



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**

Avd. 3

**DOM**  
2017-05-29  
Meddelad i Göteborg

Mål nr  
13578-16

**SÖKANDE**

BeneSign System AB, 556434-4330  
Mölnsdalsvägen 22  
412 63 Göteborg

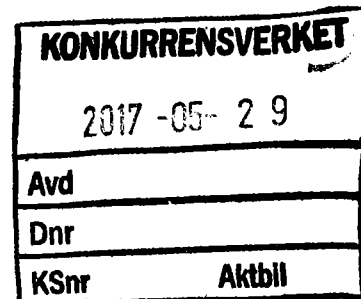
Ombud: Advokaten Jesper Sundström  
Wistrand Advokatbyrå  
Box 11920  
404 39 Göteborg

**MOTPART**

Kungsbacka kommun  
434 81 Kungsbacka

**SAKEN**

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



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 474171

**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**

Kungsbacka kommun (kommunen) genomför en upphandling av skyltar inom- och utomhus, dnr 16/194. Av tilldelningsbeslut den 8 december 2016 framgår att Floda Systemskylt Aktiebolag (FSAB) vunnit upphandlingen.

**YRKANDEN M.M.**

*BeneSign System AB* (Benesign) ansöker om överprövning och yrkar att rättelse ska ske på så sätt att en ny utvärdering genomförs varvid anbudet från FSAB inte utvärderas. Benesign anför bl.a. följande. FSAB:s anbud uppfyller inte samtliga obligatoriska krav i upphandlingen och därför föreligger inte rättsliga förutsättningar för att tilldela FSAB kontraktet. Enligt likabehandlingsprincipen får upphandlande myndighet inte bortse från eller efterge obligatoriska krav som uppställts i förfrågningsunderlaget. Kommunen har genom att ta upp FSAB:s anbud till utvärdering agerat i strid med likabehandlingsprincipen.

Enligt punkt 2.1.13 i förfrågningsunderlaget ska offererade produkter passa in och komplettera befintliga skyltsystem i kommunens verksamheter. Enligt punkt 4.1.1 definieras kraven på produkterna i prisbilagan. Av prisbilagan framgår att kommunen ställt krav på utformning och egenskaper för varje offererad produkt. Kraven förtydligas genom hänvisning till referensprodukter från kommunens befintliga skyltsystem. Detta innebär att de produkter som anbudsgivare har att offerera ska motsvara de krav som ställs upp samt ha en utformning så att de utseendemässigt kompletterar befintligt skyltsystem, dvs. de ska vara likvärdiga referensprodukten.

På position 3 anger kommunen DanSign, modell CurveSign eller likvärdigt. FSAB har på denna position offererat en skylt som är plan, dvs. den uppfyller inte kravet på att det ska vara en konvex skylt. Detta framgår av

bifogad bild där FSAB:s offererade skylt är placerad framför referensprodukten. Den skylt som efterfrågas på position 3 ska vidare ha två rader för texttejp, vilket tydligt framgår av den referensbild som är bifogad anbudsförfrågan. Genom att använda texttejp kan kommunen enkelt byta ut text genom att föra in textremсор i spåret utan att dessa klistras fast. Det är uppenbart att kommunen har efterfrågat denna egenskap. Syftet med en sådan utformning är att det enkelt ska gå att föra in textremсор eller texttejpen i det spår som finns på skylten. För detta ändamål kan kommunen enkelt ta fram textremсор som skrivs ut direkt i skrivare eller i textmaskin när informationen ska bytas ut. Dessa namnremсор kommer inte att fungera i den skylt som FSAB har offererat och därför kan den inte komplettera befintliga system på ett funktionellt sätt, vilket är ett krav i upphandlingen. Användning av texttejp eller textremсор som kan appliceras i profilspar utan att behöva klistras är allmänt vedertaget i skyltbranschen. Den skylt FSAB offererat på position 3 saknar spår för texttejp och textremсор kan inte appliceras utan att klistras fast. Skylten uppfyller således varken kravet på att vara en konvex skylt eller kravet på att fungera med textremсор. Skylten uppfyller därmed inte de obligatoriska kraven i upphandlingen.

