



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 2

**DOM**  
2010-10-14  
Meddelad i  
Göteborg

Mål nr  
16756-10 E  
17433--17436-10 E  
17438-10 E  
Enhet 2:1

**SÖKANDE**

Boktjänst Sverige AB, 556644-0235  
Box 344  
541 27 Skövde

**MOTPART**

1. Uddevalla kommun  
451 81 Uddevalla

2. Dals-Eds kommun  
Box 31  
668 21 Ed

3. Färgelanda kommun  
458 80 Färgelanda

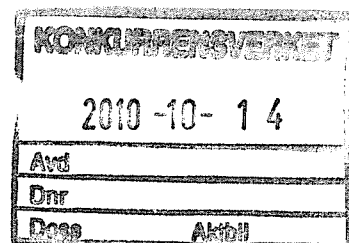
4. Trollhättans stad  
461 83 Trollhättan

5. Vänersborgs kommun  
462 85 Vänersborg

6. Åmåls kommun  
Box 62  
662 22 Åmål

**SAKEN**

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

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten bifaller ansökan på så sätt att rätten beslutar att upphandlingen "Media till Biblioteksverksamheten DiarieNr: 14 - 2010", i den del den avser segment A, ska göras om.

Dok.Id 40789

Postadress  
Box 53197  
400 15 Göteborg

Besöksadress  
Sten Sturegatan 14

Telefon  
031 - 732 70 00

Telefax  
031 - 711 78 59

E-post: [forvaltningsrattenigoteborg@dom.se](mailto:forvaltningsrattenigoteborg@dom.se)

Expeditionstid  
måndag - fredag  
09:00-15:00

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**16756-10 E  
17433--17436-10 E  
17438-10 E

Avdelning 2

**BAKGRUND**

Uddevalla kommun har som samordnande myndighet för kommunerna Dals Ed, Färgelanda, Uddevalla, Vänersborg och Åmål samt Trollhättan Stad upprättat ett förfrågningsunderlag avseende upphandling av biblioteksmedia. Anbudstiden gick enligt förfrågningsunderlaget ut den 17 september 2010, men har efter Boktjänst Sverige AB:s (Boktjänst) begäran om överprövning flyttats fram till den 4 oktober 2010. Upphandlingen genomförs med öppet förfarande och avser ramavtal.

Upphandlingen omfattar de upphandlande myndigheternas behov av biblioteksmedier såsom böcker, musik, film, TV-spel, tidningar och tidskrifter samt behovet av tillbehör för mediernas biblioteksutrustning. Efterfrågade medier gäller svensk och utländsk fack- och skönlitteratur för vuxna och barn i olika format, såväl biblioteksutrustade som outrustade. Upphandlingen omfattar enligt förfrågningsunderlaget åtta segment enligt följande.

- A) Böcker och ljudböcker
- B) Talböcker
- C) Storstilsböcker
- D) Utländsk litteratur
- E) Film och TV-spel
- F) Musik
- G) Tidningar och tidskrifter
- H) Övrigt – tillbehör

Anbud kan lämnas på ett eller flera segment.

**YRKANDEN M. M.**

Boktjänst begär överprövning och yrkar dels att förfrågningsunderlaget ska göras om, dels att anbudstiden ska förlängas. Boktjänst anför följande. Den upphandlande myndigheten har brustit i förhållande till 1 kap 9 §

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**16756-10 E  
17433--17436-10 E  
17438-10 E

