



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**

Avd. 3

**DOM**  
2017-08-23  
Meddelad i Göteborg

Mål nr  
1007-17

## PARTER

### Sökande

Toshiba Tec Nordic AB, 556091-2106

### Ombud:

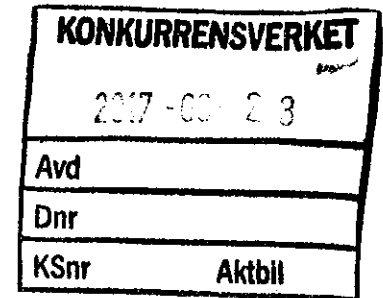
Advokat Pernilla Norman  
Lindskog Malmström Advokatbyrå KB  
Box 27707  
115 91 Stockholm

### Motpart

Västra Götalandsregionen

### Ombud:

AnnaKarin Jonsson  
Västra Götalandsregionen  
Regionens Hus  
462 80 Vänersborg



## SAKEN

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

## FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller ansökan och beslutar att Västra Götalandsregionens upphandling av ramavtal avseende skrivare, MFP, etikettskrivare och förbrukning, dnr RS 2016-01357, ska göras om såvitt avser delområde 1.

Dok.Id 483682

**Postadress**  
Box 53197  
400 15 Göteborg

**Besöksadress**  
Sten Sturegatan 14

**Telefon**  
031 - 732 70 00  
**E-post:** [forvaltningsrattenigoteborg@dom.se](mailto:forvaltningsrattenigoteborg@dom.se)  
[www.forvaltningsrattenigoteborg.domstol.se](http://www.forvaltningsrattenigoteborg.domstol.se)

**Telefax**  
031 - 711 78 59

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

**BAKGRUND**

Västra Götalandsregionen (VGR) genomför en upphandling av ramavtal avseende fristående skrivare, multifunktionella produkter (MFP), kvitto- och etikettskrivare med tillbehör och förbrukningsartiklar, dnr RS 2016-01357. Upphandlingen är uppdelad i två delområden. Delområde 1 avser skrivare, MFP, etikettskrivare och förbrukning och delområde 2 förbrukningsartiklar.

Av tilldelningsbeslut den 19 januari 2017 avseende delområde 1 framgår bl.a. följande. Fyra leverantörer har lämnat anbud, bl.a. Ricoh Sverige AB (Ricoh) och Toshiba Tec Nordic AB (Toshiba). Samtliga anbud var kvalificerade. Ricoh vann upphandlingen.

**YRKANDEN M.M.**

*Toshiba* ansöker om överprövning avseende delområde 1 och yrkar att upphandlingen ska göras om. I andra hand yrkar *Toshiba* att upphandlingen ska rättas på så sätt att anbuderna från Ricoh, Atea Sverige AB (Atea) och Staples Connect Sweden AB (Staples) diskvalificeras på grund av bristande uppfyllelse av de obligatoriska kraven. För det fall andrahandsyrkandet prövas av förvaltningsrätten begär bolaget att förvaltningsrätten som en del av utredningen begär in uppgifter om de skrivare som Ricoh, Atea och Staples har offererat i upphandlingen. Vidare begär *Toshiba* att få ta del av dessa uppgifter. Bolaget anför bl.a. följande.

I upphandlingen ingår etikett- och kvittoskrivare. För dessa saknas krav i kravspecifikationen. I stället är kravspecifikationen utformad så att hos VGR befintliga etikett- och kvittoskrivare anges med produktnamn och märke; "Nedanstående produkter eller likvärdiga (kompatibla) SKA offereras. I samband med anbudsöppningen/utvärderingen genomförs en "provuppställning" (provkörning) av de aktuella produkterna för att verifiera

kompatibiliteten.” Denna formulering av förfrågningsunderlaget strider mot LOU på två sätt.

För det första får de tekniska specifikationerna inte innehålla uppgifter om ursprung, tillverkning eller särskilt framställningssätt eller hänvisningar till varumärke, patent, typ, ursprung eller tillverkning, om detta leder till att vissa företag gynnas eller missgynnas. Sådana uppgifter och hänvisningar får dock förekomma i specifikationerna, om det annars inte är möjligt att beskriva föremålet för upphandlingen tillräckligt preciserat och begripligt. En sådan uppgift eller hänvisning ska följas av orden ”eller likvärdigt”. VGR har utan svårighet kunnat formulera krav på övriga skrivare som upphandlas. Att det skulle vara näst intill omöjligt att formulera tekniska krav för just etikett- och kvittoskrivare är orimligt. I den aktuella upphandlingen är det fråga om etikett- och kvittoskrivare där adekvata krav på teknik och/eller funktion utan svårighet kan beskrivas. Därmed är förutsättningarna för att använda produktnamn inte uppfyllda.

