

**SÖKANDE**

NIFO AB, 556438-3122  
Kastanjevägen 28  
234 35 Lomma

**MOTPART**

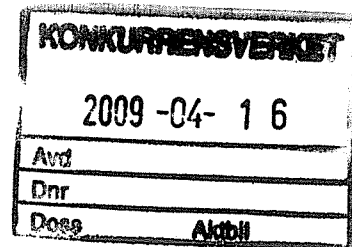
Knivsta kommun  
741 75 Knivsta

**ÖVERPRÖVAD UPPHANDLING**

Knivsta kommuns upphandling av minigolfbanor  
Dnr KS-2008/1081

**SAKEN**

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



---

**LÄNSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Länsrätten avslår NIFO AB:s ansökan om överprövning.

Länsrätten upphäver det intermistiska beslutet från den 20 februari 2009.

### YRKANDEN M.M.

NIFO AB (NIFO) ansöker den 19 februari 2009 om överprövning av Knivsta kommuns (kommunen) upphandling av service av minigolfbanor med tilldelningsbeslut den 10 februari 2009, diarienummer KS-2008/1081.

NIFO yrkar i första hand att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse vidtagits på sätt som innebär att övriga anbud inte anses uppfylla de krav som ställs i förfrågningsunderlaget. I andra hand yrkas att länsrätten beslutar att upphandlingen görs om.

Kommunen bestrider NIFO:s yrkande och yrkar att talan ska lämnas utan bifall.

Länsrätten har den 20 februari 2009 förordnat att den aktuella upphandlingen avseende av minigolfbanor inte får avslutas förrän länsrätten beslutat något annat.

### PARTERNAS TALAN

#### NIFO:s ansökan

Som grund för ansökan om överprövning anför NIFO (i) att de övriga anbudena inte uppfyller de krav som ställs i förfrågningsunderlaget, (ii) att kommunen inte har följt kraven i förfrågningsunderlaget vid anbudsprövningen samt (iii) att kommunen vid utvärdering av anbudena har ändrat på urvalskriterierna.

Vad avser (i) anför NIFO i huvudsak följande. Av förfrågningsunderlaget framgår att en skiss med förslag på minigolfbanans utformning ska bifogas anbudet. Den vinnande leverantören har inte bifogat någon skiss eller ritning med anbudet, utan endast en mycket kortfattad beskrivning av banorna samt foto på en del av banorna. I beskrivningen av banorna saknas uppgifter om hur långa banorna är, den enda uppgift om banlängder som går

att utläsa av det vinnande anbudet är 6-12 meter. NIFO anför att det är omöjligt att utvärdera banornas utformning för det vinnande anbudet när närmare information om banornas utformning saknas. Vidare uppges banorna i det tredje anbudet kräva ett så omfattande underhåll att de inte kan anses uppfylla det i förfrågningsunderlaget uppställda kravet att de ska vara lätta att underhålla. Enligt den tredje anbudsgivarens underhållsplan rekommenderas bland annat oljning och målning av banorna och att bana bör tas in under vintern. Av rengöringsinstruktion för mattan framgår att skötseln av mattan är både tidskrävande och kräver investering av maskin. Endast anbudet från NIFO uppfyller kravet att banorna ska vara lätta att underhålla.

Vad avser (ii) anför NIFO i huvudsak följande. Priset ska enligt förfrågningsunderlaget gälla inklusive montering av banorna. Av det vinnande anbudet framgår att priset gäller förutsatt att "köparen håller 1-2 handräckning under installationen". Då uppgift om tidsåtgången för installationen saknas i anbudet, kan utvärdering av priset inte jämföras med övriga anbud. NIFO anför att det vinnande anbudet inte är kvalificerat i enlighet med förfrågningsunderlaget.

Vad avser (iii) anför NIFO i huvudsak följande. Enligt förfrågningsunderlaget var kriterierna för prövning av anbud enligt beskrivning under punkt 5.1 samt enligt beskrivning enligt punkt 7.1 genom hänvisning. Kommunen har i utvärderingsunderlaget tagit bort hänvisningen till punkt 7.1 samt angivit att de inte tagit hänsyn till den aspekt att de har en önskan om att banorna ska vara hållbara. NIFO anför att fel har begåtts när önskan om hållbarhet tagits bort från urvalskriterierna vid utvärderingen av anbudet när det fanns med i förfrågningsunderlaget. Det går heller inte att avgöra om hållbarheten på banorna i det vinnande anbudet är rimlig eller inte, när närmare uppgifter om banorna saknas i anbudet. Vidare saknar det vinnande anbudet både garantier och referenser. NIFO anför att anbudet från den

