



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I UPPSALA**

Enhet 1

**DOM**

2018-09-05

Meddelad i Uppsala

Mål nr

3226-18, 3294-18,  
3298-18, 3299-18,  
3300-18, 3505-15,  
3507-18, 3508-18,  
3509-18 och 3716-18 E

**SÖKANDE**

Adlibris AB, 556261-3512  
Box 3667  
103 59 Stockholm

**MOTPARTER**

1. Norrtälje kommun (mål nr 3226-18)
2. Arboga kommun (mål nr 3294-18)
3. Kungsörs kommun (mål nr 3298-18)
4. Köpings kommun (mål nr 3299-18)
5. Surahammars kommun (mål nr 3300-18)
6. Danderyds kommun (mål nr 3505-18)
7. Österåkers kommun (mål nr 3507-18)
8. Vaxholms kommun (mål nr 3508-18)
9. Järfälla kommun (mål nr 3509-18)
10. Tyresö kommun (mål nr 3716-18)

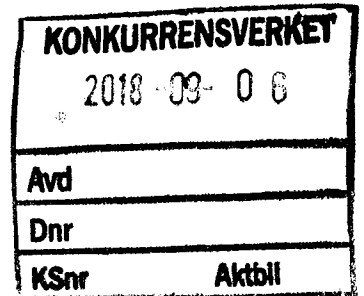
genom Norrtälje kommun  
761 28 Norrtälje

**SAKEN**

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

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller Adlibris AB:s ansökan och beslutar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har gjorts på så sätt att en ny anbudsutvärdering ska göras, varvid Adlibris AB:s anbud ska anses uppfylla kraven enligt punkterna 2.6, 4.1 och 2.3 i avtalsvillkoren avseende tillhandahållande av en i förhållande till förlagen oberoende lektörsgranskning.



Dok.Id 244769

**Postadress**  
Box 1853  
751 48 Uppsala

**Besöksadress**  
Kungsgatan 49

**Telefon**  
018-431 63 00  
**E-post:** forvaltningsratteni uppsala@dom.se  
www.forvaltningsratteni uppsala.domstol.se

**Telefax**  
018-10 00 34

**Expeditionstid**  
måndag–fredag  
08:00–16:00

**BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.**

Norrtälje kommun har för egen del och för ett antal upphandlande kommuners räkning genomfört en upphandling av biblioteksmedia (dnr KS 18-214). Ramavtalet tilldelades BTJ Sverige AB i beslut den 17 maj 2018. I beslutet anges att Adlibris AB:s anbud inte uppfyller kravet på en i förhållande till förlagen oberoende lektörsgranskning.

**Adlibris AB** (bolaget) ansöker om överprövning av upphandlingen och anför i huvudsak följande. Beslutet att diskvalificera bolagets anbud är felaktigt. Bolaget uppfyller kraven i punkterna 2.6, 4.1 och 2.3. Lektörsgranskning tillhandahålls kostnadsfritt och blir tillgänglig för beställaren via bolagets webbshop och genom en möjlighet att få dessa granskningar skickade till sig via e-post. Lektörsgranskningen har beskrivits i bilagan "Företagspresentation Adlibris" enligt följande:

Alternativt att kunden använder vårt inköpsstöd där samtliga kommande svenska titlar, även mindre frekvent och smalare litteratur, 3 månader framåt presenteras ca var 14:e dag. Titlarna är granskade och försedda med kvalitativ information för inköpsstöd till folk- och skolbibliotek.

Kommunen begärde en demonstration av bolagets webbshop. Under demonstrationen visade bolaget hur beställare får tillgång till lektörsgranskningen och hur bolagets personal, som besitter djup kunskap inom litteratur, bibliotek och förlagsverksamhet, granskar hela den svenska utgivningen och organiserar utbudet som ett kvalificerat inköpsstöd fristående från förlagen. Granskningen av litteratur utförs således av litterära rådgivare, lektörer, vilket uppfyller det krav som efterfrågas i upphandlingen. Bolagets personal har förvärvat kunskapen genom gedigen utbildning inom förlagskunskap och litteraturvetenskap samt genom mångårig erfarenhet från att fungera som stöd och vägledning gentemot folkbiblioteken i deras inköps- och urvalsarbete. Granskningen är folkbiblioteksanpassad och har utvecklats över

tid i samarbete med t.ex. Stockholms stads och Malmö stads folkbibliotek. Under demonstrationen framgick att den kvalitativa granskningen är organiserad utifrån kategorier baserat på ämnesområden som är specifika för hur folkbiblioteken organiserar litteratur i det fysiska rummet. Granskningen bygger på relevanta kvalitetsparametrar som exempelvis författarskapets karaktär, förlagets renommé, specialintresse eller om en särskild titel påvisar mångkulturell anknytning.

