



**KLAGANDE**

Perfect Print Sverige AB, 556617-9486  
Box 7375  
187 15 Täby

**MOTPARTER**

1. Nykvarns kommun
2. Salems kommun
3. Södertälje kommun
4. Telge i Södertälje AB

Ombud för 1-4: Bo Nyman  
Telge Inköp AB  
Box 633  
151 27 Södertälje

5. Kontorab AB, 556541-8935  
Box 722  
601 16 Norrköping

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 17 april 2014 i mål nr 4733-14,  
se bilaga A

**SAKEN**

Offentlig upphandling

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och bestämmer att  
upphandlingen ska göras om.

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2014-11-27	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**YRKANDEN M.M.**

**Perfect Print Sverige AB** (Perfect Print) yrkar att kammarrätten beslutar att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse skett på så sätt att en ny anbudsutvärdering görs varvid anbudet från Kontorab AB (Kontorab) inte beaktas, alternativt att upphandlingen ska göras om. Till stöd för talan anför bolaget bl.a. följande. De upphandlande myndigheterna har gjort ett stort antal mycket välvilliga tolkningar av Kontorabs anbud och ska-kraven. Tolkningarna är sådana som en rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör inte kunnat förutse. Förfarandet står i strid med principerna om transparens, förutsebarhet och likabehandling. Kravet i punkt 1.4.1. i förfrågningsunderlaget om att anbudet ska innehålla de handlingar och uppgifter som efterfrågas i underlaget är klart, tydligt och enkelt för anbudsgivare att uppfylla. Detsamma gäller kravet i punkt 2.2.1. avseende en beskrivning av retursystemet. Trots det innehåller Kontorabs anbud varken uppgift om ägarstruktur eller en tillräckligt utförlig beskrivning av retursystemet för att man ska kunna bedöma om det fungerar och göra en korrekt uppföljning. När det gäller kraven i punkt 1.6.6. avseende kvalitetssystem saknas det uppgift om från vilken tidpunkt Kontorab arbetar med ett sådant. Dessutom saknas det uppgift om kvalitetspolicy. De uppgifter om kvalitetssystemet som krävs enligt förfrågningsunderlaget är av avgörande betydelse för upphandlingen. Perfect Print kommer att lida skada av det felaktiga tilldelningsbeslutet.

**Nykvarns kommun, Salems kommun, Södertälje kommun och Telge i Södertälje AB** (de upphandlande myndigheterna) vidhåller i sig det som de har anfört i förvaltningsrätten men anser att kammarrätten bör besluta att det ska göras en ny upphandling eftersom anbudens giltighetstid nu har löpt ut.

**Kontorab** har fått tillfälle att yttra sig i målet men har inte lämnat något yttrande.

## SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten har inledningsvis att ta ställning till om Kontorabs anbud har de brister som Perfect Print har gjort gällande i fråga om uppfyllande av obligatoriska krav, s.k. ska-krav, i förfrågningsunderlaget i upphandlingen.

Kammarrätten instämmer till en början i förvaltningsrättens bedömning att Kontorabs anbud får anses uppfylla ska-kravet avseende retursystem. Det finns alltså inte något skäl att ingripa mot upphandlingen på grund av det som Perfect Print har anfört i den delen.

När det sedan gäller frågan om det beträffande "företagspresentation" finns ett ska-krav gör kammarrätten följande bedömning. Under förfrågningsunderlagets rubrik 1.4. Administrativa bestämmelser anges det i punkt 1.4.1., om anbudets form och innehåll, bl.a. att anbudet ska innehålla de handlingar och uppgifter som efterfrågas i underlaget. Under rubriken 1.6. Krav på anbudsgivaren, anges det i punkt 1.6.4., om företagets presentation, följande: "Beskrivning av företagets organisation, ägarstruktur, tjänster/verksamhet samt företagets resurser". Kammarrätten anser att kravet på presentation är att betrakta som ett ska-krav i upphandlingen. Av handlingarna i målet framgår det, enligt kammarrätten, att Kontorabs anbud inte innehåller någon uppgift om ägarstruktur. Anbudet uppfyller alltså inte det aktuella ska-kravet.

