



SÖKANDE

Securitas Sverige AB, 556108-6082

Ombud: Advokat Björn Bergström
Ramberg Advokater KB

MOTPARTER

1. Norrköping Norrevo Fastigheter AB, 559028-5747
2. Norrköpings Hamn AB, 556007-2679
3. Nodra AB, 556526-9445

Ombud 1-3: Advokat Katarina Ibold och Gaëlle Bjurström
Advokatfirman Delphi i Östergötland AB

SAKEN

Överprövning enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller ansökan och förordnar att upphandlingen ska göras om.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Norrköping Norrevo Fastigheter AB, Norrköpings Hamn AB samt Nodra AB (Beställarna) genomför en upphandling av *larmförmedlingstjänster* med dnr *VTN-2020-247* (Upphandlingen). Upphandlingen genomförs som ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering till följd av att konkurrens saknas av tekniska skäl. Av meddelande om förhandsinsyn framgår bl.a. att kontraktet ska tilldelas SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) då leverantören enligt lag har ensamrätt att sköta samhällets alarmeringstjänst 112, som är en nödvändig förutsättning för att utföra tjänsterna i det upphandlade kontraktet.

Securitas Sverige AB (Bolaget) ansöker om överprövning av Upphandlingen och yrkar att Upphandlingen ska göras om genom en annonserad konkurrensutsättning.

Beställarna motsätter sig bifall till ansökan.

VAD PARTERNA SAMMANFATTNINGSVIS HAR ANFÖRT

Bolaget

Bolaget är leverantör av de tjänster som Beställarna nu upphandlar och som omfattas av den frivilliga förhandsinsynen.

Upphandlingen som genomförs innehåller flera delar. Ingen av de tjänster som ingår i Upphandlingen kan enbart utföras av SOS Alarm, som är den leverantör Beställarna har för avsikt att ingå avtal med. Bolaget, och troligen ett antal andra leverantörer som tillhandahåller tjänster om larmcentraler, kan utifrån den beskrivning som gjorts av Beställarna i förhandsinsynen utföra samtliga av de tjänster som ingår i Upphandlingen, inklusive de tjänster som rör automatiska brandlarm. Redan på denna grund saknas möjlighet för Beställarna att tillämpa LOU:s undantag.

Beställarna har även anfört att det finns en författningsgrundad ensamrätt för SOS Alarm att utföra vissa tjänster. Frågan i målet rör just tillämpningen av undantaget gällande ensamrätt. Det ska särskilt noteras att Upphandlingen rör larmmottagning med tillhörande tjänster i form av t.ex. jourförmedlingstjänster, som enligt Beställarnas annons om förhandsinsyn innebär ”felanmälan kan exempelvis avse skador på väg, spår kontaktledning och/eller distributionsnät, park, naturmark eller kommunalbelysning”. De larm som ska

hanteras är av olika slag, där det rör sig om brandlarm som är upprättade enligt SBF 110, men även om ett stort antal andra larm, som rökvarningslarm, dvs. larm som är enklare. I den fortsatta texten används begreppen ”brandlarm” respektive ”rökvarningslarm” för att särskilja de olika larmen.

Ett brandlarm är ofta omfattande och följer ett regelverk. Brandlarm har av hävd kommit att kopplas direkt till räddningstjänsten genom hantering via SOS Alarm. Det finns ingenting som säger att det måste vara på det sättet, men det har utvecklats en praxis kring detta där det utifrån samhällets perspektiv finns ett antal vinster.

Rökvarningslarmen däremot, är inte sällan av enklare karaktär och är många gånger kopplade till befintliga inbrottslarm. De kan dock även sättas upp fristående. Dessa larm har inte någon direkt koppling till räddningstjänsten. I praktiken beroende på att felaktiga larm från brandbevakningslarm är väsentligt högre än hos brandlarmen. I en större verksamhet finns normalt både brandlarm och brandbevakningslarm, samt vid sidan om detta ett antal andra larm, t.ex. inbrottslarm och liknande. Beställarna lägger nu samman all larmmottagning och hävdar att man pga. att man anser att brandlarmen måste hanteras av SOS Alarm, även måste låta SOS Alarm hantera resterande larm.

