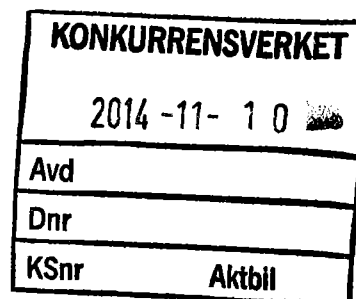


**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**

Avdelning 1 Enhet 12

**DOM**  
2014-11-10  
Meddelad i  
GöteborgMål nr  
9338-14**SÖKANDE**Nomor AB, 556526-3976  
Bergshauptmansgatan 58  
791 61 FalunOmbud:  
Advokaten Malin Wallin  
Biträdande jurist Anna Blomgren  
MAQS Advokatbyrå Stockholm AB  
Box 7009  
103 86 Stockholm**MOTPART**Västra Götalandsregionen  
Regionens Hus  
405 44 Göteborg**SAKEN**

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

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 299908

Postadress  
Box 53197  
400 15 GöteborgBesöksadress  
Sten Sturegatan 14Telefon  
031 - 732 70 00  
E-post: [forvaltningsrattenigoteborg@dom.se](mailto:forvaltningsrattenigoteborg@dom.se)Telefax  
031 - 711 78 59Expeditionstid  
måndag - fredag  
08:00-16:00

**BAKGRUND**

Västra Götalandsregionen (VGR) har genomfört en upphandling av ramavtal avseende stöd för och utbildning inom "Egenkontroll av livsmedelshygien", dnr SN 251-2014. Förenklat förfarande tillämpades och avsikten var att teckna avtal med en leverantör. Av tilldelningsbeslut den 29 augusti 2014 framgår att kontraktet tilldelades Svea Miljö & hygien (Svea).

**YRKANDEN M.M.***Nomor AB*

Nomor AB (Nomor) ansöker om överprövning och yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så sätt att Nomor tilldelas ramavtalet och i andra hand att upphandlingen ska göras om. Nomor anför i huvudsak följande.

Upphandlingen har genomförts i strid med LOU och de grundläggande principerna för upphandling genom att Nomors anbud på flera punkter, utan förklaring, tilldelats för låg poäng i förhållande till konkurrerande anbud. Detta har lett till att Nomors anbud inte har ansetts vara det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet. För det fall rätten anser att utvärderingen inte skett på ett felaktigt sätt gör bolaget gällande att förfrågningsunderlaget varit så otydligt beträffande utvärderingen att det inte uppfyller kravet på transparens. Till följd av dessa brister har Nomor lidit eller riskerat att lida skada.

Upphandlingen var indelad i två delar; Egenkontroll och Utbildning Livsmedelshygien. Samtliga anbudsgivare har lämnat anbud på båda områdena. De kriterier som enligt förfrågningsunderlaget skulle bedömas avseende

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**Sida 3  
9338-14

Egenkontroll vid utvärderingen var:

- Hur lätt materialet är att läsa och tolka
- Hur omfattande materialet för daglig kontroll är
- Hur väl materialet stämmer överens med myndigheternas kontrollprogram
- Hur aktuellt materialet är

När det gällde Utbildning skulle utvärdering ske av kompetens och erfarenhet för varje utbildare som är aktuell för uppdraget.

Nomor har genomgående erhållit avsevärt lägre poäng än de båda andra anbudsgivarna. Vid en jämförelse mellan anbuden kan konstateras att Nomors anbud i vissa delar innehåller tydligare information och åtminstone borde ansetts som likvärdigt med övriga anbud.

