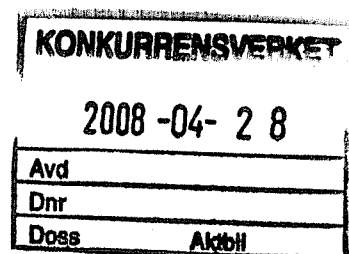


SÖKANDE

Prinfo Grafiskt Center i Sverige AB, 556216-9309
Källvattengatan 9
212 23 Malmö

MOTPART

Rikspolisstyrelsen
Administration/Upphandling
Box 12256
102 26 Stockholm



SAKEN

Överprövning enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU

DOMSLUT

Länsrätten bifaller begäran om överprövning och förordnar att Rikspolisstyrelsens upphandling avseende ramavtal för tryckning av personaltidning rättas på så sätt att Elanders AB:s och Sjuhäradsbygdens Tryckeri AB:s anbud förkastas.

BAKGRUND

Rikspolisstyrelsen (RPS) har genomfört en upphandling avseende ramavtal för tryckning av personaltidning, dnr. PVS-185-4899/07. Upphandlingen har genomförts som selektiv upphandling. I tilldelningsbeslut meddelat den 19 februari 2008 beslöt RPS att anta annat anbud än anbudet från Prinfo Grafiskt Center i Sverige AB.

YRKANDE M.M.

Prinfo Grafiskt Center i Sverige AB (**bolaget**) ansöker om överprövning enligt LOU och yrkar i första hand att länsrätten ska besluta att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse av upphandlingen skett på så vis att vinnande leverantörs, Elanders AB, samt Sjuhäradsbygdens tryckeri AB anbud förkastats och ny anbudsutvärdering genomförs utan dessa anbud, varvid kriteriet "Kvalitet" ska strykas. I andra hand yrkar bolaget att upphandlingen ska göras om. Vidare yrkar bolaget att länsrätten interimistiskt förordnar att upphandlingen inte får avslutas innan något annat har beslutats. Bolaget anför i huvudsak följande till stöd för sin talan. RPS har i upphandlingen frångått principerna i LOU.

Elanders AB:s anbud uppfyller inte skall-kravet i punkten 6 i anbudsförfrågan att prisuppgifter som begärts **skall** lämnas utan reservationer, ändringar eller tillägg, eftersom Elanders under denna punkt i sitt anbud gör en reservation för materialprishöjning. Inte heller har Elanders angett vilket index de ska arbeta efter och de uppfyller därför inte skall-kravet i punkten 5 i kravspecifikationen som hänvisar till avtalsbilagan punkten 13, enligt vilken anbudsgivaren bl.a. **skall** ange vilket index som ska gälla. Elanders anbud skulle därför inte ha utvärderats utan förkastats.

Inte heller anbudet från **Sjuhäradsbygdens Tryckeri AB** uppfyller skall-kraven i förfrågningsunderlaget, varför även detta anbud skulle ha förkastats. I kravspecifikationen anges under punkten 1.10 att överupplaga

skall levereras till Stockholm. Enligt Sjuhäradsbygdens anbud ingår endast leverans till Posten eller Citymail, varför aktuellt skall-krav inte är uppfyllt. Vidare uppfyller Sjuhäradsbygdens anbud inte heller skall-kravet i punkten 2.3 i kravspecifikationen enligt vilken anbudsgivaren **skall** garantera en säker hantering av adressregistret. Sjuhäradsbygdens Tryckeri AB har i sitt anbud endast uppgett att deras adresseringsrutiner är samma som innan. Att hänvisa till uppgifter som den upphandlande myndigheten har genom exempelvis tidigare samarbete medföretag att den upphandlande enheten måste tillföra uppgifter för att anbudet ska bli komplett och kunna utvärderas, något som inte är förenligt med LOU.

RPS **utvärdering** strider mot LOU eftersom den är baserad på tycke och smak enbart av den enskilde tjänsteman som har utvärderat kriteriet kvalitet. När provtrycken skulle genomföras hos respektive företag fanns inga instruktioner utöver att de digitala dokumenten skulle tryckas på papper. Några kriterier på hur själva resultatet av provtrycket ska vara har inte heller angetts av RPS, vilket strider mot principerna om förutsebarhet och transparens samt mot principen om affärsmässighet i LOU. Anbudsgivare har härigenom behandlats på ett diskriminerande sätt. Princo trycker efter samma standard som Sjuhäradsbygdens Tryckeri AB och har trots detta fått ett lägre betyg. De har vid upprepade tillfällen frågat RPS om det finns fler dokument angående hur utvärderingen av provtrycken skett utan att få något svar på denna fråga, vilket de finner märkligt. Likaså är det enligt bolagets uppfattning märkligt att RPS inte tillåter en opartisk utomstående part att kontrollera provtrycken.