För det andra brister beskrivningen genom att det inte är möjligt att förutse vad VGR avser med tillägget ”eller likvärdiga”. Tolkningen försvåras ytterligare av att VGR i förfrågningsunderlaget använder såväl beteckningen ”eller likvärdiga” som beteckningen ”likställd” utan att klargöra vad som avses med det ena respektive andra begreppet. Det är inte möjligt för leverantörerna att förutse vilka faktorer som gör en annan etikett- och kvittoskrivare likvärdig med det fabrikat som står angivet i listan. Eftersom VGR inte har angett några funktioner eller beskrivit hur de olika skrivarna används är det omöjligt att gissa vad som skulle kunna vara likvärdigt. Är det en skrivare med samma yttermått? Är det en skrivare med motsvarande funktionalitet i vissa avseenden, och i så fall vilka avseenden? Är det en skrivare som använder samma teknik (såsom direktermo eller termotransfer)? Det kan konstateras att dessa ottydligheter medför att förfrågningsunderlaget inte uppfyller kraven på transparens, förutsebarhet och öppenhet.

Dessutom har det under upphandlingen påpekats att vissa av de i förfrågningsunderlaget angivna modellerna inte längre finns på marknaden, eller är av äldre modeller. I frågor och svar har begärts att VGR specificerar vilka krav som verkligen behöver uppfyllas för varje etikett- och kvittoskrivare för att upphandlingen ska bli transparent och förutsägbar. Frågan har emellertid inte lett till någon substantiell förändring av förfrågningsunderlaget.

Det uppställs inte heller några obligatoriska krav i anbudsinbjudan. Att ett krav på kompatibilitet mot vissa verksamhetssystem skulle framgå implicit strider mot LOU. De obligatoriska kraven i upphandlingen uppställs endast i bilagorna till förfrågningsunderlaget. Dessa innehåller inte något krav på att de etikett- och kvittoskrivare som upphandlas ska fungera tillsammans med befintliga vård- och patientadministrativa system. Något obligatoriskt krav på att de ska kommunicera/vara kompatibla återfinns inte i förfrågningsunderlaget. Om det hade varit så att det varit ett obligatoriskt krav att de nya etikett- och kvittoskrivarna som upphandlas måste fungera tillsammans med VGR:s befintliga vård- och patientadministrativa system så hade det krävts att samtliga befintliga sådana system hade angetts i förfrågningsunderlaget. Att endast några exempel anges i förfrågningsunderlaget ger nuvarande leverantör en otillbörlig fördel. Det anges inte hur gamla de aktuella skrivarna är, vilket skrivarspråk varje angiven maskin använder, om det finns någon "översättningsnyckel" mellan äldre och nyare modeller etc.

I förfrågningsunderlaget anges att skrivarnas kompatibilitet ska verifieras vid "provuppställning" (provkörning), utan att något krav på kompatibilitet uppställs i förfrågningsunderlaget och utan att det i underlaget anges vad skrivarna ska vara kompatibla mot. Det anges inte vad som tillmäts betydelse vid bedömningen av om en skrivare anses likvärdig med de skrivare som anges i förfrågningsunderlaget.

Förfrågningsunderlaget är således behäftat med sådana otydligheter och brister att det inte har varit möjligt för en normalt insatt och upplyst anbudsgivare att förstå vilka krav som VGR ställer samt hur anbudsgivarens anbud kommer att hanteras. De bristande beskrivningarna i förfrågningsunderlaget har också medfört att Toshiba inte kunnat offerera de mest kostnadseffektiva lösningarna i sitt anbud. I stället har bolaget varit tvunget att ta höjd för krav och funktionalitet som eventuellt har ställts och då välja dyrare maskiner i anbudet. Av frågor och svar framgår att just de två anbudsgivare som har offererat väsentligt lägre priser också är nuvarande leverantörer till VGR. Detta medför att upprätthållandet av likabehandlingsprincipen måste ifrågasättas. En rimlig slutsats är att befintliga leverantörer har haft kunskap om VGR:s behov på ett sätt som tydligen har inneburit att de har kunnat välja mer kostnadseffektiva lösningar i sina anbud, vilket strider mot LOU.

