



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**

Avdelning 30

**DOM**  
2016-05-23  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
4675-16

**SÖKANDE**

Ahlsell Sverige AB, 556012-9206  
Rosterigränd 12  
117 98 Stockholm

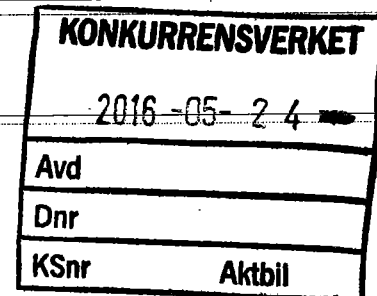
Ombud: Ida-Maria Andersson  
Tenders Sverige AB  
Nygatan 34  
582 19 Linköping

**MOTPART**

SKL Kommentus Inköpscentral AB, 556819-4798  
117 99 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår Ahlsells yrkande om att förvaltningsrätten ska fordra in uppgift om Dahls offererade bruttopriser.

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 725373

**Postadress**  
115 76 Stockholm

**Besöksadress**  
Tegehuddsvägen 1

**Telefon**  
08-561 680 00

**E-post:**  
forvaltningsrattenistockholm@dom.se  
www.domstol.se/forvaltningsratt

**Telefax**  
08-561 680 01

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-16:30

YRKANDEN M.M.

SKL Kommentus Inköpscentral AB (SKI) genomför en upphandling av Ramavtal gällande VA-material 2015 (ref nr 10271) genom ett öppet förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Upphandlingen är indelad i 21 geografiska anbudsområden där tre rangordnade leverantörer ska antas per anbudsområde. Av tilldelningsbeslut meddelat den 26 februari 2016 framgår att SKI avser att tilldela ramavtal i samtliga geografiska anbudsområden till Dahl Sverige Aktiebolag (Dahl) med rangordningsplats 1, Ahlsell Sverige AB (Ahlsell) med rangordningsplats 2 och Onninen Aktiebolag (Onninen) med rangordningsplats 3.

**Ahlsell** ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten ska ålägga SKI att göra om upphandlingen. Ahlsell yrkar även att förvaltningsrätten fordrar in uppgift om Dahls offererade bruttopriser.

Till stöd för sin talan anför Ahlsell i huvudsak följande. Förfrågningsunderlaget innehåller väsentliga brister i strid med framförallt transparensprincipen och likabehandlingsprincipen. Dessa brister har gjort att anbudsgivare kunnat manipulera förfrågningsunderlaget på ett sådant sätt att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet inte har kunnat identifieras. Otydligheterna i förfrågningsunderlaget har gjort att anbudsgivare har tolkat detta olika och därigenom haft olika förutsättningar vid upprättandet av sina anbud. Ahlsell har på grund av dessa brister lidit, eller i vart fall riskerat att lida, skada.

*Osund strategisk anbudsgivning*

Det skiljer drygt elva miljoner kronor mellan Dahls och Ahlsells bruttoprislistor och Dahls nettovarukorg är cirka fyra miljoner kronor dyrare än bruttoprislistan. Bruttopriser är normalt högre än nettopriserna eftersom det ska finnas utrymme för en rabatt som dras från bruttopriset. Dahls låga bruttopriser är inte realistiska och tyder på att Dahl ägnat sig åt osund strategisk

---

anbudsgivning. Enda möjligheten att Dahls lämnade bruttopriser kan vara drygt elva miljoner kronor lägre än Ahlsells är att Dahl i sitt anbud, för vissa positioner, har angett priser i olika enheter i nettovarukorgen respektive bruttovarukorgen.

---

Det saknas i upphandlingen krav på att offererade nettopriser ska vara lägre än offererade bruttopriser. Dahl har utnyttjat denna brist och ägnat sig åt osund strategisk anbudsgivning. Det finns därför en stor risk att avropande myndigheter tvingas köpa de mest frekventa artiklarna till ett för högt pris.

Dahl har en prislista på sin hemsida som är offentligt tillgänglig och det är dessa prisuppgifter som är verkliga och gällande. För det fall det inte råder samstämmighet mellan bruttoprislistan från Dahls hemsida och den bruttoprislista Dahl lämnade med sitt anbud är förfrågningsunderlaget bristfälligt i transparens- och likabehandlingshänseende.

*Uppskattade volymer motsvarar inte verkligt behov*

Den uppskattade volymen för vissa artiklar motsvarar inte det verkliga behovet hos avropande myndigheter. En upphandlande myndighet har en skyldighet att se till att den valda utvärderingsmodellen speglar det verkliga behovet och säkerställer ett rättvisande resultat. Även här förefaller Dahl ha manipulerat underlaget och ägnat sig åt osund strategisk anbudsgivning.