Länsrätten har i beslut den 29 februari 2008 med stöd av 7 kap. 2 § andra stycket LOU förordnat att upphandlingen tills vidare inte får avslutas och att beslutet gäller till dess länsrätten förordnar annat i målet.

RPS har i yttrande, daterat den 5 mars 2008, yrkat att ansökan ska avslås samt anfört bl.a. följande. Upphandlingen har inte genomförts på ett sätt

som står i strid med de principer som bär LOU och gemenskapsrätten. Sökanden har inte heller visat att bolaget lider eller riskerar att lida skada. Elanders AB och Sjuhäradsbygdens Tryckeri AB uppfyller samtliga ställda skall-krav. En upphandlande enhet får enligt 1 kap. 21 § medge att anbud eller anbudssökande rättar en uppenbar felskrivning eller felräkning eller något annat uppenbart fel i anbudet eller ansökningen att få lämna anbud. Även om RPS inte skulle ha haft rätt att medge rättelse av Elanders anbud så ska bolagets ansökan avslås, eftersom denna brist inte medför att bolaget lider eller riskerar att lida skada. Utvärderingen har, enligt RPS uppfattning, genomförts helt i enlighet med vad som har angetts i anbudsförfrågan.

RPS bestrider att **Elanders AB** inte har lämnat fasta priser. I bilaga 1 (s. 3) till anbudet har Elanders bekräftat att priserna är lämnade utan reservationer, ändringar och tillägg. Den angivna prisreservationen är, enligt RPS uppfattning, ett uppenbart misstag. Av anbudet framgår tydligt att Elanders har lämnat sina prisuppgifter i en anbudsmall med förskrivnen standardtext som innehåller en allmänt hållen prisreservation. Av misstag har denna inte strukits och RPS har därför haft rätt att medge Elanders att rätta det uppenbara felet, vilket också gjorts. RPS har inte ställt upp något skall-krav på att anbudsgivaren ska lämna index (se punkten 5 i förfrågningsunderlaget). Elanders har dock i bilaga 1 till sitt anbud angett det index som ska tillämpas.

Sjuhäradsbygdens Tryckeri AB har i bilaga 3 till sitt anbud bekräftat att kravet på att leverans även ska kunna ske till Stockholm uppfylls. Den omständigheten att man inte har beskrivit hur detta ska ske medför inte att skall-kravet inte är uppfyllt eftersom RPS inte har uppställt något sådant krav. Sjuhäradsbygdens tryckeri har vidare i bilaga 3 till anbudet uttryckligen accepterat skall-kravet beträffande en säker hantering av adressregistret och något krav på att anbudsgivaren ska beskriva hur skall-kravet uppfylls har inte uppställts av RPS. Sjuhäradsbygdens tryckeri uppfyller således nämnda skall-krav.

RPS har genomfört **utvärderingen** av anbudsprov helt i enlighet med vad som angetts i anbudsförfrågan och betygssättningen är bedömd av sakkunnig.

Bolaget har i yttrande, daterat den 11 mars 2008, anfört bl.a. följande. Att **Elanders** anbud är orent och inte uppfyller skall-kravet på att lämna fasta priser framgår klart och tydligt. Sedan Elanders har fått tillföra ny information har de angett att den offert, i vilken reservationer anges, inte är giltig. Det är i Elanders anbud inte fråga om en uppenbar felskrivning eller felräkning. RPS har låtit en anbudsgivare att komma in med ny information som ersatt tidigare information, vilket inte är tillåtet enligt LOU. Att offerten är skriven med standardtext har inte någon betydelse. Det förtydligande som RPS hänvisar till är dessutom skrivet den 4 mars 2008, det vill säga tolv dagar efter det att tilldelningsbeslutet meddelades. Informationen fanns således inte tillgänglig för RPS vid tidpunkten för tilldelningsbeslutet.