Avseende position 6 anger kommunen också DanSign, modell CurveSign eller likvärdigt. Detta är en skylt med en väsentlig grad av konvexitet. Det innebär att den skylt som offereras på denna position måste vara i det närmaste lika konvex som referensprodukten för att överensstämja med befintligt system. Referensprodukten CurveSign är formpressad, dvs. man har tagit fram speciella verktyg för att framställa den och ge den dess konvexa form. Detta är en tidsödande och kostsam process och görs för att få en bestämd form på skylten och säkerställa att den är statisk, dvs. inte förändrar sig vid hantering eller montering. Denna typ av skylt är betydligt dyrare att framställa än en plan eller i det närmaste plan skylt. Den konvexa skylten CurveSign som efterfrågats på position 6 är cirka 70 % dyrare än motsvarande skylt inom det plana systemet LockSign. FSAB har på denna

position offererat en skylt som är i det närmaste plan, dvs. den uppfyller inte kravet på att det ska vara en konvex skylt. Detta framgår tydligt av Benesigns bild där den av FSAB offererade skylten är placerad jämte referensprodukten. Det kan inte uteslutas att bilden som kommunen har lämnat in visar en plan skylt som tvingats till en viss böjning i syfte att ge ett konvext intryck. För att illustrera detta har Benesign tagit en vanlig plan skylt, värmt den något samt böjt den till en konvex form. Detta tillsammans med att skylten hålls på ett visst sätt gör att den vid avbildning framstår som konvex, vilket framgår av den av Benesign bifogade bilden. Skylten kommer dock att återgå till plan form efter en stund. Det är avsevärt mer komplicerat att fästa blindtext på en konvex skylt än vad som är fallet på en plan skylt. FSAB har gynnats genom att bolaget tillåtits att offerera en i det närmaste plan skylt i stället för den efterfrågade dyrare och konvexa skylten.

FSAB har skyltarna Arc och A-sign som motsvarar CurveSign i sitt sortiment. Dessa system är mer likvärdiga referensprodukten men hade sannolikt inte kunnat offereras till det låga pris FSAB har lämnat. Kommunen har uppgett att FSAB inte har lämnat in varuprov avseende systemet Arc. Det får därför antas att skylten som offererats ingår i sortiment P-sign. Detta är endast en gissning eftersom uppgifterna har sekretessbelagts av kommunen. FSAB har dock bifogat produktblad på systemet Arc trots att detta enligt uppgift från kommunen inte har offererats. Den enda möjligheten att upptäcka att Arc inte ingår i de offererade systemen är vid en granskning av de fysiska proverna.

Vidare efterfrågas avseende position 9–12 ett system av konvexa skyltar. Som referensprodukt har kommunen angett DanSign, modell CurveSign eller likvärdigt. Avseende position 13–16 efterfrågas ett plant skyltsystem där användare själv kan byta budskap genom egna utskrifter. Som referensprodukt har kommunen angett DanSign, modell LockSign eller likvärdigt. Det är således två olika system som efterfrågas på dessa

positioner. Enligt kommunen har FSAB angett olika system för de aktuella positionerna. Detta är märkligt eftersom det vid granskning av de varuprover som lämnats in för respektive position framgår att FSAB gett in identiska varuprover för positionerna 9–12 och 13–16. Av bifogat bildmaterial framgår att FSAB har offererat samma slags skyltar för båda systemen. Ingen av dessa skyltar är konvexa. Oavsett om man visuellt uppfattar dem som konvexa eller plana ser de likadana ut. Redan detta är tillräckligt för att konstatera att kravet inte är uppfyllt eftersom samma skylt omöjligt kan vara både konvex och plan samtidigt.

Kommunen har genom att utvärdera anbudet från FSAB åsidosatt likabehandlingsprincipen genom att göra avsteg från kravet på olika skyltsystem på respektive positioner. Anbudet från FSAB uppfyller inte de obligatoriska kraven och får därför inte utvärderas. Benesign lider skada eftersom Benesign, bortsett från FSAB:s anbud, har lämnat anbudet med lägst pris. Vid en korrekt utvärdering skulle Benesign rätteligen ha tilldelats kontraktet.

För det fall kommunen, med avsteg från de obligatoriska krav som anges i förfrågningsunderlaget, tillåter att anbudsgivare offererar skyltar som i hög grad avviker från referensprodukterna är detta en väsentlig förändring av förutsättningarna för upphandlingen. Alternativt har förfrågningsunderlaget varit otydligt. Det föreligger en brist, hänförlig till upphandlingens konkurrensuppsökande skede, som är tillräcklig för att förordna att upphandlingen ska göras om.

*Kommunen* anser att ansökan ska avslås och anför bl.a. följande.

Utvärderingen har skett helt enligt likabehandlingsprincipen och FSAB uppfyller samtliga obligatoriska krav i upphandlingen.

Avseende position 3 är kravet att skylten ska vara konvex, ha plats för två rader samt att förändring av text ska kunna göras av beställaren. Skylten som FSAB har offererat har två spår där man kan fästa texttejp, vilket man byter själv. Det finns inget krav på att skylten ska fungera med textremсор. Kommunen har efterfrågat produkt DanSign, modell CurveSign eller likvärdigt. Kommunen anser att produkten som FSAB har offererat fyller den efterfrågade funktionen och därmed är kraven i upphandlingen uppfyllda. Referensobjektet som Benesign hänvisar till är enbart referensobjekt, dvs. en upplysning om vilka skyltar kommunen har i dagsläget.