Toshiba har i arbetet med sitt anbud haft med en person med lång erfarenhet av olika typer och fabrikat av etikett- och kvittoskrivare. Denne person är således väl insatt i såväl teknik som funktion avseende dessa typer av skrivare. Trots detta har personen inte fått någon ledning för vad som VGR efterfrågar från listan med befintliga maskiner som anges i förfrågningsunderlaget.

Dessutom strider det sätt som upphandlingsföremålet har utformats på mot proportionalitets- samt likabehandlingsprincipen. Etikett- och kvittoskrivare står för ca 11–12 % av det totala värdet av det aktuella delområdet. Att låta anbuderna avseende en så begränsad del av upphandlingsföremålet vara helt styrande för tilldelningen strider mot proportionalitetsprincipen.

VGR anser att ansökan ska avslås och anför i huvudsak följande. Etikett- och kvittoskrivare är en produktgrupp för vilken det är svårt att uppställa

krav avseende teknik och/eller funktion. Av punkt 1 i anbudsinbjudan framgår att de efterfrågade etikettskrivarna ska användas till vård- och patientadministrativa systemen Labbest, Melior, Elivs, Medidoc, T4, Asynja Visph, Befreg och Obstetrix. För att de kvitto- och etikettskrivare som ska köpas in ska kunna användas på avsett sätt är det således ett absolut krav att skrivarna fungerar tillsammans med VGR:s befintliga system. Svårigheten med att uppställa detaljerade krav på funktionen/tekniken hänger samman med att mjukvaran i etikett- och kvittoskrivare ska fungera tillsammans med ett flertal av de befintliga vård- och patientadministrativa systemen.

VGR har inte bedömt det vara möjligt att uppställa tillräckligt detaljerade krav avseende de tekniska funktioner som ska säkerställa att skrivarna fungerar till de åtta uppräknade systemen. Även om sådana mycket detaljerade krav skulle kunna utformas skulle ett sådant förfrågningsunderlag riskera att bli så omfattande och komplext att det inte skulle uppfylla kraven på öppenhet och transparens. Förutsättningarna för att uppställa krav avseende kvitto- och etikettskrivare skiljer sig väsentligt från andra typer av skrivare, vilket gör det näst intill omöjligt att kravställa kvitto- och etikettskrivare utan att hänvisa till fabrikat.

Precis som andra typer av skrivare använder sig kvitto- och etikettskrivare av ett skrivarspråk för att tolka den översända informationen som behövs för att skrivaren ska kunna tillhandahålla en utskrift. Vanligtvis innehåller informationen som skickas över från system/program uppgifter om pappersform, papperstyp, färg etc. som behövs för att skrivaren ska kunna tillhandahålla den efterfrågade utskriften. Informationen skrivs (kodas) i vad som kallas för skrivarspråk. En väsentlig skillnad mellan kvitto- och etikettskrivare och vanliga skrivare är emellertid vilket skrivarspråk de använder för att tolka informationen som skickas från systemet/programmet. Majoriteten av vanliga skrivare använder i nästan alla fall ett och samma skrivarspråk. Vidare tillämpar de flesta systemen samma skrivarspråk som

dessa skrivare. Det sagda medför att majoriteten av samtliga system som är ämnade att användas på en PC med operativsystemet Windows kan kommunicera med vanliga skrivare. För slutanvändare innebär det att utskrifterna kommer att vara i stort sett identiska oavsett skrivarens fabrikat, modell eller version. Vid upphandling av vanliga skrivare är det därför inga svårigheter att uppställa krav avseende de efterfrågade skrivarnas skrivarspråk då språket oftast är en gemensam standard (PCL) som används av såväl skrivare som system.