Beträffande kriteriet "Hur lätt materialet är att läsa och tolka" har Svea och Anticimex tilldelats fem respektive fyra poäng medan Nomor har fått två poäng. Vid en jämförelse av de tre programmen för egenkontroll går det inte att se hur poängsättningen gått till. Nomors program är mycket användarvänligt och består av en pärm med aktuellt material som är pedagogiskt uppdelat per område för att maximera användarvänligheten. Nomors anbud borde således ha bedömts som likvärdigt med övriga anbud. De två andra anbudens egenkontrollprogram innehåller mycket mer text och framstår som mer svårgenomträngliga än Nomors. Nomor har anggett korrekta uppgifter. Vad som avses med känsliga livsmedel respektive lång hållbarhet bör stå klart för dem som arbetar med livsmedel. Någon motsvarande förklaring finns inte heller i Sveas anbud. Svea hänvisar dessutom till vad som anges på förpackningen vilket inte ger någon ledning då många livsmedel saknar förpackning eller ställs in utan förpackning. Trots denna allvarliga brist har Svea fått full poäng. Faroanalysen och flödesschema sitter

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**Sida 4  
9338-14

bakom samma flik och inte i någon bilaga. Vad VGR anför om att analysen inte skulle beaktas vid genomgång av materialet är därmed svårt att förstå.

Avseende kriteriet "Hur omfattande materialet är" har Svea och Anticimex erhållit fem poäng och Nomor endast tre poäng. Nomors material innehåller det som efterfrågas och vid en jämförelse med de två andra anbuderna kan konstateras att Nomors material är likvärdigt och därmed borde erhållit fem poäng. Nomors material innehåller några fler ord än övrigas men desto mer information. T.ex. anges att ytteremballage ska avlägsnas innan varorna tas vidare in i lokalen, något som är oerhört viktigt för att undvika exempelvis listeria. Informationen kan inte anses onödig och saknas i Sveas anbud. De fyra instruktioner som finns för rengöring utgör exempel utifrån en fiktiv verksamhet, vilket också framgår tydligt av materialet.

När det gäller kriteriet "Hur aktuellt är materialet" har Nomor fått fyra poäng och de övriga två anbudsgivarna fem poäng vardera. Då Nomor har använt materialet i uppdrag och utbildningar 2014 är det mycket aktuellt, varför Nomor borde tilldelats fem poäng. Informationen är enhetlig och det finns ingen diskrepans mellan rutinen och veckokontrollbladet.

Beträffande kriteriet "Lätt att jämföra med myndigheternas program" har Nomor fått tre poäng och övriga anbud fem poäng. Det är svårt att uttolka vad som avses med detta krav då det inte finns något vedertaget kontrollprogram hos myndigheterna. Livsmedelsverket anger dock vad som ska finnas med i ett egenkontrollprogram och Nomor uppfyller detta. Nomors faroanalys innehåller kemiska – i vilket allergener är inkluderat - fysikaliska och mikrobiologiska hälsofaror för varje processteg. Hälsofarorna specificeras i den medföljande bilagan till faroanalysen. Därtill specificeras allvarlighetsgraden och i vilka livsmedel farorna kan förekomma. Allt som tillhör faroanalysen finns bakom samma flik varför VGR:s påstående att det är svårt att få en överblick är svår att förstå. Svea verkar ha lämnat sin

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**Sida 5  
9338-14

faroanalys i löpande text. Trots att Sveas faroanalys inte är lika tydlig som Nomors har Svea erhållit fem poäng. Även Nomor borde därmed tilldelats fem poäng.

Nomor har endast erhållit två poäng avseende kriteriet "Utbildning Livsmedelshygien". Som framgår av inlämnade handlingar har Nomors utbildare hög kompetens och har hållit ett stort antal utbildningar. De två andra leverantörerna har fått fem poäng vardera utan att närmare beskriva personalens utbildningserfarenhet eller hur lång erfarenhet de har. I förfrågningsunderlaget har inte uppställts något krav på att endast erfarenhet hos anbudsgivaren får beaktas.

När det gäller förfrågningsunderlaget anför Nomor följande. Det har av förfrågningsunderlaget inte tydligt framgått hur de olika kriterierna ska bedömas och några poängskalor har inte heller angetts. Bedömningen framstår som mycket skönsmässig. Det har inte varit möjligt att utifrån förfrågningsunderlaget förutse hur anbuderna skulle utvärderas. Förfrågningsunderlaget uppfyller inte transparenskravet.

Om Nomor tilldelats ytterligare två poäng hade bolaget tilldelats kontraktet. Det är således uppenbart att bolaget har lidit skada på grund av VGR:s agerande.