Den leverantör som vid annonseringen levererar på avtalet har större insikt i vilka volymer som de facto avropas och kan kalkylera sitt anbud efter verkliga förutsättningar istället för utifrån felaktigt uppskattade volymer vilket står i strid med såväl transparensprincipen som likabehandlingsprincipen.

*Otydligheter avseende hur priser ska lämnas*

Kravet på att pris ska lämnas per förpackning medför en otydlighet för anbudsgivarna gällande vad som ska prissättas eftersom detta inte alltid motsvarar den enhet (t.ex. styck eller meter) som de tillämpar i sina bruttoprislis-

tor. Härutöver tillkommer risken för sammanblandning av enheter vid omräkning av priserna från anbudsgivarnas gängse enheter till den förpackningsstorlek som SKI efterfrågar.

*Ny prisbilaga publicerad i sent skede*

I ett sent skede av upphandlingen, nio dagar före sista anbudsdag, publicerades en reviderad prisbilaga som ska fyllas i och bifogas anbudet. Det kan inte uteslutas att om Ahlsell hade haft längre tid på sig att kalkylera sitt anbud utifrån de nya förutsättningarna så hade bolaget lämnat det mest fördelaktiga anbudet och därmed rangordnats som etta. Det kan inte heller uteslutas att ändringarna i prisbilagan varit av sådan omfattning att potentiella anbudsgivare som tidigare valt att avstå från att lämna anbud efter revidering hade kunnat delta i upphandlingen.

SKI bestrider ansökan om överprövning och anför i huvudsak följande. Det saknas anledning för förvaltningsrätten att infordra några handlingar ifrån SKI eller någon annan.

*Osund strategisk anbudsgivning*

Strategisk anbudsgivning är tillåten så länge som anbudsgivarna kan stå för sina priser och avser att leverera enligt dem. Dahl har försäkrat att bolaget lämnat anbud utifrån de enheter SKI efterfrågat. Det ligger i varukorgsupphandlingars natur att vissa produkter blir billigare att köpa enligt ett anbud och andra produkter enligt ett annat anbud. SKI har angett vilka produkter som omfattas av utvärderingen och exakt hur dessa skulle viktas.

*Uppskattade volymer motsvarar inte verkligt behov*

SKI har gjort viktningen i varukorgen utifrån försäljningsstatistik. SKI bestrider att det är ett upphandelsrättsligt krav att en utvärderingsmodell i en varukorgsupphandling ska spegla det verkliga behovet. Det ligger i sakens natur att leverantörerna gör olika uppskattningar av vad som faktiskt kom-

mer att köpas genom ett visst ramavtal, men detta är inte ett upphandelsrättsligt problem.

*Ny prisbilaga publicerad i sent skede*

~~De förändringar som gjordes var inte väsentliga utan av mycket marginell~~  
karaktär och krävde ingen omfattande omräkning av anbudsgivarna. Flertalet förändringar hade dessutom annonserats genom frågor och svar.

**SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

Inledningsvis kan nämnas att förvaltningsrätten denna dag även avgjort två andra mål avseende samma upphandling, mål 26627-15 och 4543-16.

De grundläggande principer som ska efterlevas vid all offentlig upphandling är principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU. För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs vidare att sökanden kan visa att han har lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande myndigheten brutit mot någon grundläggande princip eller bestämmelse i LOU.

I en överprövningsprocess gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig, på ett klart och tydligt sätt ska ange på vilka omständigheter han grundar sin talan och att domstolens prövning är begränsad till de grunder som parten har åberopat (RÅ 2009 ref. 69).

Det är således Ahlsell som har att visa att SKI har brutit mot de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU samt att bolaget har lidit eller riskerar att lida skada till följd av detta.

Vidare kan den, som hos en förvaltningsdomstol ansöker om ingripande mot en upphandling, få bifall endast om denne klargör och konkretiserar på vilket sätt man lidit skada eller kan komma att lida skada. (HFD 2013 ref. 53)

Utgångspunkten är att en upphandlande myndighet är fri att själv bestämma föremålet för upphandlingen och bestämma de kvalitetsnivåer, prestanda m.m. som ska gälla för upphandlingen så länge det sker inom ramen för gemenskapsrätten.

*Frågan om inhämtande av handlingar*

Ahlsell har yrkat att förvaltningsrätten ska fordra in uppgift om Dahls offererade bruttopriser för att jämföra Dahls offererade bruttopriser med bruttopriserna från prislista från Dahls hemsida.

Vad gäller domstolens utredningsansvar i mål som rör offentlig upphandling kan vägledning hämtas i Högsta förvaltningsdomstolens praxis.