När det gäller etikett- och kvittoskrivare är situationen en helt annan. Etikett- och kvittoskrivare använder vanligtvis ett annat språk än vanliga skrivare. Vidare använder tillverkare av etikett- och kvittoskrivare sig av ett flertal olika skrivarspråk (t.ex. DPL, Label Point, ESC/P, ESCP/Page, ESP/POS, Star Line Mode, TSPL, ZPL och TTP) och är inte sällan framtagna att fungera med vissa specifika system. När system eller program skapas så utformas vanligtvis systemet eller programmet efter kvitto- och etikettskrivarna som ska användas till detta. Systemen skriver således enbart i det skrivarspråk till den skrivare som systemen är ämnade att användas till. Detta medför att endast de skrivare som systemet eller programmet är utformat för kommer att vara kompatibla. Detta är allmänt känt för leverantörerna på marknaden för etikett- och kvittoskrivare.

Vanligtvis när ett IT-system tas fram utformas bl.a. en kravställning för systemets alla funktioner och deras syften. Systemet kan t.ex. behöva ha en databas för att lagra produktinformation, inventeringslistor och/eller andra data. I arbetet med IT-systemet tas även ställning till om denna data ska gå att printas, hur den printade informationen ska se ut och vilka attribut (etikettstorlek, layout, tryck, material etc.) som den printade informationen ska ha. I sjukvården och inom forskningsvärlden finns t.ex. krav på att den utskrivna etiketten ska klara av en viss temperatur och kunna lagras utan att blekas. Utifrån de uppställda kraven på utskriftsfunktionen väljs sedan en

kvitto- och etikettskrivare ut som kan leverera det önskade utskriftsresultatet. När en skrivare är vald till IT-systemet är det också möjligt att skriva kod/vidta åtgärder i systemet som gör det möjligt för skrivaren att tolka informationen från systemet. Det är först när systemet och skrivaren kan kommunicera som skrivaren kan tillhandahålla en utskrift. Respektive systems utskriftsfunktion är således anpassad efter vissa funktioner hos kvitto- och etikettskrivarna.

Det är således inte möjligt att efterfråga en typ av etikett- och kvittoskrivare som har ett skrivarspråk som fungerar med samtliga VGR:s befintliga system. Under alla omständigheter skulle ett sådant krav riskera att medföra att konkurrensen begränsas på ett otillbörligt sätt.

Det har inte bedömts möjligt att på ett fullständigt sätt lämna teknisk information om samtliga de system inom VGR med vilka etikett- och kvittoskrivarna ska fungera. Ett sådant förfarande är under alla omständigheter inte ändamålsenligt eftersom ett sådant detaljrikt och omfattande förfrågningsunderlag gör materialet svårtillgängligt för anbudsgivarna. VGR har genom att presentera en fullständig lista över de skrivare som används inom verksamheten i dag uppfyllt kravet på öppenhet och transparens. Genom den aktuella listan ges potentiella anbudsgivare information om vilka maskiner som faktiskt fungerar tillsammans med VGR:s olika system. Det sagda innebär inte bara att VGR redan i förfrågningsunderlaget presenterat ett "lösningsförslag" utan även att potentiella anbudsgivare utifrån de namngivna skrivarna kan identifiera nödvändiga tekniska förutsättningar för att skrivarna ska fungera med VGR:s system. Det valda sättet att kravställa etikett- och kvittoskrivare är ett transparent och ändamålsenligt sätt att beskriva funktionen på för de efterfrågade skrivarna.

För att på ett så tydligt sätt som möjligt beskriva vilka funktioner som de efterfrågade etikettskrivarna behöver har VGR valt att efterfråga de skrivare



som i dag används inom verksamheten (och som således kan användas till de uppräknade systemen) eller likvärdiga skrivare. Oavsett om anbudsgivaren väljer att offerera sådana skrivare som används i dag eller likvärdiga skrivare ska dessa naturligtvis fungera tillsammans med de befintliga systemen.

Av anbudsinbjudan och produktkravspecifikationen framgår att bedömningen av om en produkt anses vara likvärdig med i underlaget specificerad produkt görs vid en provuppställning (provkörning) under anbudsutvärderingen. Bedömningen innebär test och validering mot aktuellt system/IT-tjänst för att verifiera kompatibiliteten med de system med vilka skrivarna ska fungera. Vidare framgår att anbudsgivaren har möjlighet att testa en ersättningsprodukt för det fall offererad produkt visar sig inte vara kompatibel. Bedöms inte heller den produkten vara likvärdig kommer anbudet att förkastas. I de fall där det vid provuppställning framgått att en eller flera offererade produkter inte varit kompatibla har anbudsgivarna getts en chans att testa ytterligare en produkt eller skräddarsy befintlig produkt utefter de problem provuppställningen uppvisade.

