



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I HÄRNÖSAND**

DOM
2017-06-09
Meddelad i Härnösand

Mål nr
896-17 E

SÖKANDE

Ricoh Sverige AB, 556228-8851
Box 1536
171 29 Solna

Ombud: advokaterna Carl Norén och Maria Sivertsson
Kastell Advokatbyrå AB
Box 7169
103 88 Stockholm

MOTPART

Centrala studiestödsnämnden
Huvudkontoret
851 82 Sundsvall



SAKEN

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

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 126627

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 314 871 27 Härnösand	Backgränd 9	0611-46 06 00	0611-51 18 20	måndag--fredag 08:00-16:00
E-post: forvaltningsratteniharnosand@dom.se www.forvaltningsratteniharnosand.domstol.se				

BAKGRUND

Centrala studiestödsnämnden (CSN) avropar genom förnyad konkurrensut-sättning "Utskrift, kopiering och skanning som funktion", dnr 2016-5100-7326. Avropet görs enligt Kammarkollegiets ramavtal Dokumenthantering 2012 – skrivare, MFP, programvaror och tjänster. Som kontraktsföremål anges i Avropsförfrågan att "Avropet avser utskrift, kopiering och skanning, det vill säga Multifunktionsprodukt (MFP), som funktion och omfattar CSN:s hela behov av dessa funktioner". Som tilldelningsgrund tillämpas det ekonomiskt mest fördelaktiga med hänsyn till pris och bör-krav.

Under anbudstiden kom fyra anbud in, vilka samtliga uppfyllde ställda ska-krav och utvärderades. Den 3 februari 2017 meddelades beslut att kontraktet tilldelas Ricoh Sverige AB (Ricoh). CSN upphävde dock den 17 februari 2017 detta tilldelningsbeslut med motiveringen att Ricoh, utifrån vad som kommit fram efter tilldelningsbeslutet, angett ett pris som endast omfattar en MFP-enhet trots att CSN efterfrågat priset för själva funktionen, vilket innebär ett pris som inkluderar samtliga MFP-enheter (60 stycken). CSN uppgav att utvärderingen av Ricohs anbud därför blivit felaktig vilket resulterat i ett utvärderingspris som blivit lägre än vad det rätteligen skulle ha blivit om Ricohs anbud utvärderats enligt ställda krav.

Härefter meddelade CSN den 23 februari 2017 ett nytt tilldelningsbeslut, enligt vilket kontraktet tilldelades annan anbudsgivare.

YRKANDEN M.M.

Ricoh begär överprövning och yrkar att upphandlingen inte får avslutas för-rän rättelse skett på så sätt att lämnat pris för Follow-Me-Print vid utvärde-ringen multipliceras med utvärderingsvolymen ett (1). Ricoh anför bl.a. föl-jande till stöd för sin talan.

Enligt avropsförfrågan gäller: "Prisuppgifterna som leverantören lämnar i bilaga 2, Prismall, kommer att utgöra grund för beräkning av det ekono-

miskt mest fördelaktiga svaret." Prismallen bifogades Avropsförfrågan som en Excel-fil. Av prismallen framgår tydligt i detalj hur de prisuppgifter anbudsgivarna lämnar kommer att utvärderas. De lämnade priserna resulterar i ett totalpris som framgår av prismallen. I prismallen framgår t.ex. att "MFP som funktion", "Extra fack A4", "Extra fack A3" etc. ska prissättas av anbudsgivarna med ett "Pris per månad". Detta pris multipliceras i prismallen med den av CSN angivna utvärderingsvolymen och summan 48 månader. Prismallen är mycket tydlig.

Till sitt anbud bifogade Ricoh en prismall i enlighet med förutsättningarna i upphandlingen. Efter avdrag för uppfyllda börkrav blev Ricohs utvärderingspris det lägsta. CSN beslutade den 3 februari 2017 att tilldela Ricoh kontraktet och Ricoh förväntade sig därför att ingå avtal med CSN i enlighet med förutsättningarna i upphandlingen. CSN kontaktade dock Ricoh och övriga anbudsgivare den 13 februari 2017 med ett brev angående "Priset för 'Follow-Me-Print' som funktion". I brevet angavs felaktigt att "Leverantörerna skulle alltså ange ett månadspris för funktionen "Follow-Me-Print" för utvärderingsvolymen 60 stycken MFP" och Ricoh och övriga anbudsgivare ombads kryssa i ett svar angående priset för "Follow-Me-Print".

Härefter meddelade CSN att tilldelningsbeslutet upphävs och i en ny utvärdering angavs Ricohs totalpris vara 1 132 800 kronor högre än tidigare. Övriga anbudsgivares totalpriser var oförändrade. Skillnaden i pris synes bero på att CSN multiplicerat angivet "Pris per månad" för Follow-Me-Print i Ricohs anbud med 60 i stället för med den angivna utvärderingsvolymen ett (1).