Då Beställarna i det aktuella fallet har lagt samman olika larmtyper så redogör Bolaget kort för de olika typerna av larm i förhållande till möjligheterna att genomföra en konkurrensutsättning. Det ska redan här noteras att en vilja att endast ha en leverantör i sig inte är skäl för att undanta en upphandling från huvudregeln om konkurrensutsättning.

Som konstaterades ovan finns det i sig inget som säger att brandlarm måste hanteras via SOS Alarm. Det finns privatägda alternativ som kan hantera såväl brandlarm som sammankopplade brand- och inbrottslarm genom en

obruten larmkedja. Det föreligger därmed inte en ensamrätt för SOS Alarm ens i denna del.

Problemet utifrån ett upphandlingsrättsligt perspektiv, uppstår dock gällande övriga larm som ingår i Upphandlingen. Det finns inget hinder, vare sig tekniska hinder eller andra hinder, som innebär att övriga typer av larm (dvs. brandbevakningslarm och andra larm) hanteras på ett sätt, och brandlarmen på ett annat. Ett sådant förfarande är tvärtom standard. Majoriteten av de kunder Bolaget har, har sina brandlarm via SOS Alarm eller annan avtalad aktör som har avtal med räddningstjänsten och övriga larm via Bolaget. Samma sak gäller för övriga leverantörer. Hade det inte varit möjligt att särskilja brandlarm från övriga larm, så hade Bolaget och övriga larmcentraler haft få uppdrag från t.ex. det offentliga. Så är inte fallet. Detta visar tydligt på att det är tekniskt möjligt att hantera olika larm i olika kanaler.

I upphandlingsrättsliga termer innebär detta att ett kontrakt som innehåller både brandlarm, brandbevakningslarm och andra larm är ett delbart kontrakt, då det är möjligt att separera brandlarmen från övriga larm. Ett sådant kontrakt måste upphandlas om den del som definitivt kan konkurrensutsättas (d.v.s. allt utom brandlarmen) överstiger de värden som gäller för annonsering.

Beställarna anger i yttrande till rätten att en betydande del av larmen, ca en tredjedel av larmsändarna är av modell som inte kan skicka larm till olika larmmottagare, t.ex. brandlarm till en och inbrottslarm till annan. Beställarna har inte presenterat några bevis, men Bolaget får konstatera att påståendet i och för sig kan stämma, efter avstämning med brandlarmsingenjör. Det är dock inte troligt att det är ett brandlarm och ett inbrottslarm som är kopplat till en och samma larmsändare. Om så är fallet ska larmsändaren vara övervakad och strömförsörjd av brandlarmet. Det är tekniskt möjligt, men är en kombination som i sådant fall är mycket ovanlig. Det rör sig i det

aktuella fallet troligen om att Beställarna har rökvarningslarm som är kopplat tillsammans med andra larm. Som konstaterades ovan är rökvarningslarmen larm som utan problem kan kopplas till vilken (godkänd) larmcentral som helst.

Även om det skulle vara så att det är brandlarm som är kopplade på det sätt som beskrivs av Beställarna, utgör dessa larm endast en del av Upphandlingen. Om Beställarnas siffror stämmer, ungefär en tredjedel. Det innebär i sådant fall att minst två tredjedelar är larm som utan varje tvivel kan hantearas av annan än SOS Alarm.

Om Beställarna vill ha en och samma leverantör, måste Beställarna genomföra en annonserad upphandling, då den del som under inga omständigheter omfattas av en ensamrätt (dvs. allt utom brandlarm). Kontraktet är delbart, då det är objektivt möjligt att särskilja de olika delarna. Beställarna kan i en sådan upphandling inte ställa upp krav som innebär att endast SOS Alarm kan lämna anbud. Beställarna kan dock även genomföra två olika upphandlingar, dvs. en för brandlarm och en för övriga larm. Som konstaterades ovan föreligger ingen ensamrätt i lagens mening ens gällande brandlarm och ännu mindre vad gäller rökvarningslarm och andra larm, och särskilt inte gällande jourförmedlingstjänsterna.

