



**SÖKANDE**

Alpin Städ AB, 556640-5261  
Bivägen 10  
155 32 Nykvarn

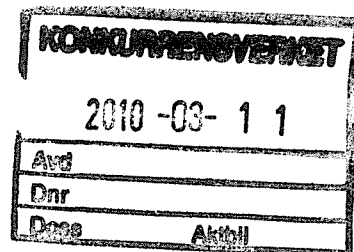
**MOTPART**

Skellefteå kommun  
931 85 Skellefteå

**SAKEN**

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

---



**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen ska göras om.

---

## BAKGRUND OCH YRKANDEN

Skellefteå kommun (kommunen) har infortrat anbud avseende städmaskiner till fastighetskontoret (diarienum: UH-09-163) och beslutat att anta anbud från Kontorsvaruhuset.

Genom interimistiskt beslut den 19 januari 2010 förordnade dåvarande länsrätten i Västerbottens län (mål nr 115-10) att upphandlingen inte får avslutas innan något annat har beslutats.

Alpin Städ AB (bolaget) yrkar i ansökan om överprövning att upphandlingen ska rättas på så sätt att utvärderingen görs om.

Kommunen bestrider bifall till ansökan och anför att upphandlingen genomförts som en direktupphandling och således inte kan överprövas av förvaltningsrätten.

## TILLÄMPLIGA BESTÄMMELSER

Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och ickediskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas. (1 kap. 9 § LOU)

Direktupphandling får användas om kontraktets värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl. Den upphandlande myndigheten ska vid behov besluta riktlinjer för användning av sådant förfarande. (15 kap. 3 § andra stycket LOU)

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i LOU 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. (16 kap. 2 § första stycket LOU)

## UTREDNINGEN

### **Anbudsinbjudan m.m.**

Av kommunens Anbudsinbjudan daterad den 18 november 2009 (rubrikerna Upphandlingsform och Omfattning) samt Anbudsformulär (rubriken 4.2 Utvärdering genom bedömning) framgår bl.a. följande.

#### *Upphandlingsform*

Upphandlingen genomförs som direktupphandling enligt LOU. Det är viktigt att inlämnade anbud är slutgiltiga och att anbudsgivaren i sitt anbud lämnar sitt bästa pris och sina fördelaktigaste villkor. Upphandlingen kan komma att avgöras utan förhandling.

#### *Omfattning*

5 st Combi Arbetsbredd 40-45 typ ”Wetrock Scrubbo”  
3 st Combi Arbetsbredd 50-60 typ ”Taski 750”

I Anbudsformulär finns ett dokument med krav som ska vara uppfyllda för att gå vidare till utvärdering. Kommunen har även önskemål, s.k. börkrav, som kan ge mervärde vid utvärdering som att:

1. Vattenmängd anpassas efter hastighet.
2. Inbyggd uttagbar skräpsil.

Det ska klart anges i anbudet om maskinerna svarar mot dessa börkrav.

#### *4.2 Utvärdering genom bedömning*

Bedömning är en utvärderingsform där upphandlaren bedömer en varas eller tjänsts egenskaper enligt en fastställd definition. Bedömningen påverkar jämförelsetalet med det värde som står angivet i definitionen av bedömningen.

Utvärderingen påverkar jämförelsetalet beroende av hur mycket eller litet mervärde som offererats. Med mervärde avses de egenskaper anbudet besitter eller saknar utöver de krav som ställs som skallkrav. Bedömningen görs av upphandlaren eller en referensgrupp men anbudsgivaren kan själv simulera upphandlarens bedömning för att avgöra vilken slutpoäng (jämförelsetal) som erhålls vid olika utfall. Bedömning med avdrag används. Avdraget är ett mått på andelen uppfyllt mervärde. Metoden innebär att ett anbud utan mervärde inte får något avdrag och ett anbud med fullt mervärde erhåller hela avdraget.

Exempel avdrag:

- Max avdrag är -1000 kr
- Max poäng i bedömning är 5 poäng
- Anbudet erhåller 3 poäng
- Detta påverkar jämförelsetalet med  $(3/5) \times -1000 = -600$

#### *Svarsbilaga Utvärdering*

##### **Prisgrupp 2.0**

*Specifikation 2.1* – Combimaskin arbetsbredd 50-60, typ Taski 750 eller likvärdig.