*Västra Götalandsregionen*

VGR anser att ansökan ska avslås och anför i huvudsak följande.

Den poängbedömning som gjorts av Nomors anbud är helt i enlighet med de krav som framgår av förfrågningsunderlaget. Bolaget har som motivering till poängsättningen fått svaret från VGR att deras Egenkontrollprogram innehållit "tveksam information, otydliga gränser, vissa sakfel, mycket text utan sakligt innehåll samt att det är svåröverskådligt och svår-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**Sida 6  
9338-14

förståeligt". Motiveringen ger svar på de brister som Nomors anbud har och som därmed påverkat poängsättningen. Avgörande för utvärderingen har varit hur personalen i verksamheten ska kunna tolka, förstå och tillämpa underlaget. Med hänsyn till att det handlar om livsmedelshantering, med en oftast känslig kundgrupp som t.ex. patienter på sjukhus, är det av avgörande betydelse att underlaget är enkelt men samtidigt så tydligt att risken för feltolkningar elimineras. VGR:s projektgrupp, som ändock har utbildning inom området, har uppfattat att Nomors anbud kräver flera om-läsningar och diskussioner för att man ska kunna tolka vad som faktiskt har angetts. Förutom ett antal faktafel och avsaknad av relevant fakta har det även angetts otydliga instruktioner där läsaren själv måste tolka vad som avses med t.ex. "kylvaror som är känsliga eller som har lång hållbarhet". Dessutom saknas det en röd tråd i materialet och det är nödvändigt att bläddra igenom flera olika avsnitt för att finna information som egentligen borde lämnats sammanhängande. Det finns därmed inte stöd för bedömningen att Nomor borde ha tilldelats fler poäng vid utvärderingen.

Anbuden har bedömts i förhållande till kraven i förfrågningsunderlaget och det finns inget stöd för påståendet att just Nomors anbud har varit föremål för en striktare bedömning.

Avseende kriteriet "Hur lätt materialet är att läsa och tolka" innehåller Nomors anbud rena sakfel som står i strid med gällande bestämmelser inom livsmedel. Exempel på detta är att det anges att djupfrys ska vara max -18 grader C när det enligt livsmedelsförpackningarna gäller att djupfrys mat ska vara minst -18 grader C. Samma fel gjordes av vinnande leverantör. Inget Egenkontrollprogram var dock helt felfritt och ingen leverantör har heller uteslutits på grund av att det inte var felfritt. När det gäller kylvaror använder Nomor begreppet känsliga livsmedel som har lång hållbarhet utan att närmare förklara vad som avses med känsliga livsmedel eller lång hållbarhet. Vidare innehåller Nomors Egenkontrollprogram en

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**Sida 7  
9338-14

stor mängd text med onödiga bisatser och onödigt krångliga formuleringar. Med hänsyn till att de som ska använda programmet inte nödvändigtvis har vare sig erfarenhet eller kännedom om innehåll i Egenkontrollprogram är det av största vikt att programmet är lätt att läsa och tolka. Bolaget har på ett flertal ställen uttryckt sig otydligt genom att använda "ska" och "bör" ifråga om samma uppmaning och ordet "får" har använts ifråga om bestämmelser som ska uppfyllas. Materialet är också motstridigt i vissa delar, vilket gör det svårt att tolka. Ytterligare en brist i Nomors pärm är att förutsättningarna för riskanalysen inte finns med i själva materialet utan som en bilaga, vilket medför en risk att analysen inte beaktas vid genomgång av programmet. Sammantaget medför dessa brister att Nomors Egenkontrollprogram inte kan anses vara så lättläst och lätt att tolka som varit en förutsättning för att tilldelas högsta poäng vid utvärderingen. Bolaget har därmed inte kunnat tilldelas en högre poäng än vad som skett.

När det gäller kriteriet "Hur omfattande är materialet" är Nomors program mycket omfattande. Detta är i sig inget som ger poäng utan kravet rör hur omfattande materialet är ifråga om de uppgifter som är nödvändiga i ett Egenkontrollprogram. Övriga uppgifter som inte hör hemma i programmet förbättrar inte poängen. Vid jämförelse mellan de olika anbudena ses en markant skillnad. Nomor har t.ex. med fyra olika instruktioner för rengöring utan att förklara skälet till detta. Informationen är därmed onödigt omfattande. Det har således inte varit motiverat att ge bolaget ytterligare poäng än vad som skett.