Att dela upp Upphandlingen i två delar och i vart fall annonsera de delarna som inte är brandlarm är således möjligt och ska därmed genomföras. Ett argument från Beställarna att det är dyrare eller mer opraktiskt att ha två leverantörer istället för en, är inte ett argument som är giltigt för att undandra ett kontrakt från konkurrensutsättning. Bolaget får i sammanhanget även konstatera att det är mer effektivt att genomföra en konkurrensutsättning, då priser och villkor påverkas positivt för köparens del, samt att köparen normalt sett inte märker att två leverantörer är inblandade (dvs. en för brandlarm och en för övriga larm).

Beställarna har därtill angivit att det krävs att leverantören av tjänsterna har omedelbar tillgång till SOS Alarms ärendehanteringssystem. Detta stämmer inte. Beställarna har rätt att kräva en tid för hantering av larm som står i proportion till behovet. Beställarna kan dock inte uppställa ett krav på att anbudsgivarna har tillgång till SOS Alarms ärendehanteringssystem. Utifrån kravställda handläggningstider är det upp till respektive anbudsgivare att skapa den tekniska lösning som gör att kraven uppfylls. Detta måste dock ske i en öppen konkurrens och utifrån krav som är utformade i enlighet med såväl 4 kap. 1 § som övriga bestämmelser i LOU.

Då Beställarna saknar skäl för att rikta Upphandlingen i sin helhet mot SOS Alarm, ska Upphandlingen annonseras, åtminstone i de delar som den inte rör brandlarm.

Beställarna

Upphandlingen gäller tjänster (larmmottagning, larmförmedling, jourförmedling och övrigt - gemensamt "Tjänsterna") av särskilt slag. Tjänsterna syftar till att skydda liv, hälsa och egendom, och är därför tjänster av allmänintresse.

Bolaget menar att frågan i målet är om undantaget gällande ensamrätt är tillämpligt. Beställarna menar istället att SOS Alarm har ensamrätt rörande vissa tjänster som följer av lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation genom förutsättningarna i alarmeringsavtalet, vilket också har fastställts i rättspraxis (se Värmlands tingsrätts dom i mål nr T 5854-12). SOS Alarms ensamrätt omfattar bl.a. uppdraget att vara samhällets alarmeringstjänst, att ta emot nödsamtal och erhålla lokaliseringssuppgifter, samt uppdraget att sköta 112-tjänsten. SOS Alarms monopolställning och gällande författningar utesluter andra tjänsteutövare från att tillhandahålla

samma tjänster som bolaget tillhandahåller enligt det statliga uppdraget. SOS Alarms ensamrätt är en nödvändig förutsättning för utförande av vissa av de tjänster som omfattas av Upphandlingen, vilka således omfattas av SOS Alarms ensamrätt, och kan undantas från upphandlingsreglerna genom 6 kap. 14 § första stycket 3 LOU.

SOS Alarm som till vardera hälften ägs av svenska staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) svarar för samhällets samlade alarmeringstjänst, som bl.a. består av:

- i. Samhällets nödnummer 112
- ii. Sveriges nationella informationsnummer 113 13 vid allvarliga olyckor och kriser
- iii. Viktigt meddelande till allmänheten (VMA)

Mellan svenska staten och SOS Alarm finns avtal som reglerar 112-tjänsten samt vissa alarmeringstjänster. Avtalets syfte är att säkerställa en effektiv 112-tjänst samt att skapa möjligheter att tillkalla eller komma i kontakt med polis, statlig eller kommunal räddningstjänst samt ambulans och andra samhällsaktörer.

Avtalet innehåller 18 olika punkter som styr hur SOS Alarm ska hantera SOS-tjänsten, där minst tre av punkterna träffar kommunernas räddningstjänster, nämligen:

- i. erbjuda samtliga kommuner, landsting och statliga räddningsorgan att träffa avtal för anslutning av alarmeringstjänster;
- ii. fullgöra åtaganden vid större krissituationer eller extraordinära händelser; och
- iii. förmedla krisinformation till tjänsteman i beredskap (TIB).