Kravet på skylten för position 6 är att det ska vara en taktil, konvex skylt med blindtext. Skylten som FSAB offererat uppfyller dessa krav. Kraven på position 9–12 är att det ska vara ett konvext skyltsystem, vilket FSAB också har offererat. Kravet på position 13–16 vara att det ska vara ett plant skyltsystem, vilket FSAB har offererat.

Det ska understrykas att upphandlande myndigheter är skyldiga att acceptera produkter som erbjuder likvärdiga funktioner som referensprodukten. Framställningsprocessen av skylten saknar betydelse i sammanhanget.

Att kommunen har ställt krav på att ”offererade produkter ska passa in och komplettera befintligt system...” är felaktigt. Formuleringen ingår i utvärderingsmodellen som ett utvärderingskriterium, vilket kan generera ett mervärdesavdrag. FSAB har i denna del inte erhållit fullt utformningsavdrag. Bildmaterialet som kommunen har bifogat visar vidare tydligt att av FSAB inlämnade varuprover överensstämmer med de efterfrågade funktionerna, konvexitet samt plan skylt.

## 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).

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).

Förvaltningsrättens prövning utgör en kontroll av om det finns skäl att ingripa mot upphandlingen på grund av att den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna eller andra bestämmelser i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i den lagen. I mål om överprövning enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter denne grundar sin talan och att domstolens prövning bör begränsas till de grunder som parten åberopar (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2009 ref. 69).

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 (jfr RÅ 2002 ref. 50).

*Förvaltningsrättens bedömning*

Förvaltningsrätten kan inledningsvis konstatera följande när det gäller kraven i upphandlingen. I prisbilagan finns en kolumn med rubriken "Krav på produkt" där olika krav anges för respektive position. Såsom förfrågningsunderlaget har formulerats får det anses tydligt att de krav som framgår i denna kolumn är obligatoriska krav i upphandlingen. Det finns också en kolumn med rubriken "Befintligt fabrikat" där kommunens nuvarande fabrikat anges med tillägget "eller likvärdigt" för samtliga skyltar som utvärderas i upphandlingen. Förvaltningsrätten anser att den tolkning som ligger närmast till hands i denna del är att det utgör ett obligatoriskt krav i upphandlingen att offererade skyltar ska vara likvärdiga med kommunens befintliga skyltar. Förvaltningsrätten kan vidare konstatera att det i övrigt inte finns något krav på att offererad produkt ska passa in i kommunens skyltsystem. Kommunen har vid utvärderingen gett avdrag beroende på hur väl offererade produkter passar in och kompletterar befintliga skyltsystem i kommunens verksamheter. Mot denna bakgrund har det inte uppställts något självständigt obligatoriskt krav på att offererad produkt ska passa in och komplettera befintligt skyltsystem. Som ovan konstaterats ska dock produkten vara likvärdig.

Enligt förvaltningsrättens mening är det upp till den upphandlande myndigheten att avgöra vilka produkter som efterfrågas i en upphandling och hur dessa bör vara utformade. Förvaltningsrätten anser vidare att den upphandlande myndigheten har ett visst bedömningsutrymme när det gäller frågan om huruvida offererade produkter är likvärdiga med vad som efterfrågas i upphandlingen.

Avseende position 3 har Benesign gjort gällande att den skylt FSAB offererat inte uppfyller kraven på att det ska vara en konvex skylt som



fungerar med textremsor. Till stöd för detta har Benesign bifogat bilder som bolaget menar visar att produkten inte uppfyller de aktuella kraven.

Avseende position 3 anges följande i prisbilagans kolumn med rubriken "Krav på produkt". "Konvex namnskylt i liknande material, enfärgad text (20 tecken), med plats för två rader. Storlek ca 210 x 80 mm. Förändring av text skall kunna göras av beställaren." Som befintligt fabrikat anges "DanSign, modell CurveSign eller likvärdigt".

Utifrån det aktuella kravets språkliga utformning anser förvaltningsrätten att det saknas stöd för att kommunen har uppställt ett krav på att skylten ska fungera med textremsor som inte behöver klistras fast. Förvaltningsrätten anser inte att Benesign genom det bildmaterial som har lämnats in har visat att den av FSAB offererade skylten saknar plats för två rader eller att förändring av text inte är möjlig. När det gäller skyltens konvexitet har Benesign lämnat in en bild där FSAB:s skylt framstår som plan. Kommunen har å sin sida lämnat in en bild där FSAB:s skylt framstår som konvex. Under sådana förhållanden anser förvaltningsrätten att Benesign i denna del inte har visat att kommunen har brutit mot LOU i fråga om FSAB:s anbud beträffande position 3.