De dokument RPS hänvisar till beträffande **Sjuhäradsbygdens** anbud finns inte i det underlag som bolaget har begärt ut från RPS. Bilaga 3 hantearar webblösning. Efter genomgång av anbudet framgår att de inte levererar överupplagan till Stockholm och skall-kravet är således inte uppfyllt. Skulle det anges i anbudet att sådan frakt ingår har Sjuhäradsbygdens tryckeri lämnat motstridiga uppgifter och anbudet skulle därmed ha förkastats.

RPS vidhåller att de har haft rätt att medge att **Elanders** anbud rättas alternativt förtydligas enligt 1 kap. 21 § LOU samt bestämmelserna om förklaringsmisstag i avtalslagen. **Sjuhäradsbygdens tryckeri** har genom att kryssa för ja i svarsmallen besvarat ställda skall-krav på det sätt som efterfrågats. **Utvärderingen** av provtrycken har skett på det sätt som angetts i förfrågningsunderlaget, det vill säga genom bedömning av inskickade provtryck i förhållande till varandra.

Bolaget har i yttrande, daterat den 1 april 2008, uppgett bl.a. följande. I förfrågningsunderlaget uppges att vid värderingen av bildkvaliteten kommer det provexemplar som anbudsgivaren ska bifoga anbudet att bedömas, att vid bedömningen kominer en femgradig skala att nyttjas och att det betyg som anbudsgivaren erhåller ska viktas till 60 procent. Det framgår inte av förfrågningsunderlaget att provtrycken ska bedömas mot varandra, vilket RPS har uppgett i sitt yttrande. Därmed har RPS frångått förfrågningsunderlaget och tillämpat ett nytt utvärderingskriterium.

RPS har därefter inkommit med ett yttrande.

DOMSKÄL

Enligt 1 kap. 4 § LOU skall upphandling göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn.

Enligt 1 kap. 21 § LOU får en upphandlande enhet medge att en anbudsgivare eller anbudssökande rättar en uppenbar felskrivning eller felräkning eller något annat uppenbart fel i anbudet eller ansökningen att få lämna anbud.

Enheten får begära att ett anbud eller en ansökan förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning.

Av 6 kap. 12 § samma lag framgår följande. En upphandlande enhet skall anta antingen

1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, eller
2. det anbud som har lägst anbudspris.

Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, skall enheten ta hänsyn till samtliga omständigheter såsom pris, leveranstid, driftskostnader, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service, tekniskt stöd, miljöpåverkan m.m. Enheten skall i förfrågningsunderlaget eller i annonsen om upphandling ange vilka omständigheter den tillmäter betydelse. Omständigheterna skall om möjligt anges efter angelägenhetsgrad, med den viktigaste först.

Av 7 kap. 1 § LOU framgår bl.a. att en leverantör som anser att han lidit eller kommer att lida skada enligt 2 § får i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om åtgärder enligt nämnda paragraf.

I 7 kap. 2 § första stycket LOU anges att om den upphandlande enheten har brutit mot 1 kap. 4 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, skall rätten besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Utredning i målet

I RPS anbudsfrågan anges under punkten 7 ”Utvärderingsförfarande” bl.a. följande. Förfrågningsunderlaget innehåller ett antal skall-krav. En förutsättning för att anbud ska kunna antas är att samtliga skall-krav är uppfyllda.

Under punkten 7.1 i anbudsfrågan anges bl.a. följande. Vid anbudsprövningen kontrolleras inledningsvis att anbud uppfyller de ställda skall-kraven i punkten 5 ”Kravspecifikation” (bilaga 2) samt att de kommersiella villkoren i punkten 6 är uppfyllda. Därefter kommer de anbud som uppfyller skall-kraven att genomgå en bedömning av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga med hänsyn taget till nedan angivna och rangordnade utvärderingskriterier.

Pos.	Kriterium	Viktning
1	Hög bildkvalité	60 %
2	Pris	40 %

Vid värderingen av bildkvalitén kommer det provexemplar av personaltidningen som anbudsgivaren ska bifoga anbudet att bedömas. Vid bedömningen kommer en femgradig skala att nyttjas, där 1 är sämst och 5 är bästa betyget. Det betyg som anbudsgivaren erhåller kommer sedan att viktas till 60 procent.

