



**KLAGANDE**

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap  
651 81 Karlstad

**MOTPART**

Lecab Lastbilar AB, 556561-9839

Ombud: Advokat Björn Larsson  
Ahlford Advokatbyrå AB  
Box 644  
651 14 Karlstad

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2013 -07- 0 9	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 31 januari 2013 i mål nr 4753-12,  
se bilaga A

**SAKEN**

Offentlig upphandling

---

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Kammarrätten avslår överklagandet.

---

**YRKANDEN M.M.**

*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* yrkar att förvaltningsrättens dom upphävs och att motpartens ansökan om överprövning avslås och anför följande. Förvaltningsrätten har i domen valt att frånga Kammarrätten i Jönköpings dom i mål 1084-11. I motsats till vad kammarrätten kom fram till menar förvaltningsrätten att det lägsta priset i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU, måste anses

innefatta det lägsta totala priset. Förvaltningsrättens resonemang står i direkt strid med LOU:s och det bakomliggande upphandlingsdirektivets syfte.

MSB har aldrig vitsordat Lecab Lastbilar AB:s (Lecab) påståenden om myndighetens framtida behov av varor och tjänster under det nya avtal som upphandlingen av fordonstjänster avser. Fördelningen mellan reservdelar och verkstadstimmar till 80 respektive 20 procent baserar Lecab på faktura-underlag avseende två månader som har fått representera hela den tidigare avtalsperioden. Den historiska fördelningen behöver inte tala för att samma fördelning kommer att gälla framöver. Om flera stora reparationer gjorts under en avtalsperiod kommer detta snarare innebära behov av färre reparationer som kräver reservdelar under nästa avtalsperiod, vilket medför en högre andel verkstadstimmar.

Motpartens påståenden om avtalets slutliga kostnader för myndigheten är inte rättsligt relevanta. Det är ovidkommande vad som slutligen kommer att visa sig vara den bästa affären för myndigheten. Vad som är relevant är om MSB har följt de grundläggande principerna i LOU vid utformningen och tillämpningen av utvärderingsmodellen.

*Lecab* anser att överklagandet ska avslås och anför följande. Den utvärderingsmodell som MSB använt är inte ägnad att ge ett rättvisande resultat. Avvikelsen är inte heller ”mindre” utan högst betydande.

Alla varor och tjänster som det offentliga behöver ska vara föremål för konkurrensutsatt upphandling. Det kan således inte komma på fråga för MSB att handla upp reservdelar för ett bedömt framtida behov om 12 miljoner kr utan konkurrensutsatt upphandling. MSB:s inställning är dock att det går bra om man samtidigt upphandlar arbete för ca 3 miljoner kr.

Redan innan anbud lämnades var Lecab i kontakt med MSB och påtalade bristen i förfrågningsunderlaget att inte priset på reservdelarna beaktades trots att dessa utgör en övervägande del av det förväntade behovet/kostnaden. Svaret från MSB var att myndigheten var medveten om bristen, men att det på grund av tidsbrist inte fanns möjlighet att använda en annan utvärderingsmodell än den aktuella. MSB uppgav att detta skulle justeras till nästa upphandlingsomgång.

Det finns inte grund för MSB:s påstående att fördelningen mellan timmar och delar i framtiden kommer att ändras på så sätt att den valda utvärderingsmodellen med avseende på de förväntade behoven kommer att vara rättvisande. Om upphandlingen gällde enstaka fordon hade slumpen kunnat medföra att tidigare kostnadsstruktur inte med säkerhet hade kunnat anses vara representativ för framtida kostnader. Med hänsyn till att det rör sig om så många som 208 fordon, finns det inte skäl att tro annat än att tidigare behov av service och reparationer och därmed fördelningen mellan reservdelar och timmar kommer att vara i princip oförändrad inför framtiden.

#### **SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Lecab har anfört att MSB:s fakturering till den nuvarande avtalsparten avseende reservdelar respektive arbete för april och juli 2012 visar att ca 80 procent av upphandlingen består av reservdelar medan 20 procent består av arbete. MSB har inte vitsordat dessa uppgifter, men har inte heller presenterat någon utredning om hur myndigheten bedömer att fördelningen mellan reservdelar och arbete kommer att se ut under den kommande avtalsperioden. Därmed anser kammarrätten att det får anses sannolikt att reservdelar även fortsättningsvis kommer att vara den klart dominerande delen av upphandlingens värde.

