



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I LULEÅ**

**DOM**  
2010-09-24  
Meddelad i  
Luleå

Mål nr  
1839-10E  
D4

### SÖKANDE

Svensk Storköksservice AB, 556672-3804  
Kellgrensgatan 7, 112 51 Stockholm

Ombud: Göran Johansson, c/o Företagsjuristen  
Åkerssjövägen 10, 461 53 Trollhättan

### MOTPART

Luleå kommun, 971 85 Luleå

### SAKEN

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

2010-09-28	
Ansökan	
Dnr	
Doss	Arkiv

## FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Svensk Storköksservice AB:s ansökan om överprövning.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut den 5 juli 2010 upphör härmed att gälla.

### BAKGRUND

Luleå kommun har genomfört upphandling enligt LOU med öppet förfarande avseende upphandling av Underhålls- och Reparationstjänster 2010 Teknikområde Storkök. Enligt tilldelningsbeslutet den 21 juni 2010 har som entreprenörer antagits, 1:a val Servicebolaget Nord AB och 2:a val Svensk Storköksservice AB.

I beslut den 5 juli 2010 har förvaltningsrätten förordnat att aktuell upphandling inte får avslutas innan förvaltningsrätten beslutar något annat.

Dok.Id 7806

**Postadress**  
Box 849  
971 26 Luleå

**Besöksadress**  
Skeppsbrogatan 41

**Telefon**  
0920-29 54 90  
**E-post:** [forvaltningsrattenilulea@dom.se](mailto:forvaltningsrattenilulea@dom.se)  
[www.dom.se](http://www.dom.se)

**Telefax**  
0920-29 54 98

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
09:00-12:00  
13:00-16:00

#### YRKANDEN

**Svensk Storköksservice AB** ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar i första hand att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts samt i andra hand att upphandlingen skall göras om.

**Luleå kommun** motsätter sig bifall till Svensk Storköksservice AB:s ansökan.

#### GRUNDER M.M.

**Svensk Storköksservice AB** anför till stöd för sin talan bl.a. följande. Rangordningen i upphandlingen är helt avgörande för vilken leverantör som i praktiken kommer att få leverera arbeten och material under avtalstiden som är minst tre år. Svensk Storköksservice har erbjudit lägsta pris på arbete. Servicebolaget Nord har presenterat lägre materialpriser för den produktkorg kommunen använt som jämförelseobjekt i upphandlingen. Svensk Storköksservice hävdar att beräkningsgrunden för materialkostnaderna är grovt felaktig. Den ger inte en rättvisande bild för framtida materialkostnader och därmed strider mot principerna i LOU. Luleå kommun har godtyckligt valt ut 16 artiklar och låtit dessa utgöra en form av schablon för framtida materialkostnader. Den verkliga upphandlingen kommer självklart att avse ett stort antal artiklar. Det system som Luleå kommun valt att använda vid denna upphandling ger total frihet till valfri prissättning på övriga reservdelar som kommer att används. Denna prissättningsmodell för materialkostnader bygger på ett systemfel. Det vanligaste och mest relevanta sättet att beräkna materialkostnaderna är att utgå från inköspriserna. De framtida kostnaderna för reservdelar skall rimligen beräknas med ett procentuellt påslag på de faktiska inköspriserna för förbrukade artiklar. Den modell för upphandling som Luleå kommun valt ger anbudsgivarna möjlighet att sätta låga priser på material och sedan sätta valfria priser på annat material. Servicebolaget Nord AB har vid sin prissättning satt ett antal artiklar under sina inköspriser. Detta kan Svensk