Officialprincipen måste tillämpas på ett försiktigt sätt i mål om offentlig upphandling. Dessa mål rör ekonomiska förhållanden mellan enskilda näringsidkare och har en större likhet med sådana mål där man inom den allmänna processrätten tillämpar förhandlingsprincipen än med mål som är typiska i förvaltningsdomstolarna och för vilka förvaltningsprocesslagen har konstruerats. Som huvudprincip bör krävas att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt anger vilka omständigheter han grundar sin talan på. (HFD 2009 ref. 69)

Om en part utan framgång hos den upphandlande myndigheten har begärt att få ta del av uppgifter som han önskar åberopa till stöd för talan ankommer det på domstolen att pröva om vissa uppgifter krävs för att domstolen ska kunna utsätta förfarandet för en effektiv granskning. Rätten ska ta ställ-

ning till om den behöver informationen för att kunna göra en effektiv överprövning med utgångspunkt i vad parterna anfört. (HFD 2015 ref. 55)

Förvaltningsrätten konstaterar att Ahlsell har angett vilka omständigheter som bolaget grundar sin talan på och att bolaget, utan framgång, har begärt att få ta del av aktuella uppgifter hos SKI.

Enligt förfrågningsunderlagets punkt 4.6.5 ska anbudsgivaren lämna in en lista på gällande bruttopriser som antingen finns offentlig på anbudsgivarens hemsida eller som är speciellt framtagen för denna upphandling. Av ett publikt svar framgår att inlämnade bruttopriser ska vara verkliga och gällande och att anbudsgivaren inte kan hitta på egna bruttopriser för produkterna. Av utredningen framgår att Dahl i sitt anbud lämnat en bruttoprislista speciellt framtagen för denna upphandling och på begäran av SKI kompletterat med verifikat som enligt SKI visar att priserna är verkliga och gällande.

Ahlsell har i målet lämnat in ett excel-dokument som bolaget uppger är en bruttoprislista från Dahls hemsida som var gällande vid tiden för anbudsinslämningen. Ahlsell yrkar att förvaltningsrätten ska göra en jämförelse av bruttopriserna i Dahls anbud med bruttopriserna från prislistan från Dahls hemsida för att bedöma om anbudet uppfyller kravet om att priserna ska vara verkliga och gällande. För att en sådan jämförelse ska kunna bli relevant förutsätts, enligt förvaltningsrätten, emellertid att det är klarlagt att den prislista som Ahlsell lämnat in innehåller Dahls verkliga och gällande priser vid tidpunkten för anbudsinslämningen. Det aktuella dokumentet är ett omfattande excel-dokument benämnt "Dahls bruttoprislista". Av dokumentet framgår att det är en version från den 28 april 2014. Förvaltningsrätten anser inte att man av dokumentet kan dra slutsatsen att detta innehåller Dahls verkliga och gällande priser vid tidpunkten för anbudsinslämningen. Det

saknas därför, enligt förvaltningsrätten skäl att begära in bruttopriserna i Dahls anbud.

Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis att det inte krävs uppgift om Dahls offererade bruttopriser för att domstolen ska kunna utsätta förfarandet för en effektiv granskning. Ahlsells yrkande ska därför avslås.

*Osund strategisk anbudsgivning*

Ahlsell har anfört att den aktuella utvärderingsmodellen inte säkerställer att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas och har åberopat ett antal kammarrättsavgöranden till stöd för detta (Kammarrätten i Stockholm mål nr 2501-09 och 2508-09, Kammarrätten i Göteborg mål nr 5293-10 samt Kammarrätten i Sundsvall mål nr 471 – 472-14.)

Av förfrågningsunderlagets punkt 2.9.3 framgår bland annat följande om utvärdering av priset. Tilldelningsgrunden är ekonomiskt mest fördelaktiga anbud och utvärderingskriteriet som kan ge ett mervärde är butik. Nettopriserna angivna i prisbilagan "Varukorg nettopris" inklusive eventuella belastningsvärden, per enhet multipliceras med angiven faktor för respektive artikel och denna del viktas med 40 procent av sitt totala värde. Bruttopriserna angivna i prisbilagan "Varukorg bruttopris" inklusive eventuella belastningsvärden, per enhet multipliceras med angiven faktor för respektive artikel och denna del viktas med 60 procent av sitt totala värde. Anbudssumman för "Varukorg nettopris" och "Varukorg bruttopris" per geografiskt område adderas och utgör det totala utvärderingspriset. Utvärderingspriset kan därefter minska med upp till 10 procent utifrån hur hög grad utvärderingskriteriet butik bedöms vara uppfyllt.

Enligt förvaltningsrätten har av Ahlsell inte visats annat än att den aktuella utvärderingsmodellen är transparent och säkerställer att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas. Förvaltningsrätten konstaterar att det inte anförts



att Dahls priser skulle vara så låga att det kan ifrågasättas om bolaget skulle kunna leverera till dessa priser. Det är vidare inte otillåtet att genom strategisk prissättning utnyttja eventuella affärsmässiga svagheter i ett förfrågningsunderlag.