I anbudsförfrågan under punkten 6.1 **"Pris"** anges följande. Anbudsgivaren **skall** ange priser i SEK exklusive mervärdesskatt enligt kravspecifikationen bilaga 2 punkten 4. Priserna **skall** omfatta ersättning för samtliga kostnader och utgifter för fullgörandet av i ramavtalet nämnda åtaganden. För att utvärdering av lämnade priser ska kunna genomföras **skall** de prisuppgifter som begärts lämnas utan reservationer, ändringar eller tillägg.

I kravspecifikationen anges under punkten 5 **"Index"** bl.a. följande. Anbudsgivaren anger vilket index som ska gälla, se vidare avtalsbilagan punkt 13. I avtalsunderlaget under punkten 13 anges bl.a. att anbudsgivaren **skall** ange vilket index som ska gälla, vilken basmånad och vilken indextyp (preliminärt/definitivt).

I kravspecifikationen anges bl.a. under **"Allmänt"** att anbudet **skall** avse nedanstående omfattning.

1. Omfattning

1.10 Adressering. InkJetadressering, transport till Posten eller Citymail packas i kartong, frakt överupplaga till Stockholm.

I kravspecifikationen anges under punkten 2.3, **"Krav på utförande"** att anbudsgivaren **skall** garantera en säker hantering av adressregistret.

I bilaga "Offert" till av Elanders AB ingett anbud i upphandlingen uppges bl.a. följande. Ovanstående priser gäller exklusive mervärdesskatt och eventuell reklamskatt om ej annat anges. Anbudet är baserat på gällande affärsregler enligt ALG-02. Reservation för materialprishöjning. (Papper, film, plåt m.m.)

Elanders AB har i skrivelse "Förtydligande av offert", daterad den 4 mars 2008, uppgett bl.a. följande. I offerten till RPS har Elanders använt en standardmall, i vilken en formulering felaktigt kommit med. Elanders reserverar

sig inte för materialprishöjningar. I RPS:s svarsmall, under punkten 6.1 "Pris", har Elanders godkänt att de prisuppgifter som begärts lämnas utan reservationer, ändringar eller tillägg.

Sjuhäradsbygden Tryckeri AB har i bilaga 1 "Offert" till sitt anbud uppgett bl.a. att frakt ingår till Posten eller CityMail.

Länsrätten gör följande bedömning.

Enligt 1 kap. 4 § LOU ska en upphandling göras med nyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. En upphandling enligt LOU ska kännetecknas av förutsebarhet och öppenhet. I det uppställda kravet på affärsmässighet får anses ligga att en anbuds-inbjudan ska vara så klart och tydligt utformad att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande enheten tillmäter betydelse vid upphandlingen.

I fråga om förfrågningsunderlag och tillämpad utvärderingsmodell i visst fall uppfyller det krav på affärsmässighet som uppställs i LOU har Regeringsrätten uttalat bl.a. följande. LOU ger inte närmare besked om hur ett förfrågningsunderlag ska vara utformat eller hur en utvärderingsmodell skall vara konstruerad utöver vad som kan sägas komma till uttryck i bl.a. 1 kap. 4 och 22 §§ LOU. 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 LOU och gemenskapsrätten inte träds för när (se RÅ 2002 ref. 50).

De krav som den upphandlande enheten ställer i förfrågningsunderlaget kan uttryckas i s.k. skall-krav vilka, till skillnad från s.k. bör-krav, är ovillkorliga för att anbudet skall kunna komma i fråga för antagande. Ett anbud som

inte uppfyller samtliga ställda skall-krav får inte antas eftersom detta skulle strida mot principen om likabehandling av anbudsgivarna. Detta framgår bl.a. av EG-domstolens praxis (jfr t.ex. mål C 243/89, kommissionen mot Danmark). En överträdelse av nämnda princip strider mot 1 kap. 4 § LOU.

Skall-kravet i punkten 6.1 i anbudsförfrågan "Pris"

Elanders AB har i bilaga till sitt anbud gjort en reservation för materialpris-höjning. Elanders har samtidigt i svarsmallen kryssat i ja som svar på frågan om kraven i anbudsförfrågan och kravspecifikationen angående aktuellt skall-krav uppfylls. Elanders har således lämnat motstridiga uppgifter och enligt länsrättens mening uppfyller Elanders inte skall-kravet att prisuppgifter som begärts skall lämnas utan reservationer, ändringar eller tillägg. Att Elanders inkommit med ett "förtydligande" efter det att tilldelningsbeslutet meddelades medför inte en annan bedömning. Genom att RPS har prövat anbudet från Elanders trots att skall-kravet inte uppfyllts har RPS brutit mot LOU och Prinfo har lidit skada.