Vad gäller position 6 har Benesign bl.a. gjort gällande att den skylt som offereras på denna position måste vara i det närmaste lika konvex som referens-produkten. Vidare har Benesign anfört att FSAB har gynnats genom att bolaget tillåtits att offerera en i det närmaste plan skylt i stället för den efterfrågade dyrare och konvexa skylten.

Avseende position 6 i prisbilagan anges följande i prisbilagans kolumn med rubriken "Krav på produkt". "Konvex taktill skylt i liknande material med blindtext. Storlek ca 150x150 mm. Pictogram bör följa standardutförande." Som befintligt fabrikat anges DanSign, modell CurveSign eller likvärdigt.

Benesign har lämnat in en bild där FSAB:s skylt framstår som plan. Kommunen har emellertid lämnat in en bild där FSAB:s skylt framstår som konvex. Det är den upphandlande myndigheten som har att bedöma om offererad produkt är tillräckligt konvex utifrån kravet som uppställs i upphandlingen. Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att Benesign i denna del inte har visat att kommunerna har brutit mot LOU genom att bedöma att FSAB:s anbud uppfyller de obligatoriska kraven avseende position 6. Vad Benesign anfört om att kommunen skulle kunna ha värmt upp skylten och tvingat den till en böjning utgör enligt förvaltningsrättens bedömning inte en rimlig anledning för att ifrågasätta kommunens bildmaterial. Inte heller vad Benesign anfört om FSAB:s olika skyltsystem Arc, A-sign och P-sign föranleder någon annan bedömning i denna del.

Vidare har Benesign anfört att en och samma skylt har offererats för såväl position 9–12 som position 13–16. Detta trots att det avseende position 9–12 efterfrågas konvexa skyltar medan det för 13–16 efterfrågas ett plant skyltsystem. Benesign gör gällande att ingen av FSAB:s offererade skyltar för dessa positioner är konvexa. Kommunen instämmer i att det efterfrågas konvexa skyltar för position 9–12 och plana skyltar för position 13–16. Kommunen menar dock att FSAB:s skyltar uppfyller de aktuella kraven.

I prisbilagan anges för position 9–12 att kravet är ”Hänvisningsskyltar, konvexa skyltar” och som befintligt fabrikat anges ”DanSign, modell CurveSign eller likvärdigt”. När det gäller position 13–16 anges som krav i prisbilagan skyltar där användare själv byter budskap och namn genom egna pappersutskrifter. Som befintligt fabrikat anges ”DanSign, modell LockSign eller likvärdigt”.

När det gäller skyltarnas konvexitet har Benesign lämnat in bilder där FSAB:s offererade skyltar på position 9–12 respektive 13–16 framstår som plana. Kommunen har dock lämnat in bilder där FSAB:s skyltar för position

9–12 framstår som konvexa samt bilder där FSAB:s skyltar för position 13–16 framstår som plana. Med hänsyn till detta anser förvaltningsrätten att Benesign i heller i denna del inte har visat att kommunerna har brutit mot LOU i fråga om FSAB:s anbud beträffande positionerna 9–12 och 13–16.

Härutöver har Benesign anfört att om kommunerna tillåter att anbudsgivare offererar skyltar som i hög grad avviker från referensprodukterna är detta en väsentlig förändring av förutsättningarna för upphandlingen. Benesign har också gjort gällande att förfrågningsunderlaget har varit otydligt.

Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att kommunen har ett visst bedömningsutrymme när det gäller frågan om huruvida de offererade produkterna är att anse som likvärdiga eller inte. En redogörelse för vad kommunen lägger vikt vid i bedömningen av vad som utgör en likvärdig skylt hade tydliggjort kraven i upphandlingen. Även om förfrågningsunderlaget inte är optimalt utformat i denna del är det inte fråga om en sådan brist som medför att förfrågningsunderlaget strider mot LOU.

Förvaltningsrätten anser inte heller att Bensign har visat att de av FSAB offererade skyltarna avviker på ett sådant sätt att kommunen genomfört en väsentlig förändring i förhållande till det ursprungliga förfrågningsunderlaget.

Sammanfattningsvis har Benesign inte visat att kommunen överträtt någon av de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i LOU. Mot denna bakgrund har Benesign inte heller visat att bolaget på grund av några brister i den aktuella upphandlingen har lidit eller riskerat att lida någon skada. Det finns därför inte anledning att ingripa mot upphandlingen. Ansökan ska därmed avslås.

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

Kristian Karlemon

Rådman

Föredragande i målet har varit föredragande juristen Ingeli Lindell.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. **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 överprövning 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.