MSB har valt att tillämpa tilldelningskriteriet lägsta pris, men beslutat att endast priset för arbete ska utvärderas. Det innebär att den värdemässigt

klart dominerande delen av upphandlingen helt saknar betydelse för vem som ska tilldelas kontrakt. Frågan är om ett sådant förfarande är förenligt med bestämmelsen om tilldelningskriteriet lägsta pris i 12 kap. 1 § första stycket 1 LOU. Enligt kammarrättens bedömning måste den upphandlande myndigheten av praktiska skäl ges ett relativt stort utrymme att göra urval av vilka poster som ska utvärderas. Utvärderingsmodellen måste dock utformas så att den syftar till att identifiera det anbud som har det lägsta totalpriset (jfr EU-domstolens dom i mål nr C-448/01 punkten 37 och RÅ 2002 ref. 50). Den utvärderingsmodell som MSB har valt kan inte anses ha ett sådant syfte när ingen hänsyn tas till den värdemässigt klart dominerande delen av upphandlingen.

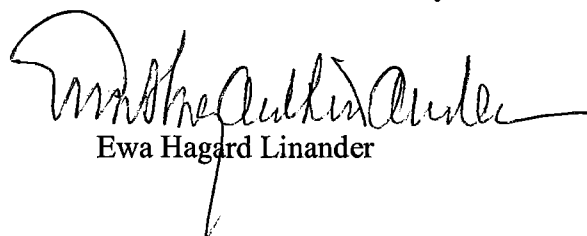
MSB har således brutit mot bestämmelserna i LOU. Lecab har hävdats att bolaget lidit skada genom att ha lämnat det lägsta priset totalt sett, dvs. på arbete och reservdelar, men kommit först på andra plats till följd av att den först placerade anbudsgivaren lämnat lägst pris på enbart arbetstimmar. Detta har lett till att Lecab kan komma att lida skada. Förvaltningsrättens förordnande att upphandlingen ska göras om ska därför stå fast.

---


HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).



Mikael Ocklind



Ewa Hagard Linander



Åsa Ståhl  
referent

/Emelie Herou

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I KARLSTAD****DOM**  
2013-01-31  
Meddelad i  
KarlstadMål nr  
4753-12 E  
Beredningsgr 5**Bilaga A****SÖKANDE**Lecab Lastbilar AB, 556561-9839  
Välsviksleden  
654 39 KarlstadOmbud: Advokat Björn Larsson  
Ahlford Advokatbyrå AB  
Box 644  
651 14 Karlstad**MOTPART**Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)  
651 81 Karlstad**SAKEN**

Offentlig upphandling

---

**DOMSLUT**Förvaltningsrätten bifaller Lecab Lastbilar AB:s ansökan om överprövning  
och beslutar att upphandlingen ska göras om.

## BAKGRUND

MSB har genomfört en upphandling (ramavtal) av verkstadstjänster, tunga fordon och maskiner (dnr 12/37). Anbud ingavs av Lecab Lastbilar AB (Lecab) och Värmlands Motor AB. Enligt tilldelningsbesked rangordnades Värmlands Motor AB som nr 1 och Lecab som nr 2.

## PARTERNAS INSTÄLLNING

Lecab ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att den ska göras om. Lecab anför bl.a. följande.

Enligt underlaget ska upphandlingen tilldelas den som lämnat det lägsta totalpriset. Med lägsta totalpris avses uteslutande de sammantagda arbetstimpriserna som angetts i prisbilagan. Av kravspecifikationen framgår emellertid att leverantören dessutom är skyldig att ombesörja MSB:s behov av reservdelar. Den rabatt som leverantören kan ge på reservdelar ska anges i anbudet och priset på vissa särskilt angivna reservdelar ska också anges men priset för reservdelarna medtas inte i den viktning som ska ske av det erbjudna priset. Reservdelarna är en väsentlig del av upphandlingen och utgör det viktigaste kriteriet för att komma fram till vilket pris som är det lägsta. Kostnaden för dessa borde därför ha varit med i utvärderingen.