I fråga om kraven avseende kvalitet gör kammarrätten följande bedömning. Enligt punkt 1.6.6. i förfrågningsunderlaget, med rubriken Kvalitetspolicy, Kvalitetssystem, Certifiering, ska anbudsgivaren ha en på lednings- eller styrelsenivå antagen kvalitetspolicy. Detta ska-krav kompletteras av vad som enligt kammarrättens mening är att betrakta som andra, från varandra skilda ska-krav: krav om att ange när policyn fastställdes, bifoga policyn till anbudet samt att svara på bl.a. frågan om anbudsgivaren är kvalitetscertifierad. Enligt kammarrättens mening ger redan lydelsen av punkt 1.6.6. stöd för att kravet på kvalitetspolicy respektive kravet på

besked i fråga om kvalitetscertifiering bör betraktas som just separata krav. Till detta kommer att kvalitetspolicyn enligt förfrågningsunderlaget ska vara antagen på lednings- eller styrelsenivå. Mot bakgrund av det sagda anser kammarrätten att det ISO-certifikat som Kontorab har fogat till sitt anbud inte bör anses utgöra en sådan kvalitetspolicy som avses i förfrågningsunderlaget. Anbudet brister i nu aktuellt avseende alltså redan när det gäller ska-kravet om bifogad kvalitetspolicy.

De upphandlande myndigheternas agerande att anta anbudet från Kontorab trots att den anbudsgivaren inte uppfyller obligatoriska krav i upphandlingen strider mot likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

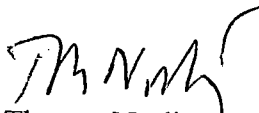
Perfect Print har i upphandlingen rangordnats på andra plats. Genom att ha rangordnats på andra plats samtidigt som Kontorab, vars anbud borde ha uteslutits, rangordnats på första plats har Perfect Print lidit skada i den mening som avses i 16 kap. 6 § lagen om offentlig upphandling. Det finns därför grund för åtgärd enligt den lagen.

Av utredningen framgår att de lämnade anbudens giltighetstid nu har löpt ut. Det har inte gjorts gällande att giltighetstiden har förlängts.


Upphandlingen ska därför göras om.


---

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 9).

  
Thomas Norling  
lagman  
ordförande

  
Pär Hemmingsson  
kammarrättsråd

  
Karin Sederholm  
kammarrättsråd  
referent

  
Maria Litzell  
kammarrättsfiskal  
föredragande



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen  
Enhet 16

**DOM**  
2014-04-17  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
4733-14

**SÖKANDE**

Perfect Print Sverige AB, 556617-9486  
Box 7375  
187 15 Täby

**MOTPARTER**

1. Nykvarns kommun  
155 80 Nykvarn

2. Salems kommun  
144 80 Rönninge

3. Södertälje kommun  
151 89 Södertälje

Ombud för 1-3: Telge Inköp AB  
Box 633  
151 27 Södertälje

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen om offentlig upphandling

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan från Perfect Print Sverige AB om ingripande enligt lagen om offentlig upphandling.

Dok.Id 468148

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se	08-561 680 01	måndag – fredag 08:00-16:30

**YRKANDEN M.M.**

Nykvarns kommun, Salems kommun och Södertälje kommun (kommunerna) genomför genom det kommunägda upphandlingsbolaget Telge Inköp AB (Telge Inköp) en ramavtalsupphandling av toners till skrivare och kopiatorer för kommunerna samt till viss del för Telge AB, (TI 2013-1136). Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande. Enligt rättat tilldelningsbeslut meddelat den 24 februari 2014 har tre leverantörer antagits. Perfect Print Sverige AB:s (bolaget) anbud placerade sig på andra plats i rangordningen efter Kontorab AB (Kontorab).

Bolaget ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen ska få avslutas först efter rättelse i form av en ny utvärdering utan beaktande av anbudet från Kontorab eftersom detta anbud inte uppfyller alla ska-krav i upphandlingen.

Kommunerna bestrider bifall till ansökan.

**SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

**Utgångspunkter för prövningen**

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska principerna om icke-diskriminering, lika-behandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande följas vid all offentlig upphandling. Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har anfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU (jfr RÅ 2009 ref. 69). Om förvaltningsrätten anser att förutsättningarna för åtgärd är uppfyllda ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

De frågor som förvaltningsrätten har att ta ställning till i målet är följande:

1. Är punkten 1.6.4. i förfrågningsunderlaget rörande företagspresentation ett så kallat ska-krav, dvs. ett obligatoriskt krav som anbudet måste uppfylla för att kunna utvärderas, och uppfyller i sådant fall Kontorabs anbud detta krav?
2. Uppfyller inte Kontorabs anbud ska-kravet i punkten 1.6.6. i förfrågningsunderlaget rörande kvalitetspolicy?
3. Uppfyller inte Kontorabs anbud ska-kravet i punkten 2.2.1. i förfrågningsunderlaget avseende retursystem för förbrukade toners?