Utvärderingsmodellen i upphandlingen framgår tydligt av prismallen. Enligt denna ska "Pris per månad" för Follow-Me-Print multipliceras med utvärderingsvolymen ett (1). Trots detta har CSN enligt det andra utvärderingsprotokollet multiplicerat Ricohs pris per månad för Follow-Me-Print med 60. Detta har inte gjorts för övriga anbudsgivare. CSN har därmed åsidosatt

principerna om likabehandling och transparens vid utvärderingen av Ricohs anbud.

En korrekt utvärdering där Pris per månad för Follow-Me-Print multiplicerat med ett (1) resulterar i att Ricohs anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga och att Ricoh därmed antas som leverantör. Genom CSN:s brott mot LOU vid utvärderingen har Ricoh alltså gått miste om kontraktet.

CSN bestrider bifall till ansökan och anför bl.a. följande. CSN har utvärderat deltagande leverantörers anbud i enlighet med förfrågningsunderlaget och med iakttagande av de grundläggande principerna om likabehandling och transparens. Efter det första tilldelningsbeslutet uppdagades att Ricohs prissättning avseende Follow-Me-Print endast avsåg en MFP, trots att CSN efterfrågat pris för själva funktionen som därmed ska inkludera samtliga MFP, vilket framgår av punkt 6.3 i avropsförfrågan där CSN föreskriver att Follow-Me-Print ska inkludera allt och prissättas som en funktion. I denna avropsupphandling har CSN efterfrågat 60 MFP. På fråga till alla anbudsgivare svarade dessa att deras respektive offererade pris avseende Follow-Me-Print avsåg samtliga MFP (60), utom Ricoh som svarade att det offererade priset i denna del endast avsåg en MFP. CSN gjorde därefter bedömningen att den utvärdering som gjordes den 3 februari 2017 var felaktig och att den resulterat i ett utvärderingspris som blivit lägre än vad det rätteligen skulle ha blivit om det utvärderats enligt ställda krav.

Ricoh gör gällande att CSN inte tillämpat den aktuella utvärderingsmodellen på angivet sätt eftersom CSN inte multiplicerat Ricohs offererade pris avseende Follow-Me-Print med ett (1). Av avropsförfrågan (punkt 6.3) framgår tydligt att Follow-Me-Print ska inkludera allt utom det som uttryckligen exkluderas, och prissättas som funktion. Med siffran 1 i prismallen avses funktionen (1 funktion) eftersom det är det som efterfrågats. Att CSN skulle ha efterfrågat priset för Follow-Me-Print avseende endast en MFP faller på sin egen orimlighet. CSN skulle inte ha någon som helst nytta av funktionen

om det förhöll sig på detta sätt. Att Follow-Me-Print skulle prissättas som funktion och därmed omfatta samtliga MFP (60) vinner även stöd av vad som framgår under punkten 3.6 i avropsförfrågan där det framgår att utskrift ska kunna hämtas ut på valfri MFP genom val på MFP display.

Samtliga leverantörer utom Ricoh har uppgett att deras prissättning avseende Follow-Me-Print gjordes utifrån att priset omfattade samtliga MFP (60). Samtliga övriga leverantörer har således haft klart för sig vad som efterfrågats. CSN anser mot denna bakgrund att CSN inte brustit i kravet på transparens. Det vore dessutom orimligt att anta att det totala pris som varje leverantör lämnat i prisbilagan avseende CSN:s beställning skulle komma att förändras så väsentligt efter att kontrakt tilldelats, om man nu ska utgå från att CSN efterfrågat pris för Follow-Me-Print avseende endast en MFP och efter tilldelningen beställer övriga 59 MFP. CSN anser att Ricoh borde ha förstått att prissättningen avseende Follow-Me-Print inte bara kunde avse en enda MFP. Det är CSN:s uppfattning att utvärderingen skett med iakttagande av krav på transparens och likabehandling. Ricoh har därmed inte lidit någon skada.