## Avdelning 2

LOU. Upphandlingen har delats upp i olika segment. Den största volymen återfinns i segment A. Inom detta segment återfinns ett litet och unikt produktområde, "biblioteksband". Kommunen har inte påvisat något annat förhållande än att biblioteksband utgör en mycket liten del av den upphandlande volymen och att den dessutom framöver väntas minska ytterligare. I Sverige är det väl känt att det i princip bara är en enda leverantör som erbjuder denna tilläggstjänst. Andra produktområden som mera naturligt borde ingå i segment A har valts att läggas separat, t.ex. utländsk litteratur som innefattas i segment D. Genom denna uppdelning har den upphandlande enheten diskriminerat och diskvalificerat övriga lokala och nationella leverantörer. Den unika produktens lilla marknadsandel, som dessutom är i ytterligare minskning, strider även klart mot principen om proportionalitet. Vidare skulle en förändring av segmentsindelningen genom att t.ex. byta biblioteksband mot utländsk litteratur inte ge någon negativ effekt för kommunen vad gäller rutiner, leveranser och miljö. Det är väl känt att samtliga leverantörer på marknaden kan leverera just utländsk litteratur. Till detta kommer att ingen av leverantörerna kan leverera biblioteksband på samtliga utgivna titlar. Hur detta kriterium ska hanteras i utvärderingen är dock inte angett, vilket leder till oförutsägbarhet. Bokbranschen saknar också möjligheter till underleverantörskap, eftersom utbudet är strikt kopplat till respektive leverantör.

**Uddevalla kommun** anser att upphandlingen ska få fullföljas enligt upprättat förfrågningsunderlag med sista anbudsdag den 4 oktober 2010 och anför följande. Segment A utgör huvuddelen i upphandlingen och motsvarar drygt 70 procent av omsättningen. Det näst största segmentet är segment G, som motsvarar cirka 19 procent av omsättningen. Övriga segment hör till de mediekategorier som efterfrågas i mindre omfattning. Omfattningen av segment D, d.v.s. utländsk litteratur, uppgår t.ex. till cirka två till tre procent av omsättningen och utgör således en specialinriktning inom branschen. En angiven förutsättning i upphandlingen är att endast en leve-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**16756-10 E  
17433--17436-10 E  
17438-10 E

## Avdelning 2

rantör kommer att antas per segment A-G samt att för segment H, med blandat övrigt sortiment, kan flera leverantörer komma att antas. Vid val av indelning i segmentet har beaktats hur leverantörsmarknaden ser ut och hur kommunernas behov av de olika biblioteksmedierna ser ut. Segment A är basen och största delen av upphandlingen, där bibliotekens grundläggande behov av litteratur ska tillgodoses. Uppdelningen i segment har gjorts på grund av att det inte finns någon leverantör på marknaden som kan tillgodosätta samtliga behov. I kravspecifikationen för segment A innefattas bl.a. kravet att böckerna ska kunna levereras utrustade som biblioteksband. Detta innebär en bok vars rygg och inbindning förstärkts genom att den försetts med ett extra lager lim och väv samt att boken försetts med hårband. Bandet ska även vara plastat eller vaxat. Biblioteksbanden ska kunna levereras fullt utrustade med korrekt bibliografisk rygg, hyllsignum och streckkod. Denna extra utrustning efterfrågas och beställs i de fall biblioteken anser att boken behöver förstärkas för att bättre hålla för slitage och är vanligast när det gäller barnböcker, bilderböcker och extra tjocka böcker. En bok inbunden som biblioteksband är ett av utrustningskraven likväl som att böckerna efter beställarens val ska kunna levereras inplastade, med hyllsignum, streckkod och RFID-etikett. Att förstärka böckernas hållbarhet genom utrustning som klassiskt biblioteksband har sitt ursprung sedan många decennier bakåt. Att splittra segmentet för att just dessa böcker med detta utrustningskrav skulle beställas från annan leverantör skulle innebära stora nackdelar för kommunerna. En gemensam planering i upphandlingskonceptet innebär att biblioteken ska ha en fast leveransdag per vecka för att optimera alla rutiner kring inköpen. Detta kommer att ge antagen leverantör möjlighet att planera logistik och leveransrutiner på ett sätt som ger de mest kostnadseffektiva och miljömässigt bästa rutinerna för leveranserna. För biblioteken innebär detta att de kan lägga upp rutiner för beställning, ordererkännande, leveransmottagande, upppackning och fakturarutiner på ett optimalt sätt. Ju fler leverantörer beställningarna ska delas upp på, desto mer arbetstid går åt till rutinerna i inköpskedjan och desto fler inleve-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**

