



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I FALUN
Föredragande
Matilda Ståhl

DOM
2019-06-12
Meddelad i Falun

Mål nr
1816-19

SÖKANDE

Trollhättans Kontorsmaskiner AB, 556478-1150

Ombud: Sten Lövrup och André Prentell
c/o Fondia Legal Services AB
Birger Jarlsgatan 55
111 45 Stockholm

MOTPART

Trollhättans stad
461 83 Trollhättan

SAKEN

Offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 251626

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 45 S-791 21 Falun	Kullen 4	023-383 00 00 E-post: forvaltningsrattenifalun@dom.se www.forvaltningsrattenifalun.domstol.se	023-383 00 80	måndag–fredag 08:00–12:00 13:00–16:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Trollhättans stad (Staden) gör en upphandling av skrivare (dnr KS 2018/00733). Upphandlingen genomförs genom ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Staden meddelade ett tilldelningsbeslut den 4 mars 2019 varvid ett anbud från Trollhättans Kontorsmaskiner AB (Trollhättans Kontorsmaskiner) antogs såsom varande det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Staden meddelade ett nytt tilldelningsbeslut den 5 april av vilket det framgår att anbudet från Trollhättans Kontorsmaskiner inte ansetts kvalificerat för att gå vidare till utvärdering eftersom anbudet inte uppfyllt krav på Autostore.

Trollhättans Kontorsmaskiner ansöker om överprövning och yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så sätt att bolagets anbud beaktas i utvärderingen. Bolaget yrkar i andra hand att upphandlingen ska avbrytas och göras om. Trollhättans Kontorsmaskiner anför i huvudsak följande. Bolagets anbud uppfyller kraven som ställts. Bolagets lösning är fullt funktionell och offererad typkonfiguration ska åtminstone anses likvärdig en typkonfiguration där Autostore är inkluderat som bastjänst. Det finns inget krav på att typkonfigurationen ska vara certifierad och supporterad av Kofax (tidigare Nuance) i förfrågningsunderlaget och att införa ett sådant krav i efterhand skulle strida mot transparens- och likabehandlingsprincipen. Om ett sådant krav har ställts har förvaltningsrätten att ta ställning till om ett så pass konkurrensbegränsande krav är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Staden bestrider bolagets yrkande. Staden har haft god sakligt grund för diskvalificering av anbudet från Trollhättans Kontorsmaskiner eftersom anbudet inte uppfyller de krav som framgår i upphandlingsdokumenten. Stadens sammansättning av krav och kriterier i denna upphandling har inte inneburit att konkurrensen har begränsats utan det är Stadens behov som varit styrande i utformningen av upphandlingen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning

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 denne grundar sin talan på (RÅ 2009 ref. 69). Av 20 kap. 6 § LOU följer att det förvaltningsrätten har att pröva är om det på grundval av vad Trollhättans Kontorsmaskiner anfört är visat att Staden har brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU och att detta har medfört att Trollhättans Kontorsmaskiner har lidit eller kan komma att lida skada. De grundläggande principerna framgår av 4 kap. 1 § LOU och innebär att upphandlande myndighet ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Upphandlingsdokumenten

I 1.1.13 i upphandlingsdokumenten anges följande

1.1.13 Fabrikat/varunamn

Då fabrikat och modell angivits ska dessa betraktas som förtydligande exempel. Likvärdiga, eller bättre, produkter kan offereras. De upphandlande myndigheterna avgör om offererade produkter är likvärdiga eller bättre.

I 3.7.4 i upphandlingsdokumenten anges bl.a. följande under rubriken kompatibilitet.

Offererade TK ska fungera med köparens befintliga skrivarkö som garanterar grundfunktionalitet för utskrift och ska vara kompatibla med köparens befintliga miljö.

TK ska vara kompatibla med Scan-to-folderlösningar, Autostore.

Autostore och Equitrac ska prissättas separat i Prisbilagan.

I prisbilagan anges bl.a. följande.