För närvarande är det Värmlands Motor som sköter service och reparationer av MSB:s fordon. Enligt fakturor avseende samtliga de arbeten som fakturerats i april och juli 2012 har Värmlands Motor för dessa månader fakturerat totalt 1 262 811 kr, varav 1 008 301 kr avser reservdelar och 254 510 kr avser arbete. Dessa två månader torde ge en representativ bild av fördelningen mellan reservdelar och arbete/tjänster såvitt avser även nu aktuell upphandling. Således består ca. 80 procent av upphandlingen av försäljning av reservdelar och 20 procent av tjänster. Om man utgår från att ovanstående två månader är representativa för hela den period som upphandlingen gäller (24 månader) omfattar behovet av verkstadstjänster uppskattningsvis cirka 15 miljoner kr ( $1\,250\,000/2 \times 24$ ), varav 12 miljoner kr avser reservdelar och 3 miljoner kr avser arbete.

Enligt 1 kap 9 § LOU ska leverantörer behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerade sätt. Upphandlingen ska ske med utnyttjande av tillgängliga konkurrensmöjligheter och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Annan betydelse kan inte läggas i detta än att det

grundläggande ändamålet med ett upphandlingsförfarande är att den upphandlande enheten ska få ett visst förväntat behov av varor och tjänster täckta till ett så lågt pris som möjligt.

Värmlands Motor har lämnat ett timpris om genomsnitt 571 kr/tim. Lecab har lämnat ett timpris om genomsnitt 645 kr/tim varför Värmlands Motor har fått upphandlingen. Lecab har dock lämnat ett lägre pris (= större rabatt) på reservdelarna. Lecab har lämnat en rabatt om 25 procent medan Värmlands Motor rabatt är 12,5 procent, vilket med avseende på det totala behovet av reparationer och reservdelar gör Lecabs anbud drygt 1,6 miljoner kr billigare sett över hela avtalsperioden. Av ovanstående exempel är det uppenbart att utvärderingskriterierna inte ger det lägsta priset för det förväntade behovet av verkstadstjänster som upphandlingen avser att täcka.

MSB motsätter sig bifall till ansökan och anför bland annat följande.

Upphandlingen har genomförts i enlighet med LOU. MSB har i upphandlingen valt tilldelningskriteriet lägsta pris och har i förfrågningsunderlaget tydligt angivit vilka priser i anbuden som kommer ligga till grund för denna utvärdering och på vilket sätt dessa ska viktas.

Varken i LOU eller i det bakomliggande direktivet 2004/18/EG finns det någon definition av tilldelningskriteriet lägsta pris. Syftet med upphandlingsdirektivet är att främja fri rörlighet på den inre marknaden inom EU och öppna för konkurrens på lika villkor, inte att upphandlande myndigheter ska göra en så bra affär som möjligt. Det står en upphandlande myndighet fritt att ställa de krav som myndigheten vill och anser nödvändiga så länge inte LOU och de principer lagen bygger på åsidosätts.

Det har varit tydligt och förutsebart genom förfrågningsunderlaget hur myndigheten skulle komma att utvärdera de inkomna anbuden och myndigheten har även gjort på det angivna sättet i den aktuella utvärderingen.

Lecab tillägger bland annat följande.

Det är riktigt i och för sig att det inte finns något i EU-direktiven som uttryckligen anger att syftet med regelverket är att upphandlande enhet ska göra så bra ekonomiska affärer som möjligt, utan att direktiven primärt syftar till att säkerställa att leverantörer behandlas rättvist och lika. Det ska dock ihåggkommas att det inte finns något i direktiven som utgör hinder mot att regelverket tolkas med grund i det rätt självklara ändamålet att just säkerställa att upphandlande enhet ska kunna göra bra affärer/förvalta anförtrödda medel på att kostnadsef-

fektivt sätt. Detta följer också av s 41 i Hentzes/Sylvens kommentar till tidigare gällande LOU, där det anges att hela tanken med att tillskapa och säkerställa rättvis och lika konkurrens just varit att möjliggöra att "det offentliga" ska kunna göra så bra affärer som möjligt. Reglerna om likabehandling, transparens och konkurrens (affärs-mässigheten) har sålunda det överordnade ändamålet att just säkerställa att "det offentliga" gör så bra affärer som möjligt.