Ahlsell har vidare anfört att Dahls låga bruttopriser inte är realistiska och tyder på att Dahl ägnat sig åt osund strategisk anbudsgivning genom att Dahl i sitt anbud, för vissa positioner, har angett priser i olika enheter i nettovarukorgen respektive bruttovarukorgen. SKI har invänt att Dahl har försäkrat att bolaget lämnat anbud utifrån de enheter SKI efterfrågat. Förvaltningsrätten anser att vad Ahlsell anfört om att Dahls låga bruttopriser inte är realistiska inte ger skäl att ifrågasätta att Dahl lämnat anbud utifrån de enheter SKI efterfrågat.

Ahlsell har även anfört att Dahl har ägnat sig åt osund strategisk anbudsgivning genom att utnyttja att det i upphandlingen saknas krav på att offererade nettopriser ska vara lägre än offererade bruttopriser och att detta innebär att förfrågningsunderlaget innehåller väsentliga brister i strid med transparensprincipen och likabehandlingsprincipen. Förvaltningsrätten finner emellertid att det inte närmare visats på vilket sätt det förhållandet att det i upphandlingen saknas krav på att offererade nettopriser ska vara lägre än offererade bruttopriser skulle innebära att förfrågningsunderlaget står i strid med transparensprincipen eller likabehandlingsprincipen.

*Uppskattade volymer motsvarar inte verkligt behov*

Ahlsell har anfört att den uppskattade volymen för vissa artiklar inte motsvarar det verkliga behovet hos avropande myndigheter och hänvisar till egen statistik utifrån att bolaget är en nuvarande leverantör. Förvaltningsrätten finner att, oavsett om de uppskattade volymer som angetts i förfrågningsunderlaget överensstämmer med den statistik som Ahlsell hänvisar till, så är det SKI som ska göra en uppskattning av de volymer som kan komma att

avropas. Ahlsell har även anfört att den leverantör som vid annonseringen levererar på avtalet har större insikt i vilka volymer som de facto avropas och kan kalkylera sitt anbud efter verkliga förutsättningar istället för utifrån felaktigt uppskattade volymer. Förvaltningsrätten finner att vad Ahlsell anfört om de insikter en nuvarande leverantör har om exempelvis volymer är helt naturligt och står inte i strid med varken transparensprincipen eller lika-behandlingsprincipen. Det är vidare oklart för förvaltningsrätten på vilket sätt Ahlsell skulle lida skada genom detta då Ahlsell enligt egen uppgift är en nuvarande leverantör.

*Otydligheter avseende hur priser ska lämnas*

Ahlsell har anfört att kravet på att pris ska lämnas per förpackning medför en otydlighet för anbudsgivarna gällande vad som ska prissättas eftersom detta inte alltid motsvarar den enhet (t.ex. styck eller meter) som de tillämpar i sina bruttoprislistor. Förvaltningsrätten finner dels att vad Ahlsell anfört varken står i strid med transparensprincipen eller likabehandlingsprincipen, dels att det inte kommit fram att Ahlsell skulle ha lidit skada till följd av vad som anförts.

*Ny prisbilaga publicerad i sent skede*

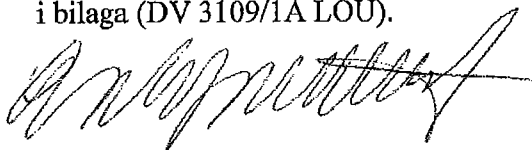
Ahlsell har anfört att det inte kan uteslutas att om bolaget hade haft längre tid på sig att kalkylera sitt anbud utifrån den sena ändringen i prisbilagan så hade bolaget lämnat det mest fördelaktiga anbudet och därmed rangordnats som etta. SKI har invänt att de förändringar som gjordes inte var väsentliga utan av mycket marginell karaktär och krävde ingen omfattande omräkning av anbudsgivarna samt att flertalet förändringar dessutom hade annonserats genom frågor och svar. Förvaltningsrätten bedömer att anbudsgivarna haft rimlig tid att justera sina anbud och att vad Ahlsell anfört om att det inte kan uteslutas att bolaget med längre tid för justeringar skulle ha lämnat det mest fördelaktiga anbudet inte innebär att det är visat att bolaget har lidit skada.

Förvaltningsrätten ser inte heller att Ahlsell lider skada genom vad bolaget  
anfört om att potentiella anbudsgivare som tidigare valt att avstå från att  
lämna anbud efter revidering hade kunnat delta i upphandlingen.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att det saknas skäl att besluta  
att upphandlingen ska göras om. Ansökan om överprövning ska således av-  
slås.

#### HUR MAN ÖVERKLAGAR

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



Eva Gullfeldt

Rådman

Johannes Dahlman har föredragit målet.