Sida 5

16756-10 E  
17433--17436-10 E  
17438-10 E

## Avdelning 2

ranser ger både tidsmässiga och miljömässiga förluster. Upphandlingens indelning i segment och krav på utrustning med biblioteksband kan inte anses vara oproportionerligt. Upphandlingen speglar istället bibliotekens behov i samband med inköp av biblioteksmedier. Även om utrustning med biblioteksband bara beställs för delar av sortimentet är kravet motiverat utifrån relevanta verksamhetskrav hos biblioteken. Det har dessutom ett stort ekonomiskt värde att hålla ihop leveranser inom segmentet med hänvisning till de olika administrativa arbetsmoment som ökar vid inköp och uppdelning av beställning hos flera olika leverantörer. Vidare är kraven i upphandlingen inte heller oförutsägbara, då det tydligt framgår vad som är obligatoriska "skallkrav" och vilka som är "börkrav". Vid tidpunkten för kravspecifikationens upprättande kunde kraven gällande biblioteksband i segment A tillgodoses av minst två leverantörer på marknaden. Det finns dessutom möjlighet för en presumtiv anbudsgivare som saknar del av kapacitet att antingen utveckla den egna verksamheten eller alliera sig med annan aktör för att genom underleverantörskap kunna leverera den helhet som kunderna efterfrågar.

**Dals Eds kommun, Färgelanda kommun, Trollhättans stad, Vänersborgs kommun och Åmåls kommun** har samtliga hänvisat till yttrande av Uddevalla kommun.

**SKÄL FÖR BESLUTET***Tillämpliga bestämmelser m.m.*

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter 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.

## Avdelning 2

Förvaltningsrätten har enligt 16 kap. 2 § första stycket LOU att pröva om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i lagen. Om så är fallet och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Av förarbetena till LOU (prop. 2006/07:128 s. 131 f samt 155 f) framgår bl.a. följande. De grundläggande gemenskapsrättsliga principer som EG-domstolen ofta åberopar i upphandlingsmål är krav på icke-diskriminering, likabehandling, transparens och öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Principen om *icke-diskriminering* innebär att även om den upphandlande enheten inte förväntar sig några utländska anbud får den vid utformandet av förfrågningsunderlaget inte införa krav som enbart svenska företag känner till eller kan utföra. Likaså ska anbudssökande och anbudsgivare från andra orter behandlas på samma sätt som t.ex. företag från den egna kommunen. *Proportionalitetsprincipen* innebär att den upphandlande enheten i en upphandling inte får ställa större krav på leverantören eller leveransen än som behövs och vad som får anses vara ändamålsenligt för den aktuella upphandlingen. Kraven ska således ha ett naturligt samband med och stå i proportion till det behov som ska täckas. Principerna för upphandlingsförfarandet ska iakttas i alla faser av upphandlingsförfarandet.

*Utredningen*

Under punkt 2.5 med rubriken Biblioteksutrustning i förfrågningsunderlaget framgår följande.

”Krav: För ljudböcker gäller i dagsläget att de levereras outrustade.

För böcker gäller att dom skall kunna levereras outrustade eller utrustade.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**16756-10 E  
17433--17436-10 E  
17438-10 E

## Avdelning 2

Obligatoriska krav gällande utrustning är att:

Böckerna skall efter beställarens val kunna levereras med biblioteksband, plastade samt med RFID etikett. All utrustning skall vara av slitstark kvalitet avsedd för ändamålet.

**BIBLIOTEKS BAND**

Bok vars bindning förstärks genom att den försetts med ett extra lager lim och väv samt att boken försetts med hårband. Bandet ska även vara plastat eller vaxat. Biblioteksbanden ska kunna levereras fullt utrustade med korrekt bibliografisk rygg, hyllsignum och streckkod.”

*Förvaltningsrättens bedömning*

Huvudfrågan i målet är om det i förfrågningsunderlaget uppställda kravet på att den som lämnar anbud på segment A, d.v.s. böcker och ljudböcker, även ska kunna leverera biblioteksband strider mot de grundläggande EU-rättsliga principerna om icke-diskriminering och proportionalitet.