*Omfattning* – Pris ska anges för en (1) st. Totalpris räknas för 3 st. Pris är obligatorisk information för denna post. Om 0 kr anges levereras specificerad vara/tjänst utan kostnad.

### **Utvärdering 2.1**

Kvalitet/Funktion/Kapacitet. Med detta avses brukarnas uppfattning om maskinens användbarhet i användningsområdet, som funktioner, förarmiljö, reglage, utrustning, utförande.

Bedömningskriterier för utvärderingen: Full poäng reducerar jämförelsetalet med -50 000. 0 poäng ger ingen reduktion.

### **Utvärdering 2.2**

Garantier tilldelas med 2 poäng för 3 års fabriksgaranti, 1 poäng för 2 års fabriksgaranti samt 0 poäng för 1 års fabriksgaranti.

Bedömningskriterier för utvärderingen: Full poäng reducerar jämförelsetalet med -5 000. 0 poäng ger ingen reduktion.

### **Prisgrupp 3.0**

*Specifikation 3.1* – Alternativ till Prisgrupp 1 Combimaskin, arbetsbredd 40-45 cm, typ Wetrock Scrubbo eller likvärdig.

*Omfattning* – Pris ska anges för en (1) st. Totalpris beräknas för 5 st. Pris är obligatorisk information för denna post. Om 0 kr anges levereras specificerad vara/tjänst utan kostnad.

### **Utvärdering 3.1**

Funktion/kapacitet avser brukarnas uppfattning om maskinens användbarhet i användningsområdet som funktioner, förarmiljö, utrustning, utförande.

Bedömningskriterier för utvärderingen: Full poäng reducerar jämförelsetalet med -40 000. 0 poäng ger ingen reduktion.

### **Utvärdering 3.2**

Garantier tilldelas med 2 poäng för 3 års fabriksgaranti, 1 poäng för 2 års fabriksgaranti samt 0 poäng för 1 års fabriksgaranti.

Utvärdering

I **utvärderingsresultatet** anges bl.a. följande. Bolagets maskiner får ett visst mervärde för vattenmängd anpassad efter hastighet (gäller de mindre maskinerna). Däremot bedöms att vikten på offererade maskiner är en stor nackdel då maskinerna många gånger ska transporteras i hissar. De stora batterierna med lång drifttid är inte någon fördel för kommunens verksamhet, utan tvärtom en nackdel då de är dyrare i inköp och tyngre. Maskinerna har även större vändradie, vilket är betydelsefullt i verksamheten, där det många gånger är trånga utrymmen som ska städas. Ingen reduktion för Fimap MMX43. Däremot får Fimap MMX52 en reduktion på 25 000 kr, bl.a. för att skillnaden i vikt inte är så stor mellan konkurrerande maskiner.

Summa: Minimag 17D + Minimag 20D = 382 000, service 3 år ingår.  
Fimap MMX 43 + MMX 52 = 394 200, service 3 år ingår.

Kontorsvaruhusets maskiner Swingo 450 och Swingo 755 bedöms vara de maskiner som har den bästa användbarheten i användningsområdet, full reduktion på båda maskinerna.

Summa: Taski Swingo 450 + Swingo 755 = 276 500, service/år 1 400 resp 2 310 kr.

Referensgruppen bedömer att av de fyra maskiner som klarade skallkraven var det Kontorsvaruhusets två maskiner som svarade bäst på kommunens typ av verksamhet.

Av **anbudssammanställningen** framgår bl.a. följande.

	Bolaget	Bolaget	KV	KV
<b>Position</b>	<b>MMX43</b>	<b>MMX52</b>	<b>Swingo 450</b>	<b>Swingo 755</b>
Pris	39 900	39 900	39 900	59 000
Ange om det är hjuldrift	Hjul	Hjul	Borst	Hjul
Garantitid	1 år	1 år	3 år	3 år
Vattenmängd anpassad efter hastighet	Ja	Ja	Nej	Ja
<b>Utvärdering</b>				
Summa utan reduktion	199 500	119 700	199 500	177 000
Reduktion Garanti	Ingen	Ingen	5 000	5 000
Reduktion maskinernas funktioner/kapacitet	Ingen	25 000	40 000	50 000
<b>Summa pris ./.</b> Reduktion	<b>199 500</b>	<b>94 700</b>	<b>154 500</b>	<b>122 000</b>