Storköksteknik styrka genom att bolaget har sitt ursprung i Electrolux och fungerar som leverantör till bl.a. Servicebolaget Nord vad avser bl.a. Electroluxartiklar. Det valda sättet att beräkna framtida priser för material är helt irrelevant. Hade Luleå kommun valt ett relevant sätt att beräkna materialkostnaderna torde upphandlingen gett ett annat utfall. Svensk Storköksservice som har de lägsta arbetskostnaderna torde kunnat visa den lägsta totalkostnaden. Kommunen är skyldig att göra en objektiv upphandling utifrån reglerna i LOU. Tilldelning av kontrakt skall ske utifrån reglerna i 12 kap. LOU. Kommunen skall utreda vilket anbud som är mest ekonomiskt fördelaktigt eller innehåller det lägsta priset. Det förfarande Luleå kommun valt beträffande materialpriserna ger inte en rättvisande bild. Upphandlingen lär omfatta ett stort antal artiklar under avtalstiden, kanske tusentals artiklar. Det är rimligen den totala kostnaden för dessa artiklar som är det intressanta vid upphandlingen. Kommunen har valt att låta anbudsgivarna helt fritt lämna priser på 16 artiklar, som kanske inte ens blir aktuella. Övriga materialpriser tycks inte spela någon roll vid valet av leverantör. Det gäller således för anbudsgivarna att uppge så låga priser som möjligt på de 16 utvalda artiklarna för att få kontraktet. Servicebolaget Nord AB har på ett i stort sett maximalt sätt valt att utnyttja denna kommunens systemfel i upphandlingen. Bolaget har på ett antal produkter lagt sig långt under sina inköpspriser. Vad gäller positionerna 9 samt 13 -16 i ingi-ven prislista levereras dessa produkter till svenska marknaden exklusivt av Svensk Storköksservice. Dessutom är de unika, bl.a. angivna med artikelnummer. Servicebolaget Nord AB måste således köpa dem från Svensk Storköksservice. Man kan således konstatera att Servicebolaget Nord AB lämnat priser som inte kan vara relevanta vid framtida försäljning. Beträffande positionerna 9-10 och 13-16 har Svensk Storköksservice betydligt lägre inköpspriser än Servicebolaget Nord. Svensk Storköksservice AB hävdar att tilldelningsbeslut vid upphandling av detta slag – stort produkt-sortiment som leverantör upphandlar – skall ske utifrån leverantörens inköpspris med marginalpåslag (alternativt rabatt). Systemet med påhittad

materialkorg och fritt vald prissättning följer inte de krav som LOU ställer. Beräkningsgrunden ger ingen objektiv bild av framtida priser. Rättelse måste ske. Materialpriser skall bedömas utifrån verklig framtida prissättning och inte fritt påhittade fiktiva siffror. Det åligger Luleå kommun att göra en objektiv, rättvisande och affärsmässig upphandling. Upphandlingen skall tilldelas den anbudsgivare som vid en helhetsbedömning erbjuder det lägsta totala priset eller det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet. Det åligger således Luleå kommun att utforma utvärderingsmodellen så att den leder till ett sådant rättvisande resultat. Den valda utvärderingsmodellen – och därmed förfrågningsunderlaget – har allvarliga brister. Modellen håller inte måttet av affärsmässighet och rättvisa. Den ger inte på ett tillfredsställande sätt möjlighet att bedöma och jämföra de olika anbudens helhetspris. Svensk Storköksservice har den lägsta arbetskostnaden och de lägsta inköspriserna på ett stort antal artiklar. Därmed bör Svensk Storköksservice hålla lägsta priser under avtalstiden som helhet, liksom att kunna lägga det lägsta anbudet. Svensk Storköksservice betvivlar att Servicebolaget Nord AB under hela treårsperioden kommer att sälja material till lägre priser än sina inköspriser.

**Luleå kommun** (Kommunen) gemämler bl.a. följande. Kommunen har i ett förenklat upphandlingsförfarande infordrat anbud avseende underhålls- och reparationsarbeten på Kommunens byggnader. Upphandlingen avser 22 s.k. teknikområden där "Storkök" utgör ett sådant teknikområde. Kommunen har vid utvärderingen av inkomna anbud avseende detta teknikområde tilldelat Servicebolaget Nord AB (Servicebolaget) högst sammanlagd poäng. Storköksservice har hamnat på andra plats vid utvärderingen. Storköksservice gör gällande att beräkningsgrunden för materialkostnaderna är felaktig. Bland annat anses förfaringsättet att välja ut 16 artiklar och låta dessa utgöra en form av schablon för framtida materialkostnader felaktigt. Storköksservice förordar ett förfaringsätt där materialkostnaderna beräknas utifrån inköspriserna. Kommunen får beträffande materialkostnader