Ricoh anför härefter i huvudsak följande. Utvärderingen av Ricohs anbud har inte skett i enlighet med den annonserade utvärderingsmodellen. Om CSN efterfrågat en funktion som ska ingå i samtliga MFP utan tillkommande kostnad skulle priset av en sådan funktion inte utvärderas särskilt. Ett exempel på en sådan funktion som, till skillnad från Follow-Me-Print, ska ingå i samtliga MFP utan tillkommande kostnad är "Dokumentmatare (för inläsning/kopiering) som klarar minst 50 sidor". Denna funktion ska enligt Avropsförfrågan ingå i MFP och kostnaden för detta utvärderas därför inte särskilt enligt prismallen. Detta innebär att anbudsgivarna tar höjd för att funktionen ingår när man prissätter anbudet, t.ex. vid beräkning av priset för "MFP om funktion" som enligt prismallen utvärderas enligt utvärderingsvolymen 60. Övriga utvärderingsposter som ligger utanför "MFP som funktion" är sådana som utvärderas särskilt och därmed inte ingår i priset för

”MFP som funktion”. Dessa är ”Extra fack A4”, ”Extra fack A3”, ”IPDS modul/kort”, ”Efterbehandlare för sortering och häftning” och ”Follow-Me-Print”. Om en maskin ska vara utrustad med någon av dessa funktioner tillkommer kostnader för detta. Det är därför naturligt att dessa poster utvärderas särskilt enligt en särskilt angiven utvärderingsvolym. Detta innebär att posterna inte ”inkluderar samtliga MFP” som CSN påstår. En annan sak är att det ska finnas *möjlighet* att utrusta samtliga MFP med de angivna funktionerna. Det innebär inte att funktionerna ingår i priset för MFP som funktion. Utvärderingsmodellens innebörd ska avgöras objektivt i enlighet med vad som har angetts i förfrågningsunderlaget och inte efter hur förlorande anbudsgivare efter meddelat tilldelningsbeslut påstår sig ha uppfattat förfrågningsunderlaget.

CSN anför här efter i huvudsak följande. Follow-Me-Print är serverbaserat och innebär att alla användares utskriftsjobb läggs i en generell kö. Användaren kan sedan hämta sin utskrift på valfri MFP i nätverket genom att verifiera sig med MFP:ns kortläsare. Det är orimligt att anta att CSN efterfrågade priset för Follow-Me-Print-funktion avseende endast en MFP, då CSN inte skulle ha någon som helst nytta av funktionen på sina elva kontor i landet. Anledningen till att Follow-Me-Print i prismallen anges på en egen rad är att programvaran för Follow-Me-Print ska kontoföras på ett annat objekt än de övriga posterna. Det gavs också en egen rad eftersom ett tydligt krav på denna funktion har ställts i avropsförfrågan (punkt 3.6) och CSN har velat att detta ska komma till uttryck i prismallen.

Ricoh vidhåller vad som tidigare anförts angående att utvärderingen inte skett i enlighet med förutsättningarna i upphandlingen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Bestämmelser

Den 1 januari 2017 trädde den nya lagen (2016:1145) om offentlig upphandling i kraft och LOU (2007:1091) upphävdes därmed. Enligt 4 p. över-

gångsbestämmelserna gäller dock den upphävda lagen för sådan upphandling som har påbörjats före ikraftträdandet. Den aktuella upphandlingen påbörjades före den 1 januari 2017 och den upphävda LOU (2007:1091) är därmed tillämplig i målet.

Upphandlande myndighet 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).

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten efter ansökan av en leverantör besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts (16 kap. 4 och 6 §§ LOU).

Utredningen i målet

I Avropsförfrågan anges under **3.6 FUNKTIONALITET "FOLLOW-ME-PRINT"** bl.a. följande:

"I samband med att ny MFP implementeras ska funktionalitet för "Follow-me-print" etableras i enlighet med nedanstående:

CSN:s medarbetare ska kunna använda sina passerkort eller motsvarande framtida lösning, för Follow-me-print funktionen. "Follow-me-print" ska vara standard-printkö för arbetsplats men ska kunna väljas bort med aktivt val.

Samtliga MFP ska anslutas till nätverk via inbyggt nätverkskort (Ethernet) med möjlighet att ställa om hastigheten mellan 10 Mbit/s (full duplex) och 100 Mbit/s (full duplex) eller "Auto".

MFP ska kunna utrustas med kortläsare för att via RFID/Mifare läsa information lagrad på CSN:s eID-kort för identifiering av användaren vid "Follow-me-print"-utskrift.

"Follow-me-print-utskrifter" ska endast vara åtkomliga för behörig användare (det vill säga den ursprungliga beställaren av utskriften).

En begärd "Follow-me-print-utskrift" ska kunna hämtas ut på valfri MFP genom val på MFP display.

Systemet ska vara konfigurerbart för hur länge en begärd "Follow-me-printutskrift" ska leva (dagar/timmar). Det vill säga, har den inte skrivits ut inom konfigurerad tid ska den tas bort ur systemet.

All utrustning ska stödja direktutskrift av PCL5, PCL6, PostScript- och PDF-format.

Hårdvara som används för tjänsten Follow-me-print eller Mobil utskrift ska ingå i offererat pris. Implementation av "Follow-me-print"-lösning ska vara helt genomförd senast den 1 april 2017."