tredje leverantören är ofullständigt beträffande konstruktionen på banorna. Det framgår inte vilken tjocklek på matta de använder och det saknas uppgifter om banstommen. Det går inte att hävda att hållbarheten är rimlig när så mycket information saknas. I inget av anbuden som använder Golftex-matta framgår heller kostnaden vid ett framtida mattbyte. Av det vinnande anbudet framgår att plattor måste bytas samtidigt som mattan. NIFO beräknar att materialkostnaden för detta per löpmeter bana är 511 kronor. Av det vinnande anbudet framgår inte mått. För det tredje anbudet kan dock beräknas att ett framtida mattbyte kostar cirka 50 000 kronor i enbart material. Om den vinnande anbudsgivaren har snarlika banlängder gäller detta även för den. Till detta kommer arbetskostnaden som gissningsvis handlar om totalt cirka 80 timmar. Påståendet att det är enkelt att limma dit en ny matta i det vinnande anbudet anser NIFO vara direkt vilseledande. Det krävs en fackman som dessutom helst har erfarenhet av det lösningsbase-  
rade speciallim för utomhusbruk som används.

Förfrågningsunderlagets urvalskriterium "pris" (30 %) gäller som lägsta pris, inte som ekonomiskt mest fördelaktiga. Urvalskriteriet "banans utformning" (70 %) inkluderar kravspecifikationerna under punkt 7.1 och därmed bör hänsyn tas till kvalitet, hållbara banor och att banorna ska vara lätta att underhålla. NIFO anför att formuleringen i förfrågningsunderlaget innebär att kraven enligt punkt 7.1 är krav som måste uppfyllas och att anbudet inte annars är kvalificerat för att kunna bedömas vidare. Därför valde NIFO att offerera dyrare banor med spelyta i betong och inte den vanligare bantypen med Golftex filtmatta som spelyta. Om kravet på hållbarhet och underhåll ska bortses från, vilket inte kan anses vara fallet, bör rimligen formuleringen under urvalskriteriet pris vara ekonomiskt mest fördelaktiga. En kort hållbarhet och höga underhållskostnader kan kompenseras med ett lågt pris.

Enligt 1 kap 4 § (1992:1528) LOU ska en upphandling göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Så har inte varit fallet vid denna upphandling. Enligt öppenhetsprincipen torde det inte vara möjligt att vid anbudsprövningen bortse från uppställda krav eller att i efterhand lägga till ytterligare krav. Om upphandlingen hade genomförts på ett förutsättningslöst och professionellt sätt och i enlighet med de krav som framgår av LOU hade endast NIFO:s anbud kvalificerats. NIFO har lidit skada, eller kan i vart fall komma att lida skada, på grund av kommunens ställningstagande och förfarande, eftersom kommunen inte valt NIFO trots att NIFO:s anbud är det enda som uppfyller kraven i punkt 7.1.

#### **Kommunens bestridande**

Kommunen anför i huvudsak följande. Samtliga tre anbudsgivare har uppfyllt kraven att ansökan ska bifogas med: Giltig F-skattsedel, registreringsbevis från bolagsverket samt intyg om betalda skatter och avgifter, SKV:s blankett 4820. Detta har alla tre anbudsgivarna gjort varvid deras anbud godkändes. Under kravspecifikation, produkten 7.1 anges att "12 minigolfbanor. Varierande fantasifulla banor som passar alla åldrar och nivåer, bifoga ritning/förslag på utformning." Anbudsgivarna har gjort detta på olika sätt. Två av anbuderna har skickat med ritningar, det tredje anbudet (anbud 2 enligt utvärderingen) har istället valt att beskriva i text ur han tänker sig banans utformning, dels genom att beskriva bana för bana och dels genom att beskriva hur han tänker markarbete och planläggningen av området. Till detta har fotografier bifogats. Hållbarhet var inte ett av utvärderingskriterierna. Utvärderingskriterierna var banans utformning 70 % och pris 30 % lägst pris. Det vinnande anbudet ansåg kommunen dessutom uppfylla de krav som de ansåg vara rimliga att ställa på kvalité med stomme av vinkelstål. Kommunen anser att anbud 2 har vunnit upphandlingen då det bäst uppfyllde utvärderingskriterierna gällande banans utformning, som beskrevs i text, samt att det höll lågt pris.