Utifrån ovan bakgrund har Räddningstjänsten i östra Götaland (RTÖG), i likhet med andra kommuner i regionen, i decennier varit ansluten till SOS Alarm och dess alarmeringstjänster. Det dagliga operativa arbetet sker genom den tekniska plattform för larmmottagning, utalarmering och operativ ärendehantering som ägs av SOS Alarm och som räddningstjänstens egna operativa resurser utgör en integrerad del av. Den sammanhållna tekniken säkerställer en obruten larmkedja och en samordnad hantering av ärenden som rör människors liv och hälsa, där också resurser från ambulanssjukvård och polis knyts till aktuella ärenden. I ärendena öppnas automatiskt gemensamma kommunikationsvägar (RAKEL) upp för respektive insats genom SOS Alarms tekniska plattform för samtliga integrerade aktörer.

Säkerhetsarbetet hos Beställarna har under de senaste åren ökat väsentligt inom flera olika områden. År 2015 samordnades och styrdes det övergripande säkerhetsarbetet av en säkerhetschef och en säkerhetssamordnare, dvs. två tjänstemän. Idag, fem år senare, arbetar sju personer på den inrättade säkerhetsenheten vid kommunstyrelsens kansli, där de utökade funktionerna utgörs av specialister inom krisberedskap, informationssäkerhet, civilt försvar och skade- och försäkringshantering.

Bakgrunden till de utökade säkerhetsåtgärderna är flera, t ex:

- i. kommunernas åtaganden enligt överenskommelse mellan MSB och SKR om åtgärder enligt lagen (2015:1052) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap;
- ii. regeringens beslut om att återuppbygga ett civilt försvar och därigenom ökade krav på säkerhetsskydd;
- iii. ett ökande hot mot ett alltmer sårbart teknik- och el-beroende samhälle;

- iv. ett ökat antal brott och därmed ökade kostnader för brott mot Norrköpings kommun i form av skadad egendom (fastigheter) genom anlagda bränder, inbrott och skadegörelse mm;
- v. ökade krav på resurser för kameraövervakning och väktartjänster;
- vi. samband med andra aktörer via krypterad teknik som RAKEL och Kryptofax; och
- vii. beredskapsfunktioner som tjänsteman i beredskap (TIB) i samverkan med RTÖG.

Ett ökat fokus på tillförlitligt säkerhetsarbete i Beställarnas alla verksamheter ställer också ökade krav på larmöverföring och åtgärder i händelse av larm. Nuvarande system anses inte uppfylla de krav som nu ställts på en snabb och säker hantering av larm.

Vid tiden innan bildandet av räddningstjänstförbundet RTÖG mottog kommunens dåvarande brandförsvär självt inkomna larm från Beställarnas anläggningar, såväl brand- som inbrottslarm som drift- och hisslarm mm. I samband med att verksamheten lades ned 2008 upphandlades tjänsten för larmmottagning. Nuvarande avtal löper ut den 30 september 2021. Beställarna är och har förblivit den enda medlemskommunen i räddningstjänstförbundet (med sammanlagt fem medlemskommuner) som har haft en upphandlad leverantör av larmmottagningstjänster utöver SOS Alarm. Övriga medlemskommuner i räddningstjänstförbundet samt ytterligare fyra kommuner med vilka RTÖG samarbetar är och har alltid varit endast anslutna till SOS Alarm. RTÖG har ofta signalerat att detta förhållande har skapat betydande svårigheter vid hantering av inkomna larm från mellanliggande larmcentral eftersom RTÖG, för att uppfylla sina åtaganden, har varit tvungna att hantera två parallella system; ett för Beställarna och ett för övriga medlemskommuner. Skillnaden mellan de två systemen är att övriga

medlemmars larm har gått direkt till SOS Alarm, medan larm från Beställarna har gått först till en upphandlad larmoperatör och därefter vidare till RTÖG, som måste vidta en särskild manuell hantering för att föra in relevant information i SOS Alarms plattform, med förluster av kopplingar till polis och ambulanssjukvård som följd. Denna särskilda hantering medför i sig en ökad risk för fördröjningar och manuella fel för larm som inkommer från Beställarna, och därvid en ökad risk för människors liv, hälsa och egendom.