Support, underhåll mm	
3	
3.1	Equitrac PCC-licens (eller likvärdig licens som stöder Equitrac). 4 år
3.2	Equitrac printserverlicens
3.3	Autostore-licens + 1 års underhåll*
3.4	Autostore-licens årligt underhåll**
3.5	Anslutning av nya MFP till Equitrac. Installation, montering (kortläsare) och konfiguration av PCC.
3.6	Fördjupad utbildning
3.7	Expressupport
3.8	Flytt av MFP inom samma lokaler
3.9	Flytt av MFP, olika adresser
3.10	Kortläsare, multiläsare EM och Mayfair.
3	Kostnad: Support, underhåll mm
Utvärderingspris	

*Autostore - 07AS001A1M1 AS Device License. (1 to 9 tier) + 1 yr maintenance

**Autostore - AS Device License. (1 to 9 tier) 1 yr maintenance

Är upphandlingsdokumenten otydliga?

Trollhättans Kontorsmaskiner anför i huvudsak följande. Av upphandlingsdokumenten framgår att respektive typkonfiguration ska vara kompatibel med Scan-to-folderlösningar, Autostore. Av Stadens yttranden i målet framgår att bolagets anbud förkastats eftersom bolagets skrivare inte är certifierade av Kofax (tidigare Nuance) och bolaget inte erbjuder tredjepartssupport av en specifikt utpekad leverantör, nämligen Kofax. Några sådana krav återfinns inte i upphandlingsdokumenten. Staden har i sin prislista skrivit in två asterisker och menar att innehållet i dessa innebär att efterfrågad skrivare ska vara certifierad av Kofax och bolaget ska erbjuda tredjehandssupport utförd av Kofax. Det är inte i linje med gällande rätt att en rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör ska kunna, eller behöva, göra sådana långtgående antaganden. Det strider mot likabehandlings- och transparensprincipen att förkasta ett anbud på krav som inte återfinns i upphandlingsdokumenten.

Staden anför i huvudsak följande. I upphandlingsdokumenten ges förutsättningarna till anbudsgivare att förstå vad som efterfrågas. Av prisbilagan

framgår att efterfrågad skrivare ska vara certifierad av Kofax för vidhållen supportfunktion i befintlig miljö hos Staden, dvs. rättningar/justeringar behöver göras av Kofax för vidbehållen funktionalitet och utan störningar/avbrott när Microsoft har gjort uppdateringar.

LOU ger inte närmare besked om hur upphandlingsdokumenten ska vara utformade utöver vad som kommer till uttryck i de allmänt hållna bestämmelserna om krav på likabehandling, förutsebarhet och transparens. Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 2002 ref. 50 bland annat uttalat att upphandlingsdokumenten ska vara så klart och tydligt utformade att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlade myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. De skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även upphandlingsdokument som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och unionsrätten inte överträds.

Av upphandlingsdokumenten framgår att typkonfigurationer ska vara kompatibla med Scan-to-folderlösningar, Autostore. Vidare framgår det i prisbilagan under rubriken Support, underhåll m.m. att anbudsgivare ska ange kostnader för specifika licenser för Autostore inklusive ett års underhåll. Förvaltningsrätten anser därmed att det med tillräcklig tydlighet framgått att det krävs att skrivarna ska vara kompatibla med Autostore samt att licenser för Autostore, inklusive underhåll, ska ingå i anbudet.

Är kravet på licensiering för Autostore oproportionerligt?

Trollhättans kontorsmaskiner anför ett krav på licensiering för Autostore är så pass konkurrensbegränsande att det inte är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Staden anför i huvudsak följande. Upphandlingen avser multifunktionsskrivare som ska vara kompatibla med den lösning som beskrivs i upphandlingsdokumenten. Detta eftersom Staden gjort stora investeringar för att åstadkomma en standardiserad utskriftsprocess. Det har stått anbudsgivarna fritt att offerera valfria maskiner men ställt krav på kompatibilitet och support ska uppfyllas. De krav som ställts i upphandlingen har inte inneburit att konkurrensen har begränsats.