**NIFO:s genmäle**

NIFO anför bl.a. följande. Kommunen medger i sitt yttrande att kravspecifikationen punkt 7.1 som det hänvisas till under punkt 5.1 i förfrågningsunderlaget ingår i utvärderingskriterierna. I förfrågningsunderlaget anges det under punkt 7.1 "bifoga ritning/förslag på utformning". Tillsammans med förfrågningsunderlaget bifogade kommunen foto/ritning över det tilltänkta banområdet med mått. Detta för att anbudsgivarna ska kunna rita in banorna på området, dvs. göra ett förslag på utformning. Det vinnande anbudet har inte skickat med en enda ritning. Kommunen har således ingen aning om hur långa banor som ingår i det vinnande anbudet. Ju längre banor man tillverkar desto dyrare blir det. Den enda utformning det vinnande anbudet har är en mycket kortfattad textbeskrivning samt foto på hinder/banor. Vissa banor har t.ex. enbart beskrivits med namn. Det vinnande anbudet har heller inte något banförslag och det finns ingen information om hur mycket yta som är avsatt för banorna. Under punkten 5.1 anges att "skiss med förslag på banans utformning bifogas anbudet". Punkten 7.1 innehåller även kravet att banorna ska vara hållbara och lätta att underhålla. Det vinande anbudet innehåller varken garantier eller referenser som bekräftar en viss kvalitet. Med tanke på skötselbeskrivningen för Golftex filtmatte som City Golf bifogade sitt anbud samt det som det vinnande anbudet skriver om att hinder ska målas varje år och sargen var tredje år har kommunen frångått kravet "lätta att underhålla" enligt punkt 7.1. Hållbarhet är ett krav som står under punkt 7.1 och som måste uppfyllas för att vara kvalificerad. Det kan inte vara tillåtet att bara ta hänsyn till vissa krav i en kravspecifikation. Kommunen har begått fel när de antagit ett anbud med så bristfällig redovisning av konstruktionen. I förfrågningsunderlaget punkt 8.2 anges att priset ska vara fast och gälla inklusive montering. Det vinnande anbudet kräver under rubriken övrigt att köparen ska tillhandahålla en till två man under installationen. Eftersom det inte framgår av anbudet hur lång tid installationen kommer att pågå är det offererade priset rörligt och inte fast. Priset kan därmed inte jämföras med andra anbud och

det vinnande anbudet är därmed inte kvalificerat. Av det som nämnts ovan kan konstateras att det vinnande anbudet, liksom anbudet som placerat sig som tvåa, brister på flera punkter.

## SKÄL

### **Aktuella bestämmelser**

I 1 kap. 9 § LOU stadgas att upphandlande myndigheter ska 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.

I 12 kap. 1 § första stycket LOU stadgas att en upphandlande myndighet ska anta antingen:

1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten, eller
2. det anbud som innehåller det lägsta priset.

I andra stycket stadgas följande. Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, ska 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. I tredje stycket stadgas följande att en upphandlande myndighet ska i annonsen om upphandlingen eller i förfrågningsunderlaget ange vilken grund för tilldelning av kontraktet som kommer att tillämpas.

I 12 kap. 2 § första stycket LOU stadgas följande. Den upphandlande myndigheten ska ange hur sådana kriterier som avses i 1 § andra stycket kommer att viktas inbördes vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga. Kriterieviktningen får anges som ett intervall med en lämplig största tillåtna spridning. I tredje stycket stadgas att viktningen av kriterierna eller kriteriernas prioritetsordning ska anges i:

1. annonsen om upphandlingen,
2. förfrågningsunderlaget eller i
3. en inbjudan att lämna anbud eller att delta i förhandlingar.

I 16 kap. 1 § första stycket LOU stadgas att en leverantör som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada enligt 2 § i en framställning till allmän förvaltningsdomstol får ansöka om åtgärder enligt den paragrafen. I andra stycket stadgas följande. Vid direktupphandling får en ansökan enligt första stycket inte prövas efter den tidpunkt då det finns ett avtal om upphandlingen. I tredje stycket stadgas följande. Vid tillämpningen av ett annat förfarande än som avses i andra stycket får en ansökan inte prövas efter den tidpunkt då det finns ett kontrakt. Den får dock prövas till dess att tio dagar har 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.

I 16 kap. 2 § LOU stadgas följande. 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 lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

### **Handlingarna i målet**

I förfrågningsunderlaget anges bl.a. följande:

#### *5. Utvärdering av anbud*

##### *5.1 Utvärderingskriterier*

Vid prövning av anbud ska de anbud som antas som är mest fördelaktigt enligt följande bedömning.