### **Parternas anföranden**

#### Bolaget

Bolaget har bedömts orättvist i utvärderingen som kommunen utför. Bolaget har offererat maskiner som uppfyller samtliga skall- och börkrav, men har trots detta inte erhållit någon eller endast en liten reduktion på sina priser. Vid ”Resultat av direktupphandling...” står att bolagets maskiner får ett visst mervärde för vattenmängd anpassad efter hastighet (gäller de mindre maskinerna), men i utvärderingen har bolaget fått 0 kr i avdrag.

Taski Swingo 450 har däremot fått 45 000 kr i reduktion trots att den inte har vattenmängd anpassad efter hastighet (ett av börkraven) och hjuldrift (den har endast borstdrift). Bolagets maskiner Factorycat 17D och Fimap MMX43 har både vattenmängd anpassad efter hastighet, hjuldrift och bättre kapacitet. Trots detta har någon reducering inte erhållits.

Kommunen har i sin utvärdering skrivit att små och smidiga maskiner är att föredra då de väger mindre och på så sätt är enklare att ta med i hissar och köra på trånga ytor. Detta var dock ingenting som lyftes fram i anbudsunderlaget och i skalkraven. I utvärderingen har man sedan skrivit att detta är mycket viktigt och att bolagets maskiner är för tunga och att de har för stora batterier.

I svarsbilaga utvärdering frågar man efter Kvalitet/Funktion/Kapacitet och bolaget har givetvis tagit med så stora batterier som möjligt för att få bra poäng för kapaciteten. Bolaget har offererat maskiner med högre kapacitet till lägre pris. Det går dessutom att välja vilka batterier man vill, så om kunden vill ha mindre batterier är det bara att beställa och maskinen blir lättare och batterierna billigare. Att bolagets batterier skulle vara dyrare är dock ingenting som kommunen vet då man inte har frågat. Bolaget har egen import av batterier, så man lär ligga mycket bra till prismsässigt.

Förutom vikten var tydligen även smidigheten viktig och här har kommunen lyft fram svängraden som en viktig parameter. Bolagets små maskiner är 114 respektive 115 cm långa och de stora maskinerna är 114 och 118 cm. Taskis maskiner är 105 respektive 116 cm långa. Bolaget har skrivit att vändradien är ca 120 cm då det tar cirka 5 cm att svänga runt maskinen. Taski har skrivit att man har en svängradie på 105 respektive 112 cm. Det låter ganska otroligt att man kan ha en svängradie som är kortare än vad maskinen är lång.

Fimap MMX43 har inte fått ett enda avdrag, medan Fimap MM52 har fått 25 000 i avdrag. Detta är anmärkningsvärt då det i grunden är samma maskin, det enda som skiljer är skurbredden.



Taski har skrivit att man har tre års fabriksgaranti, trots att man säger att det endast är ett års garanti när man ringer till fabriken i USA. Att sedan återförsäljaren kan tänka sig att ge tre års garanti är inte samma sak då man efterfrågar fabriksgaranti i anbudet.

I anbudsförfrågan står det att kommunen vill ha en maskin ”typ Taski 750”, vilket måste betyda att kommunen är väl införstådd med dessa maskiner. Bolaget har inte fått chansen att visa vad bolagets maskiner går för och det har alltså inte gjorts någon testkörning eller noggrannare genomgång för att ta reda på vilka maskiner som ger mest för pengarna. Man har bara tittat på de få dokument som skickats in elektroniskt och där fanns det inte mycket utrymme att förklara och beskriva de offererade maskinerna, 512 tecken för respektive maskin.

#### Kommunen

Avtal har träffats då maskinerna är beställda. – Direktupphandling valdes på grund av lågt värde, vilket kommunen genom fullmäktigebeslut fastställt till 10 prisbasbelopp för varor och tjänster. Anledningen till att kommunen har denna nivå är att minska administrativa kostnader och tid för mindre upphandlingar och detta är en ganska normal nivå i Sverige. Den aktuella direktupphandlingen hade en kombination av att vara av lågt värde, brådskande och på grund av eventuella neddragningar inom skolan av den karaktären att kommunen ville fullgöra full konkurrens. Därför utfördes den som en direktupphandling, men med annonsering, utvärdering och kommersiella villkor, m.m. Det skulle kännas mycket märkligt om denna upphandling ansågs otillåten då kommunen i princip uppfyllt kraven för förenklat förfarande.