Skall-kravet i punkten 5 i kravspecifikationen "Index"

Elanders AB har i bilaga 1 till sitt anbud uppgett det index som ska tillämpas – PPI – varför detta skall-krav får anses vara uppfyllt.

Skall-kravet i punkten 1.10 i kravspecifikationen "Omfattning"

Sjuhäradsbygden Tryckeri AB har i bilaga 1 "Offert" till sitt anbud uppgett bl.a. att frakt ingår till Posten eller CityMail samtidigt som de kryssat i ja som svar på frågan om kraven i anbudsförfrågan och kravspecifikationen angående aktuellt skall-krav uppfylls. Sjuhäradsbygden får därmed anses ha lämnat sådana motstridiga uppgifter som medför att det aktuella skall-kravet inte är uppfyllt. Genom att RPS har prövat anbudet från Sjuhäradsbygden trots att skall-kravet inte uppfyllts har RPS brutit mot LOU och Prinfo har lidit skada.

Skall-kravet i punkten 2.3 i kravspecifikationen "Krav på utförande"

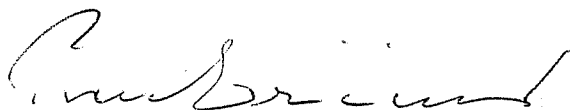
Sjuhäradsbygden Tryckeri AB har svarat ja på frågan om skall-kravet att garantera en säker hantering av adressregistret uppfylls. De får därmed anses ha uppfyllt aktuellt skall-krav. Att Sjuhäradsbygden i bilaga till sitt anbud uppgett bl.a. att de har samma adresseringsrutin som de hade under perioden 1999 – 2004 då de producerade personaltidningen "Sambandet" medför inte en annan bedömning.

Utvärderingen

Beträffande utvärderingen gör länsrätten följande bedömning. Allmänt gäller att det inte är en uppgift för länsrätten att vid en överprövning av en upphandling pröva de subjektiva kriterier som ligger till grund för en upphandlande enhets slutsatser beträffande enskilda anbudsgivares kvalificering för uppdraget. Länsrätten skall således inte göra någon bedömning av hur den upphandlande enhetens poängsättning har gått till. Av handlingarna i målet kan inte utläsas annat än att utvärderingen är i överensstämmelse med förfrågningsunderlaget. Länsrätten finner vidare att den modell som använts vid utvärderingen är godtagbar. Bolaget har inte gjort troligt att det vid poängsättningen tagits ovidkommande hänsyn. Det har inte heller i övrigt visats att förfarandet strider mot de krav som uppställs i LOU.

För att en upphandling ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts krävs enligt 7 kap. 2 § LOU att leverantören lidit eller kan komma att lida skada. Med beaktande av vad som anförts ovan om att Elanders AB och Sjuhäradsbygdens Tryckeri AB inte uppfyller alla ställda skall-krav skulle deras anbud rätteligen ha förkastats. Då Princo Grafiskt Center i Sverige AB som sökande lider skada genom att Elanders anbud felaktigt har antagits och genom att Sjuhäradsbygdens anbud felaktigt har utvärderats ska ansökan om överprövning bifallas och rättelse ske på så sätt att Elanders AB:s och Sjuhäradsbygdens Tryckeri AB:s anbud förkastas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (Dv 3109/1a)



Tom Ericius

Länsrättsassessor

Föredragande har varit Ulrika Alvinger.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga länsrättens beslut skall skriva till kammarrätten i Stockholm. Skrivelsen skall dock skickas eller lämnas till länsrätten.

Överklagandet skall ha kommit in till länsrätten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Tiden för överklagandet för offentligpart räknas emellertid 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 skall kunna tas upp i kammarrätten fordras att prövningstillstånd meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut vartill länsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står länsrättens 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 skall innehålla

1. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom skall adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,
2. det beslut som överklagas med uppgift om länsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av länsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen skall vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till länsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud skall denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.