Syftet med LOU är främst att förhindra att offentliga medel används på ett otillbörligt sätt genom att vissa leverantörer diskrimineras eller gynnas eller att det på annat sätt tas ovidkommande hänsyn vid offentlig upphandling. De offentliga medlen ska även användas på mest möjliga effektiva sätt, utan att diskriminering eller otillbörligt gynnande av en viss leverantör sker.

De krav kommunerna ställt upp i förfrågningsunderlaget är desamma för samtliga leverantörer och framstår utifrån av Boktjänst återopade grunder inte som diskriminerande gentemot övriga lokala eller nationella leverantörer. Inget krav har således visats strida mot principen om icke-diskriminering, varför grund för ingripande enligt LOU med hänsyn till den principen saknas.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**16756-10 E  
17433--17436-10 E  
17438-10 E

## Avdelning 2

Nästa delfråga är om skullkravet om biblioteksband strider mot principen om proportionalitet. Eftersom vissa av bibliotekens böcker behöver förstärkas för att bättre hålla för slitage framstår det i och för sig som ändamålsenligt att en leverantör som ska leverera böcker till ett bibliotek också kan leverera böcker som är utrustade så att detta behov i bibliotekens verksamhet tillgodoses. Kravet på tillhandahållande av den typ av förstärkning mot slitage som det är fråga om har vidare ett naturligt samband med bibliotekens verksamhet. Boktjänst anför emellertid att det rör sig om en unik produkt med en mycket liten, och därtill krympande, marknadsandel. Kommunerna har inte bestritt riktigheten i den uppgiften. Den bör därför, och med hänsyn till att det inte framkommit något som tyder på att den är felaktig, godtas som riktig. Segment A omfattar vidare drygt 70 procent av bibliotekens omsättning samtidigt som det finns endast en eller två leverantörer som levererar biblioteksband. Med den indelning i segment som gjorts i upphandlingen blir det således av mycket stor betydelse att man är en av de leverantörer som levererar biblioteksband, om man inte på annat sätt kan ordna leverans av biblioteksband. De argument som kommunerna anför mot att låta biblioteksband vara ett eget segment är, mot bakgrund av det sagda, inte av sådan dignitet att de medför att det är befogat att inte ha en sådan indelning. Med hänsyn till det angivna framstår kravet på att den som levererar böcker i segment A också måste kunna leverera böcker utrustade som biblioteksband som oproportionerligt i förhållande till det behov som ska täckas. Eftersom kommunerna inte har visat att det uppställda skullkravet i segment A om biblioteksband är nödvändigt för att uppnå det med upphandlingen eftersträvade syftet att upphandla biblioteksmedier strider detta krav, såsom det utformats att gälla för samtliga böcker i bl.a. segment A, mot proportionalitetsprincipen. Eftersom bristen är hänförlig till förfrågningsunderlaget ska upphandlingen, i den del den avser segment A, inte rättas, utan göras om.



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**16756-10 E  
17433--17436-10 E  
17438-10 E

## Avdelning 2

Det är ett skallkrav att kunna leverera biblioteksband på alla utgivna titlar i de segment där detta krav ställs i upphandlingen. Det finns ingen oklarhet i detta krav. Ett anbud som innebär att det kravet inte uppfylls ska förkastas. Vad Boktjänst anför om oklarhet vid utvärderingen och oförutsägbarhet beträffande detta krav saknar därför fog.

Oavsett om alla leverantörer kan leverera utländsk litteratur eller inte så innebär det förhållandet att utländsk litteratur i upphandlingen indelas i ett eget segment D inte att upphandlingen i den delen strider mot någon av principerna i 1 kap. 9 § LOU.

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



Urban Karlsson

/JoBo



## 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. 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 ska 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 förvaltningsrätten kommit eller 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. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska 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
3. om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
4. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
5. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
6. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

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

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transport och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. 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.

DV 3109/1B LOU