Det får i och för sig anses godtagbart att inte ta hänsyn till och beakta alla "delobjekt" som en upphandlade enhet har behov av för sin verksamhet. Andelen reservdelar är emellertid ca. fyra gånger större än andelen timmar och utgör en mycket klart dominerande del av de framtida inköpen. Att inte låta den klart dominerande delen av de förväntade framtida inköpen ligga till grund för utvärderingen är i strid mot LOU.

#### DOMSKÄL

Enligt 1 kap. 9 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, 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.

Enligt 12 kap 1 § LOU ska en upphandlande myndighet anta antingen det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, eller det anbud som innehåller det lägsta priset.

Enligt 16 kap. 6 § LOU ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

Den aktuella upphandlingen gäller verkstadstjänster för MSB:s fordon. I förfrågningsunderlaget anges att utvärderingen kommer att göras enligt



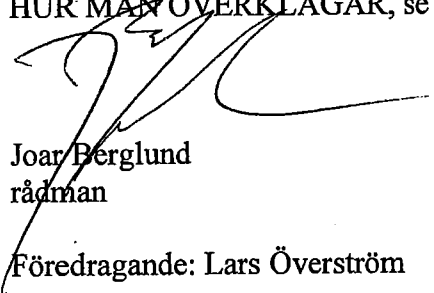
principen lägsta totalpris och att med lägsta totalpris menas de samman-  
slagna timpriserna som angetts i prisbilagan. Som uppdrag anges iord-  
ningsställande av fordon inför och efter insats innebärande bland annat  
reparationer, service, rengöring och montering/installation. Vidare anges  
att leverantören ska ombesörja MSB:s behov av reservdelar till fordonen. I  
prisbilagan finns uppräknat de olika arbeten för vilka pris per timme ska  
anges och vidare de reservdelar för vilka pris eller procentuell rabatt ska  
anges. Priset på reservdelarna påverkar dock inte utfallet av upphandling-  
en.

Någon definition av begreppet lägsta pris finns inte i LOU eller de direktiv  
som ligger till grund för LOU. Som parterna anfört innebär lagen inte nå-  
got krav på att upphandlande myndighet ska göra en bra affär. Det får vi-  
dare av praktiska skäl godtas att upphandlande myndighet gör ett urval av  
vilka poster som ska utvärderas, när upphandlingen är omfattande och in-  
nehåller en mängd poster. Urvalet måste dock enligt förvaltningsrättens  
mening vara någorlunda representativt och ägnat att leda till att vinnande  
anbud innehåller det totalt sett lägsta priset för allt det som upphandlingen  
omfattar. I annat fall kan myndigheten knappast anses ha uppfyllt lagens  
krav på att anta det anbud som innehåller det lägsta priset.

MSB har inte motiverat varför man valt att bortse från reservdelar i sin  
utvärderingsmodell. MSB har inte heller invänt mot vad Lecab anfört om  
sakomständigheterna, bl.a. att reservdelarna motsvarar ca 80 procent av  
kontraktsvärdet. Dessa uppgifter förefaller inte orimliga, och förvaltnings-  
rätten utgår därför från att de är korrekta. Förvaltningsrätten anser med  
denna utgångspunkt att urvalet av de poster som påverkat utgången av  
upphandlingen inte är representativt, och att det inte är ägnat att leda till att  
vinnande anbud innehåller det totalt sett lägsta priset. MSB har därmed  
agerat i strid med 12 kap 1 § LOU. Detta har medfört att Lecab har lidit  
eller kan komma att lida skada. Då felet avser förfrågningsunderlagets ut-

formning är det inte tillräckligt med rättelse, utan upphandlingen ska göras om.

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



Joar Berglund  
rådmän

Föredragande: Lars Överström

## HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten.*

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *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 överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

**Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;**

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. 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 klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.