Erfarenheterna har genom åren visat på flera praktiska brister till följd av den brutna larmkedjan från larmande objekt till räddningstjänstens operativa teknikmiljö (SOS Alarms teknik). Vid upprepade tillfällen har fördröjningar uppstått vad gäller larm från Beställarna. Fördröjningen i larmhanteringen har ibland inneburit en försening av räddningstjänstens inställelse vid brandplatsen med över 20 minuter, och har i flera fall förvärrat brandförloppet och lett till att kommunfastigheter brunnit ned till grunden. Vid några tillfällen har den brutna larmkedjan till och med inneburit att larm inte alls har vidareförmedlats. Ovannämnda händelser har lett till att avtalsenliga viten utfärdats till betydande belopp på grund av förseningar eller andra fel vid utalarmering orsakade av brister i den tekniska överföringen från leverantören. Lyckligtvis ledde de aktuella incidenterna endast till omfattande egendomsskador, men de kunde likväl ha lett till motsvarande skador på människors liv och hälsa, särskilt med hänsyn till den verksamhet som bedrivs i en del av fastigheterna (skolor, förskolor, äldreboenden, mm). Bedömningen är att sådana incidenter inte skulle inträffat om larmkedjan förblivit obruten. En bruten larmkedja medför i sig en oacceptabel risk för medborgarnas liv, hälsa och egendom.

Utifrån ovan bakgrund är bedömningen att larm som utlöses och som riskerar att äventyra människors liv, hälsa och/eller egendom ska hanteras i en

obruten larmkedja från larmsändare till den tekniska miljö där RTÖG omedelbart responderar och agerar på det inkomna larmet. Sådana larm förekommer t.ex. i äldreboenden, LSS-boenden och HVB-hem samt i skolor och andra verksamhetslokaler. Kravet på en obruten larmkedja har ställts utifrån en noggrann behovsanalys och tidigare erfarenhet av upphandling där sådant krav saknades och leverantören inte uppfyllde behovet av snabb och säker hantering.

Det är tekniskt omöjligt (eller i vart fall nära nog) för en annan ekonomisk aktör att uppnå erforderlig fullgörandenivå utan att ha tillgång till SOS Alarms ärendehanteringssystem. SOS Alarm tillåter inte att andra leverantörer använder detta system, varvid konkurrens saknas i denna del. I kammarrättens i Stockholm dom den 11 april 2019 i mål nr 1591-19 ansåg kammarrätten att det var rimligt för en upphandlande myndighet att, utifrån historik där den upphandlade leverantören inte hade tillgodosett den upphandlande myndighetens behov, ställa krav i syfte att säkerställa att leverantör i en ny upphandling uppfyller dessa behov. Ett sådant krav kunde inte anses som en konstruerad begränsning av förutsättningar enligt 6 kap. 14 § st. 3 LOU eftersom det fanns ett uppenbart behov, med hänsyn till upphandlingens historik, att ställa kravet. Beställarna menar att en liknande situation är för handen nu. Kravet är i sig exkluderande av leverantörer på objektiva grunder, och beror således inte på en konstruerad avgränsning av förutsättningarna för Upphandlingen.

Bolaget anför att Tjänsterna av automatiska brandlarmen är delbara tjänster i förhållande till övriga tjänster som i vart fall måste upphandlas genom ett annonserat förfarande. Detta påstående kan stämma i vanliga fall, men inte utifrån Beställarnas befintliga tekniska system.