anföra följande. Av de administrativa föreskrifterna i förfrågningsunderlaget framgår att anbudet värderas utifrån kriterierna "Ekonomi" samt "Erfarenhet hos offererad uppdragsansvarig". Vid en anbudsutvärdering skall ofta ett stort antal prisuppgifter vägas samman för att avgöra vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga. För att ej behöva utvärdera det mycket stora antal prisuppgifter som det kan bli fråga om i en upphandling som den förevarande måste det enligt Kommunens uppfattning vara tillåtet att plocka ut representativt material i en "materialkorg". Så har skett i den aktuella upphandlingen. Prisuppgifterna som ingått i korgen har avsett ett representativt urval av de varor som upphandlingen avser. Urvalet har inte, vilket Storköksservice påstår, skett godtyckligt. Kommunen har genomfört upphandlingen helt i överensstämmelse med vad som går att utläsa av förfrågningsunderlaget. Storköksservice gör också gällande att Servicebolaget vid prissättningen angett ett lägre pris än inköpspris. Kommunens uppfattning är att det står anbudsgivarna fritt att i sina anbud ange de priser de finner lämpliga och att Kommunen på grund av de regler som styr upphandlingsförfarandet inte får ifrågasätta uppgifter lämnade av anbudsgivare i annat fall än när det rör sig om uppenbara skriv- eller räknefel vilket ej synes vara fallet i den nu aktuella upphandlingen. Vad Storköksservice anfört ger ej stöd för att upphandlingen skett i strid med reglerna i LOU eller de för upphandlingsförfarandet grundläggande gemenskapsrättsliga principerna på ett sådant sätt att Storköksservice lidit eller kan komma att lida skada. Det saknas därför förutsättningar för att med stöd LOU förordna att rättelse skall vidtas. Storköksservices ansökan skall därför avslås.

#### **TILLÄMPLIGA BESTÄMMELSER M.M.**

I 1 kap. 9 § LOU anges principerna för offentlig upphandling. Upphandlande myndigheter skall behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar skall vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Enligt 12 kap. 1 § LOU skall en upphandlande myndighet anta antingen det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten, eller det anbud som innehåller det lägsta priset. Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, skall myndigheten ta hänsyn till olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, leverans eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd. En upphandlande myndighet skall i annonsen om upphandlingen eller i förfrågningsunderlaget ange vilken grund för tilldelning av kontraktet som kommer att tillämpas.

Enligt 12 kap. 2 § LOU skall den upphandlande myndigheten ange hur de olika kriterierna som avses i 12 kap. 1 § kommer att viktas inbördes vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga. Kriterieviktningen får anges som intervall med en lämplig största tillåtna spridning. Kriterieviktningen eller prioritetsordningen skall anges i annonsen om upphandlingen, i ansökningsinbjudan eller i förfrågningsunderlaget.

Enligt 16 kap. 1 § första stycket LOU får en leverantör som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada enligt 2 § i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om åtgärder enligt den paragrafen. Enligt tredje stycket får en ansökan inte prövas efter den tidpunkt då det finns ett kontrakt. Den får dock prövas till dess att tio dagar gått från det att 1. den upphandlande myndigheten lämnat underrättelse enligt 9 kap. 9 § till anbudssökandena eller anbudsgivarna, eller 2. rätten, om den har fattat ett interimistiskt beslut, upphävt det beslutet.

Av 16 kap. 2 § LOU framgår att rätten skall besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada.

#### **SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten konstaterar att det är den upphandlande myndigheten som bestämmer hur förfrågningsunderlaget skall utformas och vilken utvärderingsmodell den önskar använda i en upphandling, så länge det inte

strider mot LOU eller de gemenskapsrättsliga grundprinciperna. Av transparens – och likabehandlingsprinciperna följer att den upphandlande myndighetens krav och utvärderingsmodell skall ha angivits på ett sätt som är tillräckligt för att en leverantör med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget skall kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud. Höga krav bör ställas på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar av ett förfrågningsunderlag. Den upphandlande myndigheten har, på begäran av anbudsgivare, möjlighet att lämna ut kompletterande upplysningar.

Förvaltningsrättens prövning enligt LOU utgör en kontroll av om det på grundval av de klagomål som sökanden har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 2 § LOU. Svensk Storkökservice gör gällande att den av Luleå kommun valda materialkorgen inte visar vilken av anbudsgivarna som i realiteten ger lägsta pris för material och att kommunens upphandlingsförfarande strider mot LOU, vilket kommunen bestrider.