Proportionalitetsprincipen innebär att den upphandlande myndigheten i en upphandling inte får ställa större krav på leverantören eller leveransen än som behövs och vad som får anses vara ändamålsenligt för den aktuella upphandlingen. Kraven ska således ha ett naturligt samband med och stå i proportion till det behov som ska täckas (se prop. 2006/07:128 s. 132). En upphandlande myndighet har stor frihet att själva välja vilka krav som ställs på den vara eller tjänst som upphandlas så länge kraven inte strider mot de grundläggande principerna och övriga bestämmelser i LOU.

Bolaget har anfört att kravet på att skrivarna ska ha licensiering för Auto-store är konkurrensbegränsande och därmed inte förenligt med proportionalitetsprincipen. Bolaget har inte närmare utvecklat på vilket sätt det aktuella kravet begränsat bolagets möjlighet att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Staden har motiverat kravet med att skrivarna ska vara kompatibla med den standardiserade utskriftsprocess som kommunen gjort stora investeringar för att ta fram. Mot bakgrund av vad Staden har anfört finner förvaltningsrätten att kravet är ändamålsenligt för upphandlingen. Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att kravet varit tydligt formulerat och det framgår inte annat än att alla leverantörer har haft möjlighet att uppfylla kravet. Vid dessa förhållanden innebär kravet inte någon överträdelse av proportionalitetsprincipen.

Har Trollhättans Kontorsmaskiner felaktigt uteslutits?

Trollhättans Kontorsmaskiner anför i huvudsak följande. Bolaget uppfyller de krav som ställts i upphandlingen. Bolagets lösning avseende kompatibilitet med Autostore innebär att man når gränssnittet direkt via en förprogrammerad webbläsar-app istället för en app. Båda lösningarna är likvärdiga, man når samma innehåll och har samma funktionalitet. Endast vägen dit skiljer sig något, men på ett sätt som är utan påverkan för användaren. Bolagets lösning är fullt funktionell och offererad typkonfiguration ska därför åtminstone anses likvärdig en typkonfiguration där Autostore är inkluderat som bastjänst.

Staden anför i huvudsak följande. Efterfrågad skrivare ska vara certifierad av Kofax för vidbehållen supportfunktion i befintlig miljö hos Staden, dvs. rättningar/justeringar behöver göras av Kofax för vidbehållen funktionalitet och utan störningar/avbrott när Microsoft har gjort uppdateringar. Trollhättans Kontorsmaskiner har valt att offerera en lösning med Autostore som inte omfattar efterfrågad installation och support av Kofax vilket innebär att efterfrågad funktionalitet inte uppfylls eftersom fortsatt support av Kofax i Stadens befintliga miljö skulle utebli.

Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att det av upphandlingsdokumenten framgår att de skrivare som offereras ska vara kompatibla med och licensierade för Autostore. I upphandlingsdokumenten framgår även att då fabrikat och modell angivits ska dessa betraktas som förtydligande exempel samt att likvärdiga, eller bättre, produkter kan offereras. Staden har således förbundit sig att även godta likvärdiga lösningar. Förvaltningsrätten anser inte att bolaget visat att man uppfyller den del av kravet som gäller licensiering för Autostore. Bolaget har anført att man offererat en lösning som innebär att man når samma innehåll och funktionalitet, men utan licens för Autostore. Förvaltningsrätten anser inte att denna lösning är att betrakta som likvärdig eftersom den inte innehåller sådan licensiering och tillhörande support som

Staden ställt krav på. Det har således varit korrekt av Staden att förkasta bolagets anbud.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten gör sammanfattningsvis bedömningen att Trollhättans Kontorsmaskiner inte har anfört omständigheter som visar att Staden har förfarit i strid med någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU när de utformat upphandlingsdokumenten. Förvaltningsrätten anser inte heller att Trollhättans kontorsmaskiner visat att Staden har agerat i strid med upphandlingsdokumenten, någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU när bolagets anbud har uteslutits. Skäl för ingripande enligt LOU föreligger därmed inte. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (FR-05).

Anders Lidman
rådman



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 beslutets datum.

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 rättstillämpningen.
- 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.