Vidare anges under 6.3 PRISER:

"I bilaga 2, Prisbilaga ska leverantören redovisa efterfrågade priser. Priserna ska baseras på de förutsättningar som beskrivs i avropsförfrågan med tillhörande bilagor och vara fasta. --- Priserna ska inkludera allt utom de delar som uttryckligen exkluderas. Skanning, kopiering och utskrift från mobil utrustning telefon, platta eller dator, Follow-Me-Print samt Second line ska inkludera allt utom det uttryckligen exkluderas, och prissätts som en funktion.

Underbilaga 2 Prisbilaga MFP som funktion är utformad på följande sätt avseende de offererade produkter/tjänster som ska prissättas per månad:

MFP som funktion	Pris per månad	Utvärderingsvolym	Summa 48 månader
MFP som funktion	0,00 kr	60	0 kr
Extra fack A4	0,00 kr	38	0 kr
Extra fack A3	0,00 kr	17	0 kr
IPDS modul/Kort	0,00 kr	17	0 kr
Efterbehandlare för sortering och häftning	0,00 kr	17	0 kr
Follow-Me-Print	0,00 kr	1	0 kr

Förvaltningsrättens bedömning

En förutsättning för att förvaltningsrätten ska besluta om åtgärder enligt LOU är att den upphandlande myndigheten har brutit mot någon bestämmelse i lagstiftningen eller någon av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna som bär upp denna lagstiftning samt att den som begär överprövning lidit eller i vart fall riskerat att lida skada av den upphandlande myndighetens brott mot LOU. Förvaltningsrättens prövning är begränsad till vad sökanden har anfört till stöd för sin talan (jfr RÅ 2009 ref. 69).

Av principen om likabehandling följer att anbudsgivarna ska ges lika möjlighet att utarbeta sina anbud och att de ska behandlas lika när anbuden prövas av den upphandlande myndigheten. Förfrågningsunderlaget ska vara utformat så att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla leverantörer kan tolka informationen på samma sätt. Varje leverantör ska därmed med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget kunna bilda sig en uppfattning om möjligheterna att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Höga krav bör ställas på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar av ett förfrågningsunderlag, även om mindre brister och oklarheter får godtas. De skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten inte träds för när (jfr RÅ 2002 ref. 50).

Ricoh har anfört att CSN inte har genomfört utvärderingen av de priser som angetts i prismallen på ett sätt som överensstämmer med principerna om likabehandling och transparens, då det pris per månad som Ricoh angett för Follow-Me-Print multiplicerats med 60 i stället för med ett (1). CSN har å sin sida anfört att det tydligt anges i förfrågningsunderlaget att CSN efterfrågat Follow-Me-Print som en funktion och att månadspriset för funktionen ska anges för utvärderingsvolymen 60 stycken MFP.

Den prisbilaga som anbudsgivarna skulle fylla i anger på raden för Follow-Me-Print utvärderingsvolymen med siffran 1. På flera ställen i förfrågningsunderlaget anges dock att CSN i upphandlingen efterfrågar en Follow-Me-Print-funktion. CSN har också angett som ska-krav att en begärd Follow-Me-Print-utskrift ska kunna hämtas ut på valfri MFP. Det framgår också av förfrågningsunderlaget att det finns många kontor runt om i landet och att personal ska kunna hämta utskrifter på dessa. Under punkten 6.3 Priser har vidare angetts som ska-krav att bl.a. Follow-Me-Print ska prissättas som en funktion. Mot denna bakgrund finner förvaltningsrätten att en rimligt informerad och normalt ansvarsfull leverantör i branschen borde ha förstått att det som efterfrågades och skulle prissättas i prisbilagan var Follow-Me-Print-funktionen för samtliga MFP, alltså som en funktion. Vad Ricoh anfört visar således inte att CSN under upphandlingen brutit mot LOU eller någon av de grundläggande principerna för offentlig upphandling. Ricoh har därmed inte heller visat att man lidit eller riskerat att lida skada till följd av något fel begånget av CSN under upphandlingen. Det finns då inte förutsättningar för förvaltningsrätten att ingripa mot upphandlingen, och ansökan ska därför avslås.

Förvaltningsrätten erinrar om innehållet i 16 kap. 10 § LOU, enligt vilken den upphandlande myndigheten när förlängd avtalsspärr råder inte får ingå avtal förrän tio dagar har gått från det att förvaltningsrätten har avgjort målet.

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



Kerstin Widmark
rådman

Målet har föredragits av föredragande juristen Gunilla Lavås.



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Om Ni vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska Ni skriva till Kammarrätten i Sundsvall. 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 vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. Detta gäller mål om övertävning enligt

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

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.