen separat. Förvaltningsrätten anser mot bakgrund av detta samt vad som övrigt framkommit i målet att UL haft fog för att inte utvärdera bolagets anbud gällande CNG-delen.

Sammanfattande bedömning

Förvaltningsrätten finner mot bakgrund av ovanstående att bolaget inte förmått visa att UL handlat i strid med LUF och de gemenskapsrättsliga principerna.

Förvaltningsrätten erinrar om att i och med att det interimistiska beslutet upphör att gälla, börjar en ny tiodagarsfrist att löpa. Fristen löper från dagen för domen, oavsett vad som anges om överklagandetid i besvärshänvisningen.

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



Linda Åslin
förvaltningsrättsfiskal

Målet har handlagts av Andreas Lund.



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. 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 vartill 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 nås 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.

