

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**

Avd. 3

DOM
2016-10-12
Meddelad i GöteborgMål nr
6382-16**SÖKANDE**Kontorslösningar i Karlstad, 556491-8612
Kanikenäsbanken 6
652 26 Karlstad**MOTPART**Åmåls kommun
Box 62
662 22 Åmål**SAKEN**

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

KONKURRENSVERKET	
2016-10-13	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 428424

Postadress
Box 53197
400 15 GöteborgBesöksadress
Sten Sturegatan 14Telefon
031 - 732 70 00
E-post: forvaltningsrattenigoteborg@dom.se
www.forvaltningsrattenigoteborg.domstol.seTelefax
031 - 711 78 59Expeditionstid
måndag-fredag
08:00-16:00

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG****DOM
2016-10-12****BAKGRUND**

Åmåls Kommun (Kommunen) genomför ett avrop från ramavtal Dokumenthantering 2012 – Skrivare, multifunktionsmaskiner (MFP), programvaror och tjänster nr 96-16-2012-00x, dnr: KS2016/148.

Av tilldelningsbeslut den 4 maj 2016 framgår att Kontorslösningar i Karlstad AB (Kontorslösningar) vann avropet. Av omprövat tilldelningsbeslut den 24 maj 2016 framgår att Kontorslösningars anbud förkastats som ett orent anbud och att Hägg & Kristiansson AB istället vunnit avropet. Som förklaring uppgavs att det vid presentation av Kontorslösningars anbud framkommit att anbudet avsåg en version, Basic, som inte uppfyllde ställda krav, en reservation som inte framgick av anbudet och bifogade produktbeskrivningar. Kontorslösningar hade dessutom förbehållit sig rätten att göra prisjusteringar genom att offerera två stycken andra versioner, Standard och Premium som kunde fås mot en tilläggssumma. Kontorslösningars anbud uppfyllde inte heller ska kraven som ställts på central printserver och gemensam utskriftshantering (Pull Print). Kommunen har efterfrågat en lösning med gemensam printserver och printkö. Kontorslösningar har angett en begränsning på 50 simultana utskrifter. Av avropsförfrågan framgår att kommunen har 1 200 medarbetare och 2 000 elever som skriver ut 2 900 000 utskrifter per år, dvs. mer än 10 000 utskrifter per arbetsdag. Det innebär att det är omöjligt att hantera dessa volymer och att alla MFP:er inte kan göra en utskrift samtidigt. En begränsning som uppenbart innebär att Kommunens behov inte tillgodoses enligt vad som anges i avropsförfrågan. Anbudet uppfyller inte heller ska kravet som ställts på printkod.

YRKANDEN M.M.

Kontorslösningar ansöker om överprövning och yrkar att avropet får avslutas först sedan utvärderingen gjorts om varvid Kontorslösningar ska tilldelas

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG****DOM
2016-10-12**

kontrakt, alternativt att avropet görs om och att de ska krav som Kommunen hänvisar till ska framgå av förfrågningsunderlaget. De anför i huvudsak följande. Vid det första mötet efter tilldelningsbeslutet presenterade Kontorslösningar ett förslag för Kommunen som de ansåg vara bättre lämpat än det som upphandlats, den upphandlade lösningen var inte optimal för Kommunen. Det som Kommunen efterfrågade i förfrågningsunderlaget har de också svarat på och de uppfyller även ställda ska krav. Hänsyn kan inte tas till sådant som inte är specificerat i upphandlingen och inget annat än det som efterfrågas är vedertaget.

Skrivare typ A

Två pappersmagasin ingår, det står inte specificerat att de ska sitta i maskinen samtidigt. I frågor och svar har Kommunen tydligt svarat att på typ C ska maskinen automatiskt byta till nästa kassett, vilket inte står gällande typ A.

Pull Print

Kommunen har i sitt förfrågningsunderlag ställt ett antal krav för funktionaliteten av en så kallad Pull Print lösning vilka Kontorslösningar uppfyllt. En gemensam kö där Kommunen kan koppla in samtliga MFP maskiner efterfrågas. Det finns inga ska krav på antal användare eller antal sidor som ska skrivas ut genom denna lösning. Kommunen hänvisar till antaganden som skäl till att förkasta Kontorslösningars anbud, inte till ställda ska krav, vilket strider mot LOU:s grundläggande principer om transparens.

Pinkod

Kommunen hänvisar till "vedertagna begrepp" gällande pinkoder men det finns inget krav ställt i upphandlingen gällande antal tecken i en pinkod.