Bolaget

Kommunen skriver att anledningen till att de gick ut med annonsering, utvärdering, m.m. var för att göra en koll av marknaden och ”fullgöra full konkurrens”. Detta har kommunen enligt bolagets sätt att se inte utfört och det som brister är utvärderingen som kommunen på ett mycket subjektivt sätt vridit och vänt på så att Hako har vunnit upphandlingen. Kommunen har exempelvis angivit att alla ska skriva mått och vikt på maskinerna, men det står inte i anbudet vilket kommunen värderar, d.v.s. om det är små eller stora maskiner. Det står bara att man ska ange data. I utvärderingen är det helt plötsligt väldigt viktigt att maskinerna är små och lätta, varför står då detta inte i anbudsunderlaget? Bolaget har andra maskiner att offerera i så fall. Om det nu är bristande resurser och eventuella neddragningar som står på agendan förstår bolaget inte varför kommunen väljer ett dyrare alternativ än bolagets.

**DOMSKÄL**

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att den omständigheten att kommunen ingått ett kontrakt med Kontorsvaruhuset inte utgör ett hinder mot att pröva bolagets ansökan om överprövning, om kommunens agerande kan bedömas vara en otillåten direktupphandling (jfr bl.a. RÅ 2005 ref. 10).

Kommunen hävdar att den i målet aktuella upphandlingen av skurmaskiner utgör en direktupphandling då den dels avsett ett lågt värde, dels varit av brådskande karaktär. Enligt kommunen har avtal tecknats då maskinerna redan har beställts.

Frågan under vilka förutsättningar direktupphandling är tillåten regleras i 15 kap. 3 § andra stycket LOU. Vad som avses med begreppet "lågt värde" anges emellertid inte i den aktuella bestämmelsen och har inte heller preciserats i förarbetena till LOU eller i rättspraxis. Kommunen anför att fullmäktige, i sina riktlinjer för vad som är att betrakta som lågt värde, fastställt den högsta nivån till 10 prisbasbelopp för varor och tjänster samt att detta är en ganska normal nivå i Sverige.

I slutbetänkandet av Upphandlingsutredningen 2004 - Nya upphandlingsregler 2 (SOU 2006:28) redovisas en enkätundersökning som genomförts i bl.a. landets kommuner. Kommunerna har i enkäten ombetts att upplysa om vilket eller vilka belopp som använts som gräns för direktupphandlingsförfarande. Av svaren från kommunerna framgår att gränsen för ett sådant förfarande varierar mellan 0,5 och 7 prisbasbelopp för varor och tjänster och mellan 0,5 och 10 prisbasbelopp för byggtreprenader. Medelvärdena är 2,5 prisbasbelopp för varor, 3,1 prisbasbelopp för tjänster och 3,7 prisbasbelopp för byggtreprenader.

Av utredningen i målet framgår att det anbud som antagits av kommunen innefattat åtta skurmaskiner i två olika storleksmodeller för en sammanlagd kostnad om 376 500 kr. Denna kostnad motsvarar cirka 8,8 prisbasbelopp, beräknat utifrån det för år 2009 gällande prisbasbeloppet (42 800).

Förvaltningsrätten finner att det till grund för bedömningen av om värdet är lågt ska läggas omständigheterna i det enskilda fallet med beaktande av EU:s grundläggande principer om likabehandling, transparens, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och icke-diskriminering. Kommunen har fastställt en beloppsgräns för direktupphandling och har även i viss mån konkurrensutsatt inköpet genom annonsering. Vid en sammantagen bedömning finner förvaltningsrätten emellertid, främst med hänsyn till den typ av vara som upphandlats, att värdet inte är att bedöma som lågt i den

mening som avses i LOU. De skäl som i övrigt anförts av kommunen för att direktupphandling ska vara tillåten är enligt förvaltningsrättens mening inte att betrakta som sådana synnerliga skäl som avses i 15 kap. 3 § andra stycket LOU. Kommunens inköp av skurmaskiner utgör följaktligen en otillåten direktupphandling, dvs. upphandlingsförfarandet strider redan på denna grund mot LOU.