Under demonstrationen uttryckte kommunen önskemål om att bolaget integrerar BTJ:s betaltjänst i sin webbshop. Bolaget förklarade då att det inte finns teknisk eller affärsmässig möjlighet att integrera BTJ:s betaltjänst i dag, varken hos bolaget eller hos annan leverantör. Det som är ”allmänt känt” i folkbiblioteksbranschen är att lektörsomdömen associeras med en specifik betaltjänst från BTJ. Det är tydligt att kommunen egentligen efterfrågar BTJ:s betaltjänst i denna upphandling.

Bolaget har i dag avtal med 261 av 290 kommuner i Sverige avseende inköp av biblioteksmedier och erbjuder lektörsgranskning kostnadsfritt för alla avtalskunder. Tjänsten har funnits sedan 2008 och är utarbetad i samarbete med folkbiblioteken i Malmö och Stockholm. Kommunen anser att bolagets lektörsgranskningar inte finns för samtliga titlar utan endast för ett fåtal, och att kravet därmed inte är uppfyllt. Kravet i upphandlingsunderlaget är att leverantören ska tillhandahålla lektörsgranskning av relevanta delar av den svenska utgivningen (Kommersiella villkor, 2.6). Det är tydligt i bolagets anbud och det var tydligt under demonstrationen, att hela den svenska utgivningen samt urval på mångspråk och engelska granskas. Lektörsgranskningarna är inte utdrag ur texter som skickats från förlaget.

Det finns skäl att misstänka och tro att anbudsgivarna inte har behandlats lika. Upphandlingen saknar öppenhet kring utvärderingsmodellen och hur den upphandlande myndigheten bedömer kravet på lektörsgranskning. I de

kommersiella villkoren (punkt 2.6) kräver den upphandlande myndigheten endast att anbudsgivaren ska svara huruvida kravet på lektörsgranskning uppfylls eller inte. Fritextfält och möjlighet för anbudsgivarna att redogöra för lektörsgranskningen saknas vilket innebär att det är mycket svårt att förstå vad som förväntas av leverantörerna och hur kravet bedöms av de upphandlande myndigheterna. Enligt punkten 4.4 ”Skakrav” förväntades anbudsgivaren endast ge en kortfattad redogörelse om företagets organisation, kompetens och personella resurser. Det framgår inte att anbudsgivaren förväntas redogöra för lektörsgranskningen. Risken för subjektiv och godtycklig bedömning är överhängande och det är inte tydligt vad som förväntas för att ska-kravet ska bli uppfyllt. Möjligheten att behandla leverantörer lika försvåras avsevärt.

Bolaget har lidit och kommer att lida skada eftersom det skulle ha tilldelats kontraktet om inte de upphandlande myndigheterna felaktigt beslutat om diskvalificering.

**Kommunerna** anser att ansökan ska avslås och anför i huvudsak följande. I upphandlingen finns ett krav på att anbudsgivarna ska kunna erbjuda bl.a. en i förhållande till förlagen oberoende lektörsgranskning. Detta begrepp är allmänt känt inom branschen och därför har det inte funnits någon anledning att detaljbeskriva tjänsten i upphandlingsunderlaget. Kravet är tydligt formulerat som ett avtalsvillkor som skulle vara uppfyllt redan vid anbudstillfället, och anbudsgivarna ska i sitt anbud visa att så är fallet. I bedömningen av om kravet varit uppfyllt har hänsyn tagits till det bolaget uppgett i sitt anbud och till det som kommit fram vid den genomgång av erbjuden tjänst som hölls via Skype som en del av kvalificeringen. Den beskrivning bolaget angett i sitt anbud i bilaga ”Företagspresentation” under ”Inköp och logistik” beskriver inte på ett tydligt sätt en oberoende lektörsgranskning, utan hänvisar till att ”Titlarna är granskade och försedda med kvalitativ information för inköpsstöd till folk- och skolbibliotek”. Vid den genomgång som

hölls, där bolaget hade möjlighet att på ett mer ingående sätt beskriva sin tjänst inklusive eventuell lektörsgranskning, var det tydligt dels att lektörsgranskningar inte fanns för samtliga titlar utan endast ett fåtal, dels att de lektörsgranskningar som fanns var utdrag ur texter som skickats med från förlagen, vilket innebär att de inte är förlagsberoende. Bolaget visade därmed inte heller vid genomgången att kravet var uppfyllt. Bolaget uppfyller således inte kravet på en förlagsberoende lektörstjänst, varför det inte har funnits något annat val än att diskvalificera bolagets anbud. De avtal bolaget har med 261 av landets kommuner undantar specifikt tjänsten ”oberoende lektörsgranskning” från ramavtalet. Detta avtal är således inte något bevis för att bolaget kan erbjuda den efterfrågade tjänsten.

#### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målen är om det föreligger skäl för ingripande enligt LOU på de grunder bolaget anför.

För att kunna ingripa mot upphandlingen krävs enligt 20 kap. 6 § LOU att den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU eller någon annan bestämmelse i LOU och att detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada. Enligt 4 kap. 1 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska även genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

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).

I tilldelningsbeslutet anges att bolagets anbud inte uppfyller kravet i avtalsvillkorens punkt 2.6 på en i förhållande till förlagen oberoende lektörsgranskning. Bolagets anbud har därför förkastats.

I upphandlingsunderlaget Kommersiella villkor anges bl.a. följande.

*2.6 Inköpsstöd och inköpsprofiler*

Leverantören ska tillhandahålla en, i förhållande till förlagen oberoende, lektörsgranskning av relevanta delar (se punkt 1.3–1.5) av den svenska utgivningen. Granskningen ska vara folkbiblioteksanpassad.

I upphandlingsunderlaget bilaga Skakrav anges bl.a. följande.

*4.4 Krav på bilaga*

Leverantören ska ge en kortfattad redogörelse av sin verksamhet. Redogörelsen ska minst innehålla uppgifter om företagets organisation, kompetens och personella resurser. Det är också önskvärt att leverantören i sin redogörelse beskriver hur logistik för inköpsprocessen hanteras, från beställning till leverans, inklusive rutiner för reklamationshandtering och egenkontroll. Redogörelsen ska visa att uppdraget kan genomföras enligt ställda krav.

I upphandlingsunderlaget anges alltså att leverantören ska tillhandahålla en i förhållande till förlagen oberoende lektörsgranskning. Bolaget gör gällande att detta krav är uppfyllt medan kommunerna anför att det dels i bolagets anbud, dels vid den genomgång som skett via Skype, kommit fram att bolaget inte uppfyller kravet. Kommunerna har därvid uppgett att bolagets beskrivning i bilagan "Företagspresentation" inte på ett tydligt sätt beskriver en oberoende lektörsgranskning. Förvaltningsrätten anser dock att det i upphandlingsunderlaget inte ställs upp något tydligt krav på att leverantören ska redogöra för hur kravet på en oberoende lektörsgranskning uppfylls. Något krav på att styrka riktigheten av de lämnade uppgifterna har inte heller ställts upp.

Kommunerna hänvisar vidare till att det vid genomgången via Skype var tydligt att lektörsgranskningar inte fanns för samtliga titlar utan endast ett fåtal och att de lektörsgranskningar som fanns var utdrag ur texter som

skickats med från förlagen, vilket innebär att de inte är förlagsoberoende. Bolaget å sin sida menar att hela den svenska utgivningen samt urval på mångspråk och engelska granskas och att det inte stämmer att lektörsgranskningarna skulle vara utdrag ur texter som skickats från förlaget. Kommunerna har inte gett in någon dokumentation till stöd för sitt påstående i denna del. Med hänsyn till detta och då det enligt förvaltningsrättens mening inte kommit fram skäl att ifrågasätta bolagets uppgifter, anser förvaltningsrätten att annat inte är visat än att bolagets anbud uppfyller upphandlingsdokumentens krav på en i förhållande till förlagen oberoende lektörsgranskning.

Mot ovanstående bakgrund bedömer förvaltningsrätten att kommunerna inte har haft rätt att på den angivna grunden förkasta bolagets anbud, och att kommunerna genom att göra det har brutit mot de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU. Agerandet har inneburit att bolaget i vart fall kan komma att lida skada. Därmed föreligger grund för ingripande enligt LOU. Förvaltningsrätten anser att det är tillräckligt att upphandlingen rättas på så sätt att en ny anbudsutvärdering görs, varvid bolagets anbud ska anses uppfylla kraven på tillhandahållande av en i förhållande till förlagen oberoende lektörsgranskning.

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

Mårten Olsson  
förvaltningsrättsfiskal

Målet har beretts av föredragande juristen Petra Hedin.



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av avgörandet. Om avgörandet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när det kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag som avgörandet meddelades. För offentlig part räknas tiden för överklagande alltid från den dag avgörandet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

### Prövningstillstånd i kammarrätten

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 avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

### Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person- eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Även adress och telefonnummer till arbetsplatsen ska anges, samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-post-adress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. uppgift om det avgörande som överklagas – förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för avgörandet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens avgörande som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

*Forts. nästa sida*



## Avtal före laga kraft i vissa mål

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens avgörande har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster,
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner,
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

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 fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

## Ytterligare information

Behöver ni fler upplysningar om hur man överklagar kan ni vända er till förvaltningsrätten.