VGR har inte avsett någon skillnad mellan begreppen ”eller likvärdigt” och ”likställd”. VGR har använt begreppen synonymt. Utifrån informationen i förfrågningsunderlaget är det tydligt att det som efterfrågas är skrivare som är likvärdiga/likställda med de produkter som specificerats i förfrågningsunderlaget på så sätt att skrivarna ska fungera till de i underlaget uppräknade systemen.

De tekniska kraven på upphandlingsföremålet finns inte specificerade i anbudsinbjudan men informationen i anbudsinbjudan är i högsta grad relevant. Av anbudsinbjudan framgår som tidigare angetts att etikett-skrivarna för etikettutskrift ska användas vid vård- och patientadministrativa system och ska fungera till vissa angivna system. Vidare framgår att

kvittoskrivare i första hand ska användas i kassorna på sjukvårdsinrättningar, administrativa enheter och tandvård inom hela VGR. När VGR ska köpa in etikett- och kvittoskrivare som myndigheten avser att använda tillsammans med ett eller flera av myndighetens befintliga system måste det vidare anses ligga i sakens natur att de efterfrågade skrivarna också ska kunna fungera tillsammans med de aktuella systemen. I annat fall blir de skrivare som myndigheten köper in oanvändbara i verksamheten. Mot bakgrund av informationen i förfrågningsunderlaget är det egendomligt att Toshiba med sin erfarenhet och kunskap inom branschen anser sig behöva gissa vad som skulle kunna vara en likvärdig skrivare. Vidare ska noteras att samtliga anbudsgivare har offererat produkter som bedömts uppfylla samtliga obligatoriska krav.

När det gäller utformningen av upphandlingsföremålet innebär förhållandet att förfrågningsunderlaget inte kan utformas på samma sätt avseende alla varor inom ett delområde inte per automatik att det saknas naturligt samband mellan de olika varorna. Vidare innebär inte det förhållandet att varorna kan anses vara av olika slag, för vilka det inte föreligger en skyldighet att upphandla varorna gemensamt, att det finns ett förbud mot att upphandla de skilda varuslagen gemensamt.

VGR bestrider således att förfrågningsunderlaget är utformat på ett sådant sätt att det strider mot de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna. Vidare uppfyller anbuden från Ricoh, Atea och Staples de obligatoriska kraven i förfrågningsunderlaget. Därmed har deras anbud rätteligen utvärderats.

## 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 iakttas (1 kap. 9 § LOU).

De tekniska specifikationerna får inte innehålla uppgifter om ursprung, tillverkning eller särskilt framställningssätt eller hänvisningar till varumärke, patent, typ, ursprung eller tillverkning, om detta leder till att vissa företag gynnas eller missgynnas. Sådana uppgifter och hänvisningar får dock förekomma i specifikationerna, om det annars inte är möjligt att beskriva föremålet för upphandlingen tillräckligt preciserat och begripligt. En sådan uppgift eller hänvisning ska följas av orden "eller likvärdigt" (6 kap. 4 § 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).

### *Utredning*

I anbudsinbjudan kan utläsas bl.a. följande.

**1 Inbjudan till upphandling av Ramavtal – Skrivare, MFP, etikettskrivare och förbrukning**

...

Etikettsskrivare för etikettutskrifter användas vid vård- och patientadministrativa system och ska fungera till systemen Labbest, Melior, Elvis, Medidoc, T4, Asynja Visph, Befreg och Obstetrix samt till arkivverksamheten. Kvittoskrivare används främst i kassorna på sjukvårdsinrättningar, administrativa enheter och tandvård inom hela regionen.

...

### **5.2 Obligatoriska krav på varan/tjänsten**

Obligatoriska krav på varan/tjänsten redovisas i Kravspecifikation bilaga 01 samt Produktkravspecifikation Bilaga 02.

### **5.3 Utvärdering**

Under förutsättning att samtliga obligatoriska krav uppfylls kommer det anbudet med lägst pris per delområde att antas.

Offererade produkter kommer, av en expertgrupp inom VGR att bedömas via dokumentation, provning och/eller utifrån erfarenhet.

...