Ett anbud som inte uppfyller ett ska-krav får inte utvärderas eftersom det skulle strida mot likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § LOU (jfr EU-domstolens avgörande i Stora Bält C-243/89). Den upphandlande myndigheten får alltså inte göra prövningen mot andra kriterier än dem som funnits i underlaget och har därför en skyldighet att från utvärderingen utesluta leverantörer vars anbud inte uppfyller ett eller flera ska-krav. Förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får dock godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och EU-rätten inte träds för när (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2002 ref. 50). Av EU-domstolens avgörande i Siac-målet (Mål C-19/00) framgår att kriterierna i ett förfrågningsunderlag ska vara så pass tydligt utformade att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan tolka kriterierna på samma sätt.

**Fråga 1) Är kravet på företagspresentation i förfrågningsunderlaget ett ska-krav?**

I punkten 1.4.1. i förfrågningsunderlaget benämnd "Anbudets form och innehåll" anges bl.a. följande. Anbudet ska innehålla de handlingar och uppgifter som efterfrågas i underlaget. Om anbudet inte är komplett, saknar

klar och tydlig redovisning av efterfrågade uppgifter, eller om anbudet innehållsmässigt ej helt överensstämmer med förfrågningsunderlagets anvisningar kan anbudet komma att förkastas.

I punkten 1.6.4. benämnd "Företagspresentation" anges följande:

"Beskrivning av företagets organisation, ägarstruktur, tjänster/verksamhet samt företagets resurser".

Bolaget har anfört att enligt de administrativa föreskrifterna i 1.4.1. ska samtliga efterfrågade uppgifter bifogas anbudet. Ägarstrukturen är inte angiven i Kontorabs anbud. Därmed är kravet i punkten 1.6.4. i förfrågningsunderlaget inte uppfyllt eftersom Kontorabs anbud inte innehåller de handlingar och uppgifter som efterfrågas i förfrågningsunderlaget.

Kommunerna har invänt att det inte av lydelsen i 1.6.4. i förfrågningsunderlaget framgår eller avses att detta skulle vara något ska-krav. Punkten 1.6.4. är avsedd som en allmän information till upphandlande myndighet.

Förvaltningsrätten konstaterar att det i alla andra punkter i avsnitt 1.6. benämnt "Krav på anbudsgivaren" i förfrågningsunderlaget, förutom i punkten 1.6.4. anges att kraven ska uppfyllas. Förvaltningsrätten kan inte tolka detta på annat sätt än att de punkter där ordet *ska* används utgör ska-krav medan punkten 1.6.4. i förfrågningsunderlaget inte utgör ett ska-krav utan en uppmaning att inge allmän information om anbudsgivaren till upphandlande myndighet. Enligt förvaltningsrättens bedömning är punkten 1.6.4. så pass tydligt utformad att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare bör kunna tolka kriteriet på samma sätt. Eftersom förvaltningsrätten inte anser att punkten 1.6.4 utgör ett ska-krav saknas skäl att pröva om Kontorabs anbud innehöll en redovisning av ägarstruktur.



**Fråga 2) Uppfyller inte Kontorabs anbud ska-kravet i punkten 1.6.6. i förfrågningsunderlaget rörande kvalitetspolicy?**

I förfrågningsunderlaget anges i punkten 1.6.6., såvitt nu är aktuellt bl.a. följande. "Anbudsgivaren ska ha en på lednings- eller styrelsenivå antagen kvalitetspolicy. Ange när den fastställdes, samt bifoga kvalitetspolycyn".

Bolaget har anfört att det i Kontorabs anbud inte är angivet när en eventuell kvalitetspolicy fastställdes. En kvalitetspolicy är inte heller bifogad till anbudet. En policy är enligt bolaget ett kortfattat dokument på en övergripande nivå om specifika, strategiskt viktiga områden. Bifogad bilaga är ett ISO-certifikat, inte en policy.