När det gäller kriteriet "Hur aktuellt är materialet" är Nomors material inte uppdaterat i förhållande till det egna underlaget. Detta framgår tydligt vad gäller exempelvis bifogade kontrollistor som inte stämmer överens med vad som anges i textavsnittet för Varumottagning. När Nomor inte inom sitt eget material kan lämna enhetlig information är materialet inte aktuellt och kan därmed inte erhålla högre poäng än vad som skett.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**Sida 8  
9338-14

Avseende kriteriet "Lätt att jämföra med myndigheternas program" instämmer VGR i att Livsmedelsverkets krav vad gäller Egenprogram är utgångspunkten och att bolaget uppfyller dessa krav. Dock är de uppgifter Nomor lämnar så utspridda och svåra att hitta i underlaget att det är mycket svårt att jämföra programmet med myndigheternas program. Livsmedelsverket anger att det i en faroanalys ska specificeras alla faror av biologisk, kemisk, fysikalisk och allergen natur som föreligger. Denna typ av uppdelning och specificering av farorna går inte att finna i Nomors material, vilket gör det svårt att jämföra med myndigheters program och att få en helhetsbild av att all relevant information ingår. Bolaget har därmed inte kunnat få högre poäng än vad som tilldelats.

När det gäller "Utbildning Livsmedelshygien" kan det konstateras att en av de två utbildare som bolaget erbjuder har anställts 2014 varför dennes kompetens och erfarenhet inte kan anses väga så tungt vid bedömning av just kompetens och erfarenhet. Dock har all relevant erfarenhet medräknats men inte erfarenhet som faller utanför aktuellt område såsom medlemskap i bostadsrättsförening. Svea har t.ex. offererat utbildare med lång arbetslivserfarenhet och utbildningserfarenhet inom Egenkontrollprogram sedan 10 år tillbaka. Oavsett en sådan jämförelse har Nomor inte offererat utbildare med sådan kompetens och erfarenhet att de skulle ha getts en högre poäng. Vid en jämförelse mellan Nomors anbud och vinnande leverantör framgår det tydligt att Nomors utbildares kompetens och erfarenhet är kortare och mindre bred. Det är därför omöjligt att ge Nomor samma poäng som vinnande leverantör. Förfarandet står inte i strid med likabehandlingsprincipen. Vid en jämförelse med övriga anbud är det tydligt att Nomors anbud hållit en generellt lägre kvalitet.

När det gäller förfrågningsunderlaget har detta inte sådana brister som Nomor anför. Då Nomor i sitt anbud har svarat på alla de krav som ställts och inte lämnat några frågor under anbudstiden kan förfrågningsunderlaget



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**Sida 9  
9338-14

inte heller ha uppfattats som otydligt. Det finns inga otydligheter i underlaget som skulle kunna leda till att Nomor vid ett förtydligande skulle ha kunnat erhålla en högre poäng. Någon förändring från de i förfrågningsunderlaget uppställda kraven har inte skett vid utvärderingen.

**SKÅLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE***Tillämpliga bestämmelser m.m.*

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 iaktas (1 kap. 9 § LOU).

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, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts (16 kap. 6 § LOU).

*Förvaltningsrättens bedömning*

Förvaltningsrättens prövning utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har anfört finns förutsättningar att vidta åtgärder enligt LOU. En förutsättning för att ett ingripande enligt LOU ska kunna ske är att sökanden kan anses ha lidit eller kan komma att lida skada.