## **8 Anvisningar**

...

För etikett- och kvittoskrivare med tillbehör ska nettopris anges. Rabattsats för tillbehör och övrigt sortiment inom produktområdet ska anges i svarsbilaga. Bedömning om produkt anses vara likvärdig med specificerad produkt gör av VGRIT under anbudsutvärdering. Bedömningen innebär test och validering mot aktuellt system/IT-tjänst. Görs bedömning att produkt inte är likvärdig kommer anbudet att förkastas.

I kravspecifikationen, bilaga 01, kan utläsas bl.a. följande.

### **1.1.2 Generella krav**

...

**Kvitto- och etikettskrivare**

1.1.2.9 Upphandlingen avser utöver TKA-TKD även skrivare för etikett-  
utskrifter som ska användas vid vård- och patientadministrativa system och  
ska fungera till exempelvis systemen Labbest, Melior, Elvis,  
Journal3/Profdoc, Medidoc, T4, Asynja Visph, Befred och Obstetrix samt  
till arkivverksamheten.

Kvittoskrivare används främst i kassorna på sjukvårdsinrättningar,  
administrativa enheter och tandvård inom hela regionen.

...

Anbudsgivaren ska offerera angivna produkter, eller likställd enligt Bilaga  
02.

I produktkravspecifikationen, bilaga 02, kan utläsas bl.a. följande.

Nedan produkter eller likvärdig (kompatibla) SKA offereras.

I samband med anbudsöppningen/utvärderingen genomförs en  
”provuppställning” (provkörning) av de aktuella produkterna för att verifiera  
kompatibiliteten. Om det vid en sådan ”provuppställning” visar sig att vissa  
offererade produkter inte är kompatibla får anbudsgivare en (1) chans att  
testa ytterligare en (1) produkt (ersättningsprodukt till offererad produkt).  
Pris för ersättningsprodukt ska vara samma för offererad produkt. Är  
offererad produkt och ersättningsprodukt inte likställd, kommer det inte att  
beaktas och anbudet kommer att förkastas.

Därefter anges 25 stycken modeller/produkter bl.a. Citizen, Datamax,  
Epson, Star och Zebra Technologies. Under rubriken ”Benämning” lämnas  
närmare upplysningar om modell, t.ex. anges Citizen CL-521 termotransfer  
USB och ethernetinterface, färg grå. Slutligen anges volym.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Toshiba har bl.a. anfört att de krav som uppställts i förfrågningsunderlaget avseende kvitto- och etikettskrivare är otydliga. Toshiba har vidare anfört att förutsättningarna för att använda produktnamn inte är uppfyllda i upphandlingen. Mot denna bakgrund har Toshiba gjort gällande att förfrågningsunderlaget har utformats på ett sätt som strider mot de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna, bl.a. transparensprincipen.

VGR har å sin sida bl.a. gjort gällande att det inte är möjligt att på ett fullständigt sätt lämna teknisk information om samtliga de system inom VGR med vilka etikett- och kvittoskrivarna ska fungera. Ett sådant detaljrikt och omfattande förfrågningsunderlag skulle göra materialet svårtillgängligt för anbudsgivarna. Genom listan över de skrivare som används inom verksamheten i dag ges potentiella anbudsgivare information om vilka maskiner som faktiskt fungerar tillsammans med VGR:s olika system.

Förvaltningsrätten kan konstatera att VGR i produktkravspecifikationen har hänvisat till de etikett- och kvittoskrivare som för närvarande används inom verksamheten. Vidare framgår att dessa produkter eller likvärdiga ska offereras i anbudet.

När det gäller kravet på transparens innebär det bl.a. att ett förfrågningsunderlag ska vara fullständigt och tydligt på så sätt att anbudsgivarna har möjlighet att bedöma vad den upphandlande myndigheten efterfrågar. Den upphandlande myndighetens krav ska ha angivits på ett sätt som är tillräckligt tydligt för att en anbudsgivare med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget ska kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud.