Eftersom Kommunen förkastat Kontorslösningars anbud på grunder som inte är specificerade i förfrågningsunderlaget har de brutit mot de grundlägg-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG****DOM**
2016-10-12

gande principerna om likabehandling och transparens. Till följd av de felaktigheter som begåtts kommer Kontorslösningar att lida skada.

Kommunen anser att ansökan ska avslås och anför i huvudsak följande. Av den information som Kontorslösningar presenterade efter tilldelningsbeslutet framgår tydligt att Kommunen skulle behöva göra prisjusteringar för att deras lösning skulle fungera i Kommunens miljö. Kontorslösningar har ett antal reservationer som gör det omöjligt för Kommunen att anta deras anbud utan att bryta mot upphandlingsregelverket. Vid presentationen angavs att Kontorslösningars utrustning och funktioner kom i tre versioner, Basic, Standard och Premium. Trots att endast versionerna Standard och Premium skulle kunna uppfylla Kommunens kravställning var det endast versionen Basic som erbjöds till det ursprungliga offererade priset. För att få tillgång till Standard eller Premium behövdes anseliga tilläggsavgifter betalas, vilket skulle innebära en väsentlig och därför otillåten förändring av upphandlingen.

Skrivare typ A

Den skrivartyp som Kontorslösningar tänkt leverera för att täcka behovet av skrivare typ A har i sin Basic version endast ett inbyggt pappersmagasin trots att det i upphandlingen finns ett angivet ska-krav om två pappersmagasin. Kontorslösningar erbjuder istället ett extra pappersmagasin fristående från skrivaren, ett konstlat upplägg som inte uppfyller Kommunens kravställning. För att uppfylla kravställningen beträffande skrivare A skulle en uppgradering till version Standard att kosta 592 800 kr extra under avtalsperioden. Eftersom denna brist avser ett ska-krav måste anbudet förkastas.

Pull Print

Pull print är en funktion som är vedertagen och finns beskriven i det avropade ramavtalet. Kommunen har efterfrågat en lösning med en central print-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG****DOM**
2016-10-12

server och gemensam utskriftshantering vilket framgår av punkt 9 i avropsförfrågan och i punkt 5.1 och 6.1 i kravspecifikationen. Kontorslösningar har en begränsning på 50 jobb i jobbkön vilket är helt orimligt. Om man bara ser till antal skrivare som omfattar avropet, 162 st, innebär det att Kommunen endast kan skicka en utskrift från en tredjedel av de skrivare som omfattas av avropet innan jobbkön är full. När jobbkön är full kan ingen användare längre skriva ut. Det är uppenbart att ska-kravet inte är uppfyllt och anbudet måste förkastas. Tilläggskostnaden för att få efterfrågade funktioner skulle uppgå till 2 293 920 kr under avtalsperioden.

Pinkod

Kontorslösningar har angett att pinkoden är 8 siffror, för att få en 4 siffrig kod måste Kommunen köpa ett standardpaket. Kravet på pinkod uppfylls inte eftersom pinkod är ett vedertaget begrepp med antingen 4 eller 6 siffror.

SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE*Tillämpliga bestämmelser m.m.*

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 iaktas (1 kap. 9 § LOU).

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

Förvaltningsrättens prövning utgör en kontroll av om det finns skäl att ingripa mot upphandlingen på grund av att den upphandlande myndigheten

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG****DOM**
2016-10-12

har brutit mot de grundläggande principerna eller andra bestämmelser i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i den lagen. I mål om överprövning enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter denne grundar sin talan och att domstolens prövning bör begränsas till de grunder som parten åberopar (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2009 ref. 69).

Förvaltningsrättens bedömning

Frågan i målet är om det finns sådana brister i det aktuella avropet att det finns skäl för ingripande med stöd av bestämmelserna i LOU.

För att kravet på förutsägbarhet ska vara uppfyllt måste det klart framgå av förfrågningsunderlaget vad den upphandlande enheten efterfrågar.

Pull Print

Kommunen har i sitt förfrågningsunderlag ställt ett antal krav på funktionaliteten av en så kallad Pull Print lösning, en programvara för central printservice och gemensam utskriftshantering. Kommunen har efterfrågat en lösning med gemensam printserver och printkö. Av avropsförfrågan framgår att Kommunen har 1 200 medarbetare och 2 000 elever som skriver ut 2 900 000 utskrifter per år, dvs. mer än 10 000 utskrifter per arbetsdag, detta uppdelat på 162 skrivare. Kontorslösningar har angett en begränsning på 50 simultana utskrifter. Kontorslösningars offererade lösning innebär att det blir omöjligt att hantera Kommunens utskriftsvolymer och att inte ens alla MFP:er kan göra en utskrift samtidigt. En begränsning som uppenbart innebär att Kommunens behov inte tillgodoses enligt vad som anges i förfrågningsunderlaget. Även om det inte är ställt som ett ska-krav att det inte ska finnas någon begränsning på antalet utskrifter, anser förvaltningsrätten att det klart framgår av förfrågningsunderlaget att en begränsning på så lite som 50 samtida utskrifter uppenbart inte är vad som efterfrågas. Kontorslös-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG****DOM**
2016-10-12