En betydande del, ca en tredjedel, av befintliga larmsändare i fastigheter tillhörande Beställarna utgörs av den äldre modellen IRIS Touch 440. Dessa

larmsändare har i dagsläget inte möjlighet att skicka larm till olika larmmottagare, t ex brandlarm till en larmmottagare och inbrottslarm till en annan. Det är således i nuläget tekniskt omöjligt för Beställarna att dela upp Upphandlingen på det sätt som Bolaget förespråkar. Beställarna hänvisar återigen till tidigare åberopad dom i mål nr 1591-19, där kammarrätten ansåg att det, trots att upphandlingen egentligen innehöll tre delar, var rätt att behandla upphandlingen som en helhet eftersom det endast fanns en tänkbar leverantör. Beställarna menar att samma argument är tillämpligt i förevarande fall.

För att sådana olika kategorier av larm skulle kunna överföras till olika larmmottagare krävs tekniska speciallösningar som i dagsläget inte är kvalitetssäkrade. För att upprätthålla en kvalitetssäkrad larmöverföringstjänst för dessa objekt med möjlighet att överföra larm till olika larmcentraler skulle Beställarna behöva byta befintliga larmsändare, vilket skulle medföra stora investeringskostnader för Beställarna. Det kan inte ses som ett rimligt alternativ i lagens mening att kräva att Beställarna ska ersätta ca en tredjedel av hela kommunens larmsändare för att skapa konkurrens på marknaden. Sådan investering är inte behövlig eftersom befintliga larmsändare inte är uttjänta. Ett sådant krav, innebärande att den upphandlande myndigheten tvingas byta ut fungerande larmsändare med de kostnader det föranleder, vore inte heller proportionerligt från Beställarnas perspektiv.

Brandlarm som är upprättade enligt SBF 110 måste vara direkt kopplade till SOS Alarms tekniska plattform, som RTÖG:s egna operativa resurser utgör en integrerad del av, för att uppnå en obruten larmkedja. Att så är fallet beror på den monopolställning som SOS Alarm har på grund av alarmeringsavtalet. Det noteras att Bolagets begäran om överprövning inte tycks omfatta de delar som rör Brandlarm. Avseende övriga larm (Rökvarningslarm), är Bolagets påståenden felaktiga på sätt som närmare utvecklas nedan.

I Kommunen finns bara ett fåtal Rökvarningslarm, som dessutom är gamla och successivt avvecklas och ersätts med Brandlarm. Vidare är det tekniskt omöjligt för ca en tredjedel av Kommunens larmsändare att skicka larm till olika larmmottagare. Beställarna kan vid behov översända underlag som stödjer detta påstående men uppfattar det som att Bolaget godtar detsamma. Cirka 250 fastigheter (som använder larmsändare av modellen IRIS Touch 440) saknar således teknisk möjlighet att hantera olika larm i olika kanaler. Oavsett vad som Bolaget anser vara troligt, är Brandlarm och övriga larm kopplade till samma larmsändare i Kommunen. Det är en standard i Norrköping och Linköping med omnejd att inte använda olika larmsändare i en och samma fastighet, och detta är också enligt avstämning med besiktningsman vanligt förekommande i hela landet.

Avseende övriga fastigheter/objekt skulle det visserligen vara tekniskt möjligt för samma larmsändare att hantera olika larm i olika kanaler, men det skulle, med hänsyn till att Brandlarm måste hanteras av SOS Alarm, innebära att Beställarna måste köpa ytterligare tjänster för larmmottagning från en annan aktör, vilket skulle innebära en fördubbling av kostnaderna till larmcentral och en extra kostnad om minst 50 kronor per larmsändare per månad (ca 200 000 kronor per år för samtliga anläggningar med Brandlarm) för övervakad larmförmedling. Detta eftersom Beställarna i så fall måste köpa tjänster för larmmottagning från två aktörer, trots att tjänsterna kan tillhandahållas av en aktör till, uppskattningsvis, hälften av beloppet. Dessa kostnader skulle inte heller vara hänförliga till något behov hos Beställarna.