Kommunerna har invänt att Kontorab har gett in ett ISO Certifikat 9001 vilket är Kontorabs kvalitetspolicy. Av denna framgår att Kontorab i Norrköping är certifierade enligt ISO 9001 den 27 juni 2011.

Förvaltningsrätten anser att bolaget inte har visat att det i målet aktuella ISO-certifikat inte innehåller en kvalitetspolicy. Eftersom bolaget inte har lyckats visa detta anser förvaltningsrätten att det inte finns skäl att ifrågasätta den upphandlande myndighetens uppgift om att det bifogade ISO-certifikatet får anses innefatta en kvalitetspolicy i enlighet med ska-kravet i punkten 1.6.6. i förfrågningsunderlaget. Förvaltningsrätten anser därför att det saknas skäl för ingripande enligt LOU på denna grund.

**Fråga 3) Uppfyller inte Kontorabs anbud ska-kravet i punkten 2.2.1. i förfrågningsunderlaget avseende retursystem för förbrukade toners?**

I förfrågningsunderlaget anges bl.a. följande i punkten 2.2.1. "Anbudsgivaren skall erbjuda ett retursystem för förbrukade toners till dem som så önskar. Ett exempel på rutin kan vara att en kartong med förbetalt porto

och "adresslapp" skickas till beställaren och när kartongen blir full ringer beställaren till t.ex. postens företagspaket för hämtning. Anbudsgivaren skall i sitt anbud redovisa ett fungerande retursystem".

Kontorab har i sitt anbud anfört bl.a. följande rörande retursystem.  
"Kontorab är certifierade enligt ISO 14001, sedan den 27 juni 2005. I arbetet med att vara ISO-certifierad ingår tydliga målbilder och krav som måste efterlevas inför varje omcertifiering som sker var tredje år. Kontorab erbjuder alla sina kunder fria returerna av förbrukade toners och inkjet kassetter. Detta samarbete görs mellan Kontorab och Greenman Toners där de sistnämnda använder dessa kassetter för att producera s.k. "miljötoner" och "miljöinkjet"."

Bolaget har anfört att det endast framgår att ett system för returerna finns angivet i Kontorabs anbud men att det ingenstans framgår hur detta system fungerar. Detta innebär enligt bolaget att Kontorabs anbud inte uppfyller ska-kravet i punkten 2.2.1. i förfrågningsunderlaget. I relation med det i förfrågningsunderlaget ställda exemplet på rutin är Kontorabs beskrivning inte tillräcklig eftersom den inte beskriver hur t.ex. beställarna gör för att returnera det tomma godset. Det framgår inte heller ifall returerna ska samlas i en låda eller skickas styckvis. Beskrivningen Kontorab har lämnat är alltså inte en beskrivning av ett fungerande retursystem eftersom det enda som framgår är att det är kostnadsfritt.

Kommunerna har anfört att det av Kontorabs redovisning i sitt anbud kan utläsas hur retursystemet ska gå till nämligen genom fria returerna, och att detta sker i samarbete mellan Kontorab och företaget Greenman Toners.

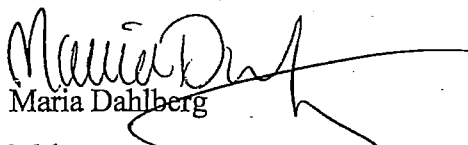
Förvaltningsrätten anser i likhet med kommunerna att ska-kravet i punkten 2.2.1. är uppfyllt genom att Kontorab erbjuder kommunerna ett retursystem bestående av fria returerna i samarbete med ett företaget Greenman Toners.

**Sammanfattning**

Vad bolaget har anfört i målet utgör inte omständigheter som visar att kommunerna har utfört upphandlingen i strid mot LOU. Bolagets ansökan om överprövning ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (DV 3109/1A LOU).

  
Maria Dahlberg  
Rådman

Föredragande har varit Cindra Lindblom.

## HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten.*

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *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 överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att prövningstillstånd meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

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. Vanligtvis får, då kammarrätten inte har fattat något interimistiskt beslut om att upphandlingen inte får avslutas, avtal slutas omedelbart. I de fall där kammarrätten har fattat ett interimistiskt beslut om att upphandlingen inte får avslutas, får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt det interimistiska beslutet. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nå för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.