*Banans utformning 70 %.*

Skiss med förslag på banans utformning bifogas anbudet. Banan bör vara varierande för alla åldrar och nivåer, se mer under kravspecifikation. [...]

*Pris 30 %.* Lägst pris.

## *7. Kravspecifikationer*

### *7.1 Produkten*

12 minigolfbanor. Varierande fantasifulla banor som passar alla åldrar och nivåer, bifoga ritning/förslag på utformning. Minst 75 cm breda banor. Hållbara banor, lätta att underhålla – bifoga underhållsplan på kort och lång sikt. Bifoga beskrivning på banans material och uppbyggnad, samt vilket markarbete beställaren förväntas utföra. Leverantören skall kunna bygga 2-3 st. egenkonstruerade hinder efter ritning från beställaren.

## *8. Kommersiella villkor*

8.2 Vi önskar ett offererat pris exkl. moms för 12 banor inkl. montering, exkl. markmarkarbete. Priset ska vara fast t.o.m. 2009-06-01.

I utvärderingen av inkomna anbud anges bl.a. följande. Anbud 2 har placerat sig främst både då det gäller banans utformning samt pris och har därmed vunnit upphandlingen. Bland de aspekter som inte tagits hänsyn till i själva utvärderingen är en önskan om hållbara banor. Då detta har varit viktigt, men inte av den vikt att det ansetts ha betydelse för utvärderingen och därmed inte varit med i urvalskriterierna, har ingen vikt lagts vid detta i utvärderingen. De tre anbud som har inkommit anses dock uppfylla de krav som är rimliga att ställa.

I det vinnande anbudet under rubriken övrigt, anbud 2 Fritidsprodukter Christer Grundström AB, anges att köparen håller 1-2 handräckning under installationen.

### **Länsrättens bedömning**


NIFO har anfört att övriga anbud inte uppfyller de krav som ställts i förfrågningsunderlaget. Enligt NIFO har det vinnande anbudet inte bifogat en skiss med förslag på minigolfbanans utformning och en beskrivning av banornas längd saknas. Kommunen har anfört att två av anbuden har bifogat skiss på banans utformning och att ett anbud i stället valt att beskriva i text hur de tänkt sig banans utformning. I förfrågningsunderlaget anges som utvärderingskriterium att ”skiss med förslag på banans utformning bifogas anbudet”. I kravspecifikationen anges ”bifoga ritning/förslag på utformning”. Mot bakgrund av formuleringen i kravspecifikationen lämnas möjlighet för anbudsgivare att välja ritning eller förslag. Kommunen har heller inte uppställt kravet att ett anbud ska innehålla uppgifter om banornas längd. Länsrätten konstaterar därför att ett anbud inte kan uteslutas på de nu angivna grunderna.

NIFO har vidare anfört att det vinnande anbudets pris inte kan jämföras med övriga anbud eftersom köparen enligt anbudet ska hålla 1-2 handräckning under installationen. Kommunen har i förfrågningsunderlaget angett att ”vi önskar ett offererat pris [...] inkl montering.” Kommunen har således inte ställt ett absolut krav på att priset ska inkludera montering. Mot bakgrund härav kan det vinnande anbudet inte uteslutas på grund av att priset inte inkluderar montering.

NIFO har även anfört att kommunen vid utvärderingen har ändrat på urvalskriterierna. Länsrätten konstaterar att kommunen i förfrågningsunderlaget utvärdering punkt 5.1 anger att 70 % hänförs till banans utformning och 30 % till lägst pris. I anbudsutvärderingen anger kommunen att man i själva utvärderingen inte tagit hänsyn till kommunens önskan om hållbara banor. Kommunen anser att det varit viktigt men inte av den vikt att det ansetts ha betydelse för utvärderingen och därmed inte varit med i utvärderingskriterierna. Länsrätten konstaterar att kommunen i kravspecifikatio-

nen visserligen angett ”Hållbara banor, lätta att underhålla – bifoga underhållsplan på kort och lång sikt”. Begreppet hållbart har dock inte konkretiserats närmare eller satts i relation till en viss kvalitetsnivå. Kommunen har själv konstaterat att samtliga anbud nått upp till de krav som är rimliga att ställa. Mot den bakgrunden och med hänsyn till förfrågningsunderlagets formulering om utvärdering med utgångspunkt i utformning och pris finner länsrätten att kommunen inte heller i denna del kan anses ha brutit mot bestämmelserna i LOU. Mot bakgrund av det anförda finner länsrätten att NIFO:s ansökan om åtgärder ska avslås.

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



Per-Erik Nistér

tf lagman

MP