Utifrån anbudsinbjudan, kravspecifikationen och produktkravspecifikationen gör förvaltningsrätten bedömningen att det utgör ett obligatoriskt krav i upphandlingen att offererade etikett- och kvittoskrivare ska vara kompatibla med de system VGR använder. Såvitt framgår av förfrågningsunderlaget har VGR dock inte listat samtliga aktuella system som skrivarna ska vara kompatibla med, eftersom det i kravspecifikationen anges att det rör sig om exempel. Även om det inte går att lämna fullständig teknisk information om samtliga system anser förvaltningsrätten att det i vart fall bör vara möjligt att på ett uttömmande sätt ange vilka system de olika skrivarna ska vara kompatibla med. Vidare kan förvaltningsrätten konstatera att VGR inte har angett vilka detaljerade funktioner eller egenskaper de efterfrågade etikett- och kvittoskrivarna ska ha. En mer långtgående precisering av krav på funktion och egenskaper hade rimligen gjort föremålet för upphandlingen mer tydligt och begripligt. Vid en sammantagen bedömning anser förvaltningsrätten därför att förfrågningsunderlaget inte är tillräckligt tydligt för att en rimligt informerad anbudsgivare med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget ska kunna bedöma vad VGR efterfrågar och därefter lämna ett konkurrenskraftigt anbud.

När det gäller frågan om hänvisning till varumärke gör förvaltningsrätten följande bedömning. Det är svårt att föreställa sig en situation när en hänvisning till ett specifikt varumärke i en upphandling varken gynnar eller missgynnar vissa företag. Förvaltningsrätten anser därför att hänvisningarna till varumärken i produktkravspecifikationen för de befintliga etikett- och kvittoskrivarna leder till att vissa företag gynnas eller missgynnas.

En sådan hänvisning får endast förekomma om det annars inte är möjligt att beskriva upphandlingsföremålet tillräckligt preciserat eller begripligt. Det framgår redan av ordalydelsen i 6 kap. 4 § LOU att det endast i undantagsituationer är tillåtet att hänvisa till ett visst varumärke. Syftet med sådana fall är inte att upphandlande myndighet ska vara befriad från

skyldigheten att beskriva föremålet för upphandlingen, utan i stället att underlätta för leverantörerna att förstå vad som efterfrågas. Det ska i princip vara objektivt omöjligt att beskriva föremålet för upphandlingen tillräckligt preciserat eller begripligt, för att en hänvisning till varumärke ska vara tillåtet. Det är VGR som har bevisbördan för att en sådan situation föreligger.

Enligt uppgift från VGR är det inte möjligt att uppställa tillräckligt detaljerade krav avseende de tekniska funktioner som ska säkerställa att etikett- och kvittoskrivarna fungerar till de uppräknade systemen. Även om sådana mycket detaljerade krav skulle kunna utformas skulle ett sådant förfrågningsunderlag riskera att bli så omfattande och komplext att det inte skulle uppfylla kraven på öppenhet och transparens. Toshiba menar dock att adekvata krav på teknik och/eller funktion utan svårighet kan beskrivas även för etikett- och kvittoskrivare. Enligt förvaltningsrättens mening har VGR inte på ett övertygande sätt förklarat varför det skulle vara omöjligt att beskriva föremålet för upphandlingen på ett tillräckligt preciserat eller begripligt sätt, utan att hänvisa till varumärken. Förvaltningsrätten anser således inte att vad VGR har anfört visar att det i förefarande fall är fråga om en sådan undantagssituation där det är tillåtet med hänvisning till varumärken. Med hänsyn till detta anser förvaltningsrätten att VGR brutit mot 6 kap. 4 § LOU.

De otillåtna hänvisningarna till varumärken och de bristande beskrivningarna i förfrågningsunderlaget har enligt Toshiba medfört att bolaget inte kunnat offerera de mest kostnadseffektiva lösningarna i sitt anbud. Vad Toshiba anfört i denna del är, enligt förvaltningsrättens mening, tillräckligt för att bolaget får anses ha visat att bolaget i vart fall riskerat att lida skada till följd av ovan konstaterade brister i upphandlingen. Eftersom det rör sig om brister hänförliga till det konkurrensuppsökande skedet ska upphandlingen göras om.



Vid ovan angivna utgång saknas anledning för förvaltningsrätten att pröva övriga grunder för ingripande enligt LOU som Toshiba har gjort gällande. Det saknas också skäl för förvaltningsrätten att begära in uppgifter från övriga anbudsgivares anbud.

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

Karin Hansson

Tf. rådman

Föredragande i målet har varit föredragande juristen Ingeli Lindell.



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

---

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. **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-postadress, 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.