Det återstår att pröva om kommunens agerande i övrigt är förenligt med LOU och om agerandet medfört att bolaget lidit eller kan komma att lida skada. Bolaget anför bl.a. att man offererat maskiner som uppfyller samtliga skall- och börkrav, men att bolagets maskiner trots detta inte erhållit någon eller endast en liten reduktion på sina priser. Vidare hävdar bolaget att kommunen grundat sin utvärdering på andra kriterier än vad som angetts i förfrågningsunderlaget, bl.a. avseende maskinernas storlek, vikt och smidighet.

I fråga om hur detaljerat ett förfrågningsunderlag bör vara har Regeringsrätten uttalade bl.a. följande (RÅ 2002 ref. 50). I kravet på affärsmässighet får anses ligga att ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandling och att en utvärderingsmodell ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, det vill säga att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas. 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 lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten inte träds för när.

Av anbudsunderlagets Svarsbilaga Utvärdering framgår att de omständigheter som kommunen kommer att värdera anbuderna utifrån är Kvalitet/Funktion/Kapacitet samt Garantier. Med det förstnämnda avses brukarnas uppfattning om maskinens användbarhet i användningsområdet, såsom funktioner, förarmiljö, reglage, utrustning samt utförande. Full poäng reducerar jämförelsetalet med 50 000 kr och 0 poäng ger ingen reduktion. Det anges emellertid inte vilket antal poäng som motsvarar full poäng för aktuellt kriterium och vad som krävs för att uppnå detta. Vad gäller kriteriet Garantier anges dock att den maximala prisreduceringen är 5 000 kr samt att 3 års fabriksgaranti ger 2 poäng, 2 års fabriksgaranti ger 1 poäng och 1 års fabriksgaranti ger 0 poäng.

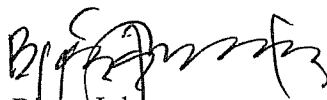
Enligt förvaltningsrättens mening är de uppgifter som kommunen angett i anbudsunderlaget, bl.a. under utvärderingskriteriet Kvalitet-/Funktion/Kapacitet inte tillräckligt precisa för att anbudsgivarna ska kunna förutse vad som kommer att bedömas vid utvärderingen. Att så är fallet kommer också till uttryck i det att kommunen uppenbarligen utvärderat anbuderna utifrån omständigheter som inte specificerats i anbudsunderlaget, vilket framgår av anbudssammanställningen. Kommunen har i förfrågningsunderlaget uppgett vissa önskemål, s.k. börkrav, som kan ge mervärde vid utvärderingen, bl.a. att vattenmängden anpassas efter hastighet. Enligt anbudssammanställningen uppfyller den av bolaget offererade maskinen Fimap MMX43 detta önskemål, men har trots detta inte erhållit någon reduktion alls vid utvärderingen. Däremot har det vinnande anbudet erhållit maximal reduktion för maskinen Taski Swingo 450, trots att den inte uppfyller detta i underlaget klart uttryckta önskemål. Av kommunens utvärderingsresultat framgår även att man tillmätt maskinernas vikt och vändradie stor betydelse och istället för att anse lång drifttid som något positivt bedömt att stora batterier, och därmed en längre drifttid, funnit att detta varit till nackdel på grund av dyrare inköpspris och högre vikt. Mot bakgrund av ovanstående anser förvaltningsrätten således

att kraven på förutsebarhet och transparens har åsidosatts i upphandlingsförfarandet.

Det kan vidare noteras att Taskimaskinerna inte synes ha 3 års fabriksgaranti.

Det framstår inte som osannolikt att anbuden hade varit annorlunda utformade om upphandlingen hade genomförts på ett annat, korrekt, sätt. Med hänsyn redan härtill anser förvaltningsrätten att det föreligger en sådan risk för skada för bolaget att ingripande ska ske. Eftersom bristerna även förelegat i det konkurrensuppsökande skedet av upphandlingen, samt att det varit fråga om en otillåten direktupphandling, finner förvaltningsrätten att upphandlingen ska göras om.

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

  
Björn Johansson  
Rådman

Föredragande har varit Kristin Persson.