Ett uttalat syfte med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter och enheter ska kunna göra goda affärer (se SOU 2013:12 s 19 och den Nationella upphandlingsstrategin punkt 1). En god affär definieras som en affär som, inom ramen för regelverket, tillgodoser verksamheternas behov (se

SOU 2013:12 s 19). Beställarnas behov vad avser tjänster för larmmottagning kan endast tillgodoses av en leverantör, SOS Alarm. Det finns i regelverket undantag som möjliggör för Beställarna att utan föregående annonsering upphandla Tjänsterna av SOS Alarm.

Beställarna har inget behov av att anskaffa nya larmsändare eller att ha dubbla tjänster för larmmottagning (vilket också skulle kräva att Beställarna ersätter del av sina befintliga larmsändare). Ingen konkurrensutsättning (som med hänsyn till SOS Alarms monopolställning inte skulle gälla SOS Alarms tjänst och därför inte skulle påverka SOS Alarms prissättning) skulle kunna kompensera Beställarna för de kostnader som sådana onödiga anskaffningar skulle innebära, varvid en konkurrensutsättning skulle strida - inte bara emot Beställarnas intressen - men även emot upphandlingsreglernas syfte.

Jourförmedlingstjänsterna rör mottagandet av sådana anmälningar som dagtid görs till kommunens kundtjänst och som under kvälls- och nattetid hanteras av tredje man. Beställarna medger att jourförmedlingstjänsterna i och för sig skulle kunna särskiljas från övriga tjänster i Upphandlingen. Tjänsternas värde uppgår dock till ungefär 130 000 kronor per år, står för en obetydlig andel (ca 7 procent) av Upphandlingens värde, och understiger kraftigt direktupphandlingsvärdet. Som Bolaget nämner i yttrande till rätten, måste kontrakt konkurrensutsättas om de överstiger de värden som gäller för annonsering. Så är emellertid inte fallet avseende jourförmedlingstjänsterna, varvid det saknas skäl för Beställarna att genomföra en annonserad upphandling för att anskaffa desamma.

Mot bakgrund av vad som angetts här ovan, kan ingen annan larmcentral än SOS Alarm möta Beställarnas behov baserat på att:

- I. De tjänster som rör Brandlarm måste hanteras uteslutande av SOS Alarm, vilket Securitas tycks godta.

- II. Ett stort antal fastigheter i Kommunen är utrustade med larmsändare som saknar teknisk möjlighet att skicka larm till olika larmmottagare, varför larm från dessa fastigheter måste hanteras av SOS Alarm.
- III. Avseende övriga fastigheter skulle det visserligen vara tekniskt möjligt för samma larmsändare att hantera olika larm i olika kanaler, men det skulle, med hänsyn till att Brandlarm måste hanteras av SOS Alarm, innebära att Beställarna måste köpa ytterligare tjänster för larmmottagning från en annan aktör, vilket skulle innebära en fördubbling av kostnaderna till larmcentral och ytterligare extra kostnader. Dessa kostnader skulle inte heller vara hänförliga till något behov hos Beställarna.
- IV. Jourförmedlingstjänsterna, vars värde kraftigt understiger direktupphandlingsgränsen, utgör en obetydlig del av Upphandlingen och behöver därför inte annonseras.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

I mål om överprövning enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart och tydligt sätt ska ange vilka omständigheter som den grundar sin talan på och att domstolens prövning är begränsad till de grunder som parten har åberopat (jfr RÅ 2009 ref. 69).

Förvaltningsrätten har således att pröva om Beställarna – på grundval av vad Bolaget anfört – har brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU och att detta har medfört att Bolaget har lidit eller kan komma att lida skada (20 kap. 6 § LOU). De grundläggande principerna innebär att upphandlande myndigheter ska behandla leverantör-

er på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet (4 kap. 1 § LOU).

Alla undantag från skyldigheten att annonsera upphandlingar ska tolkas restriktivt och det är den upphandlande myndigheten som har bevisbördan för att en sådan undantagssituation verkligen föreligger (se bl.a. EU-domstolens avgörande mål C-385/02 och mål C-26/03).