När det gäller förfrågningsunderlaget i den aktuella upphandlingen konstaterar förvaltningsrätten att det under punkten AFB. 52, ”Värderingsgrunder vid prövning av anbud, Anbudsutvärdering”, anges bl.a. att anbuden kommer att värderas med en viktningsnyckel som består av tilldelningskriterierna ekonomi och erfarenhet hos offererad uppdragsansvarig. Vidare anges att ”vid utvärderingen av priset tas hänsyn till angivna timpriser och ifylld materialprislista.” Enligt AFB.22 innefattar förfrågningsunderlaget bl.a. Formulär till materialprislista. (Separat för resp. teknikområde.) I bilagan för det aktuella teknikområdet ”Storkök”, ”UNDERHÅLLS- OCH REPARATIONSARBETEN 2010 – 2014, Prislista för vanligt förekommande material” efterfrågas prisuppgifter för material avseende angivna pos.1-16.

En upphandlande myndighet får vid valet av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet välja de kriterier som den ämnar tillämpa, under förutsättning att de syftar till att möjliggöra att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet fastställs, och att de inte medför att den upphandlande myndigheten ges en obegränsad valfrihet när den tilldelar en anbudsgivare ett kontrakt. En möjlighet för att undvika att behöva utvärdera varje prisuppgift är att välja ut några prisuppgifter som är representativa för en stor mängd prisuppgifter. Det kan som i Luleå kommuns upphandling ske genom användandet av en "materialkorg" som utvärderingskriterium. För att säkerställa att en sådan utvärderingsmodell leder till det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet måste vissa förutsättningar vara uppfyllda. Prisuppgifterna som ingår i materialkorgen måste t.ex. avse ett representativt urval av de varor som upphandlingen avser. Det material som ingår i korgen måste också vara noggrant definierat för att anbudsgivarnas priser skall kunna jämföras på ett rättvisande sätt. Enligt förvaltningsrättens mening har Svensk Storköksservice AB inte visat att de varor som materiallistan omfattar inte är relevanta i förhållande till kontraktsändamålet. Alla anbudsgivare har haft samma förutsättningar att avgöra vad kommunen skulle komma att tillmäta betydelse vid utvärderingen. (jfr. Kammarrätten i Sundsvall, dom den 23 oktober 2007, mål nr 2321-07)

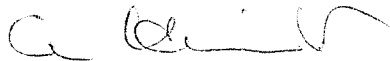
Förvaltningsrätten anser att den upphandlande myndighetens krav och utvärderingsmodell i den aktuella upphandlingen får anses i förfrågningsunderlaget utformats tillräckligt tydligt för att anbudsgivarna med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget kunnat skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud beträffande prisfrågan. Förvaltningsrätten finner inte visat att brister i förfrågningsunderlaget eller i utvärderingsmodellen är av den art och omfattning som utgör grund för åtgärder enligt 16 kap. 2 § LOU. Svensk Storköksservice AB:s framställan skall således lämnas utan bifall i detta avseende.



Svensk Storköksservice AB har vidare gjort gällande att kommunen inte i tillräcklig mån – mot bakgrund av de prisuppgifter Servicebolaget lämnat – granskat anbudet. Kommunen har genmält att det står anbudsgivarna fritt att i sina anbud ange de priser de finner lämpliga. Förvaltningsrätten finner med beaktande av att det i första hand är den upphandlande myndigheten som avgör nivån på bevismedlen med utgångspunkt i vad som upphandlas, att det inte är visat att Luleå kommuns bedömning avseende lämnade prisuppgifter är uppenbart oriktig. Förvaltningsrätten finner att vad Svensk Storköksservice AB anfört inte visar att Luleå kommun vid utvärdering av anbuderna brutit mot förfrågningsunderlaget eller LOU och dess grundläggande principer. Svensk Storköksservice AB:s framställning skall således lämnas utan bifall i detta avseende.

Förvaltningsrätten anser att vad Svensk Storköksservice AB anfört i målet inte heller i övrigt visar att Luleå kommun agerat i strid med förfrågningsunderlaget eller brutit mot LOU och dess bakomliggande principer. Förvaltningsrätten finner således att det inte föreligger förutsättningar att vidta åtgärder med stöd av 16 kap. 2 § LOU mot upphandlingen med anledning av Svensk Storköksservice AB:s ansökan om överprövning. Svensk Storköksservice AB:s framställning skall därmed lämnas utan bifall.

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



R Hirvelä



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska 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. 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 om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens 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 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 uppge sitt namn, adress och telefonnummer.