ningar har använt sig av en i anbudsstadiet inte prissatt reservation, som har haft en inverkan på anbudssumman och som inte kan anses vara försumbar, vilket har medfört att likabehandlingsprincipen åsidosatts. Tillägg som medför att den upphandlande enheten saknar möjlighet att göra relevanta jämförelser mellan avgivna anbud kan utgöra en reservation och därmed vara ett orent anbud (jfr Kammarrätten i Stockholm mål nr 6020-07 och Kammarrätten i Göteborg mål nr 7735-05). Kommunen har därför, mycket riktigt, förkastat Kontorslösningars anbud som orent och istället tilldelat kontrakt till den som hade det näst lägsta anbudet.

Skrivare typ A

I kravspecifikationen har Kommunen angett att de i typ A skrivaren vill ha två pappersmagasin med minst 250 ark 80 gr/m². Under frågor och svar har Kommunen sedan vid en direkt fråga angående typ C skrivaren, som det för övrigt också står att det ska vara två pappersmagasin vardera med minst 1 000 ark 80 gr/m², angett att det är tillåtet att lösa det med flera kassetter av mindre storlek om det är svårt att få tag på så stora magasin, under förutsättning att pappersmatningen med automatik går över och matar från det andra facket. Kontorslösningar har, vad gäller skrivare typ A, av ovanstående dragit slutsatsen att det ska räcka om det finns ett inbyggt pappersmagasin och sedan ytterligare ett som står bredvid, men inte matas på automatiskt.

Förvaltningsrätten anser att det klart framgår av kravspecifikationen att det är två pappersmagasin som efterfrågas. Av de frågor och svar som bifogats ansökan förtydligas ytterligare gällande typ C skrivaren att det är två pappersmagasin som gäller, har leverantörerna svårt att få fram detta kan det accepteras separata magasin om maskinen går över till detta per automatik. Förvaltningsrätten anser att den enda slutledning som kan göras av denna förklaring är att det eventuellt kan vara ok att även för typ A, som då har samma krav på två pappersmagasin som typ C, ha ett separat pappersmagasin om maskinen automatisk går över och matar från detta magasin när det

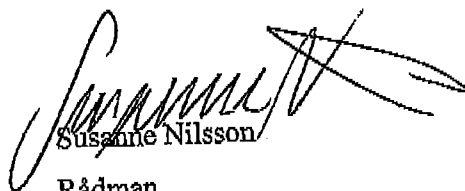
**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG****DOM**
2016-10-12

första är tomt. Det framgår därmed, både av kravspecifikationen och sedan ytterligare genom förtydligande i frågor och svar, att det är en skrivare med två inbyggda pappersmagasin som efterfrågas vad gäller skrivare typ A. Kontorslösningar har erbjudit Kommunen att uppgradera till version Standard, som inte är offererad från början, för att få det som efterfrågas, vilket skulle innebära en betydande kostnadsökning för Kommunen. Även detta anses därmed vara ett orent anbud vilket ska förkastas.

Pinkod

Kommunen har i förfrågningsunderlaget och i kravspecifikationen uppgett att autentisering ska kunna göras med pinkod. Ingen ytterligare förklaring eller specificering gällande detta har angetts utan Kommunen i efterföljande skriftväxling hänvisat till att pinkod är ett vedertaget begrepp med antingen 4 eller 6 siffror. Kommunen har inte framställt något stöd för denna teori. Förvaltningsrätten anser inte att det någonstans i underlaget framgår att det ska finnas en begränsning på antalet siffror i pinkoden. Kommunen har därmed valt att tolka in något i begreppet pinkod som inte framgår av underlaget och Kontorslösningars offererade produkt med 8 siffror måste därför godtas av Kommunen. Eftersom förvaltningsrätten kommit fram till att det var rätt att förkasta Kontorslösningars anbud de två ovanstående grunderna föranleder dock denna utgång inte någon ändring av den sammantagna bedömningen; att det var riktigt av Kommunen att förkasta Kontorslösningars anbud som orent.

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



Susanne Nilsson

Rådman

Föredragande i målet har varit föredragande juristen Louise Berglund.



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.