Av 3 kap. 10 § LOU följer att lagen inte gäller för ett tjänstekontrakt som en upphandlande myndighet tilldelat en annan upphandlande myndighet som på grund av lag eller annan författning har ensamrätt att utföra tjänsten.

Av 6 kap. 14 § LOU punkt 2 framgår bl.a. att en upphandlande myndighet får använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering om det som ska upphandlas kan tillhandahållas endast av en viss leverantör därför att det av tekniska skäl inte finns någon konkurrens. I nämnd paragraf punkten 3 framgår att detta upphandlingsförfarande också kan användas när det som anskaffas skyddas av ensamrätt och därför endast kan tillhandahållas av viss leverantör. Ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering får användas endast om det inte finns något rimligt alternativ och avsaknaden av konkurrens inte beror på en konstruerad avgränsning av förutsättningarna för upphandlingen.

Förvaltningsrättens bedömning

I aktuellt fall har Beställarna åberopat möjligheten att tillämpa ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering med stöd av 6 kap. 14 § första stycket 2 och 3 LOU.

Beställarna anför att SOS Alarm har ensamrätt rörande vissa tjänster som följer av lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation genom förutsättningarna i alarmeringsavtalet. SOS Alarms ensamrätt uppges omfatta bl.a. uppdraget att vara samhällets alarmeringstjänst, att ta emot nödsamtal och erhålla lokaliseringssuppgifter, samt uppdraget att sköta 112-tjänsten. Att SOS Alarm har en unik ställning inom de specifikt nämnda områden som SOS Alarm har att utföra enligt det alarmeringsavtalet finner också stöd i åberopat underlag (jfr även SOU 2018:38 s. 163).

Enligt Beställarna är SOS Alarm till följd av (i) ovan nämnda särskilda uppdrag enligt alarmeringsavtalet m.m. (ii) Beställarnas befintliga infrastruktur för larmhantering och kostnaden att anpassa det för en ny leverantör (iii) samt risken för förseningar och i övrigt felaktig hantering vid larmhantering med två parallella larmoperatörer den enda möjliga leverantören av alla de tjänster som Upphandlingen omfattar.

Förvaltningsrätten kan konstatera att de grunder som anförs rörande kostnader och risker vid hantering av alarm är av den karaktären att Beställarna, vid ett annonserat upphandlingsförfarande, bör ha förutsättningar att genom en teknisk och kommersiell kravställning kunna specificera vad en leverantör ska möta för kvalitativa krav och vad som ska ingå i prissatt leverans. Det kan därvid, utifrån vad som framkommit, möjligen förhålla sig så att andra leverantörer på aktuell marknad utifrån befintliga förhållanden kan ha svårigheter att pris- och kvalitetsmässigt konkurrera med SOS Alarm i en sådan annonserad upphandling. Vad Beställarna anför därvidlag är dock enligt förvaltningsrätten inte tillräckligt för att anse att det visat att legala förutsättningar föreligger att utan ett sådant genomsynligt marknadstest meddelst en annonserad upphandling sluta kontrakt direkt med SOS Alarm på i förhandsannonsen och i övrigt i målet angivna skäl. Det förhållandet att de

enskilda tjänster som direkt följer av SOS Alarms uppdrag enligt Alarmeringsavtalet bör kunna undantas upphandlingsplikt kan inte heller ensamt medföra att hela Upphandlingen ska undantas annonseringsplikt. Såvitt gäller de s.k. jourförmedlingstjänsterna har Beställarna i Upphandlingen valt att inkludera dessa som en del i kontraktet. Det förhållandet att dessa tjänster enskilt må ha ett lågt värde saknar därför betydelse vid bedömningen av förutsättningarna för åtgärd i detta mål.

Av det ovan följer att Beställarna inte förmått visa att legala förutsättningar finns att genom ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering ingå aviserat kontrakt i Upphandlingen. Upphandlingen ska därför göras om.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga (FR-05).

Tomas Kjellgren

Rådman

Föredragande jurist: Andrea Ritzer



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 den dag domstolen meddelade beslutet.

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 rätts-tillämpningen.
- 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.

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.