Nomor yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så sätt att bolaget ska tilldelas kontraktet. Anledningen till är att bolaget anser sig genomgående ha fått för låg poäng vid utvärderingen.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**Sida 10  
9338-14

Av förfrågningsunderlaget framgår att utvärdering i fråga om Egenkontrollprogram kommer att ske genom viktning mellan pris och användbarhet och när det gäller Utbildning Livsmedelshygien genom viktning av pris samt kompetens och erfarenhet. Under användbarhet anges fyra delområden som kommer att bedömas; hur lätt materialet är att läsa och tolka, hur omfattande materialet för daglig kontroll är, hur väl materialet stämmer överens med myndigheternas kontrollprogram samt hur aktuellt materialet är. Av tilldelningsbeslutet framgår vilka personer som deltagit i projektgruppen och deras yrkesroller. Projektgruppen får enligt förvaltningsrättens bedömning anses ha haft relevant erfarenhet/utbildning för att kunna genomföra den aktuella utvärderingen.

Såvitt framgår har anbudet utvärderats utifrån i förfrågningsunderlaget ställda krav. Det är inte visat att anbudet, innan poängsättningen, har jämförts med varandra. Det är inte heller visat att något anbud fått en striktare bedömning än övriga anbud.

Även om utvärdering med hjälp av projektgrupper innehåller ett visst mått av subjektivitet är detta en metod som är accepterad så länge projektgruppen inte har tagit ovidkommande hänsyn. När användbarhet ska utvärderas är det ofrånkomligt att det subjektiva inslaget blir större eftersom användbarhet i sig är svårt att kvantifiera. Avseende Nomors anbud har VGR pekat på en del felaktigheter och problem med bolagets Egenkontrollprogram. VGR menar också att det finns fler detaljer som är felaktiga/otydliga men att det är helheten som ska och har utvärderats. Detta är en bedömning som förvaltningsrätten instämmer i och som även får anses framgå av de i förfrågningsunderlaget ställda kraven. Eftersom projektgruppen består av personer inom aktuellt område får dessa anses representativa för att utvärdera användbarheten inom nu aktuellt område. Det är också för de kommande användarna som materialet ska vara lättillgäng-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**Sida 11  
9338-14

ligt och lättförståeligt. Att Nomor anser materialet vara pedagogiskt och lätt att tolka saknar således betydelse.

VGR har enligt förvaltningsrättens bedömning lämnat en godtagbar förklaring till skillnaderna i poängsättningen mellan de inlämnade anbuden. Vad Nomor har anfört i olika delmoment medför inte en annan bedömning. Förvaltningsrätten anser därmed att det inte finns grund för att rätta upphandlingen på det sätt som Nomor har anfört.

När det gäller delmoment två i upphandlingen; Utbildning Livsmedelshygien, har Nomor hävdats att de fått för låg poäng avseende offererad erfarenhet och kompetens på utbildarna. Förvaltningsrätten instämmer dock i VGR:s bedömning att den erfarenhet och kompetens de personer som Nomor har offererat inom relevanta områden inte kan anses vara vare sig särskilt lång eller särskilt bred. Vid en jämförelse med t.ex. Sveas anbud framstår skillnaderna mellan offererade utbildares erfarenhet och kompetens som betydande. Skillnaden i poängsättningen är därmed sakligt grundad och förfarandet strider inte mot likabehandlingsprincipen.

I andra hand har Nomor yrkat att upphandlingen ska göras om på grund av otydligt förfrågningsunderlag. Enligt förvaltningsrättens bedömning är förfrågningsunderlaget i den del det rör utvärderingen tillräckligt klart och tydligt för att leverantörerna ska kunna förstå vad som efterfrågas. Nomor har även lämnat in ett anbud och där uppfyllt de krav som ställts. Att en leverantör inte blir nöjd med utfallet av en utvärdering kan inte i sig anses innebära att förfrågningsunderlaget varit otydligt i sådan omfattning som krävs för ett ingripande från förvaltningsrättens sida.


Sammanfattningsvis konstaterar förvaltningsrätten att upphandlingen inte varit behäftad med sådana brister att det finns grund för ett ingripande enligt LOU. Ansökan om överprövning ska därmed avslås.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**

**DOM**

Sida 12  
9338-14

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



Marianne Lindén

Rådman

Föredragande i målet har varit Lena Rehnberg



## SVERIGES DOMSTOLAR

### HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. 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. 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 överklagandet för offentlig part räknas 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

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. 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. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer

till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.