



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I LINKÖPING**

**DOM**  
2015-12-11  
Meddelad i  
Linköping

Mål nr  
7730-15

**SÖKANDE**

Musse och Lottas Kök AB, 556841-9401  
Hosjö Domarhagen 1  
642 96 Malmköping

Ombud: Therese Olausson  
Tenders Sverige AB  
Nygatan 34  
582 19 Linköping

**MOTPART**

Migrationsverket, 202100-2163  
Verksamhetsområde Rättslig styrning  
Rättsenheten  
601 70 Norrköping

**SAKEN**

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

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2015-12-11	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 233202

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 406 581 04 Linköping	Brigadgatan 3	013-25 11 00 E-post: forvaltningsratten@linkoping.dom.se www.forvaltningsratten@linkoping.domstol.se	013-25 11 40	måndag – fredag 08:00-16:00

### BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Migrationsverket genomför en upphandling av ramavtal avseende ”Catering Flen”, dnr 3.2.1-2015-50633 (upphandlingen). Av förfrågningsunderlaget framgår att upphandlingen genomförs genom förenklat förfarande och att tilldelningsgrund är lägst pris. Musse och Lottas Kök AB (Bolaget) var en av fem leverantörer som lämnade anbud i upphandlingen. Av tilldelningsbeslut den 3 november 2015 framgår att Migrationsverket beslutat att tilldela kontrakt till annan leverantör än Bolaget.

Bolaget ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten upphäver Migrationsverkets tilldelningsbeslut och ålägger Migrationsverket att göra om upphandlingen.

Migrationsverket yrkar att Bolagets ansökan avslås.

### VAD PARTERNA HAR ANFÖRT

#### *Bolaget*

Förfrågningsunderlaget är behäftat med stora brister beträffande transparens, förutsebarhet och logik. Bristerna är hänförliga till den del av förfrågningsunderlaget som avser ankomstboendet. De gällande förutsättningarna är utformade på ett sätt som leder till ett ogenomförbart uppdrag med hög risk för tillkommande kostnader som Migrationsverket inte har beaktat vid anbudsutvärderingen. Följden blir att Migrationsverket inte kunnat identifiera anbudet med lägst totalpris.

Bolaget är utförande leverantör i nuvarande avtal. För ankomstboendet serveras de boende frukost, lunch och middag i en matsal med dubbel kapacitet än vad som gäller i nuvarande upphandling. Förutsättningarna inför det av-

talet angavs omfatta 120–140 boende. Nu har Migrationsverket signalerat för att det rör sig om 300–400 boende. Servering kan inte ske av så många boende utan att uppdraget genomförs med en oerhört hög påfrestning av stress för såväl de boende som för leverantörens personal. Om man räknar utifrån 200 matgäster, vilket är Migrationsverkets uppskattade genomsnitt, ska varje matgäst hinna komma in i matsalen, ta till sig önskad måltid, sätta sig, inta måltiden, duka av och lämna matsalen inom 40 minuter. Om matgästerna utökas till maximal kapacitet har varje gäst 20 minuter på sig.

Eftersom Migrationsverket angivit orimliga förutsättningar för uppdragets genomförbarhet är den utvärderingsmodell som angivits i förfrågningsunderlaget utformad på ett sätt som inte syftar till att identifiera det lägsta anbudspriset. Det är hög risk att utsedd leverantör måste förfoga över ytterligare en matsal för att kunna genomföra uppdraget. Det innebär ökade kostnader. Tillmötesgår Migrationsverket leverantören i fråga om utökad ersättning utgör det en väsentlig förändring av avtalets innehåll och den del av avtalet som leverantören erhåller extra utgör en otillåten direktupphandling.

Hade Migrationsverket angett förutsättningar som varit mer realistiska och verklighetstroga för uppdragets utförande, hade även priserna skiljt sig från inlämnade priser. Bolaget hade således kunnat kalkylera kostnaderna för såväl livsmedel som tillkommande bemanningskostnader på ett mer transparent sätt.

### *Migrationsverket*

Förfrågningsunderlaget är så klart och tydligt utformat som de grundläggande principerna i LOU förutsätter. Bolagets invändningar avser själva upphandlingsföremålet, dvs. utformningen av den upphandlade tjänsten som sådan. Migrationsverket har enligt lag huvudansvaret för mottagande av asylsökande. Det innebär bl.a. att verket är skyldigt att tillhandahålla asyl-

sökande vuxna och familjer logi och i förekommande fall mat. Den stora tillströmningen av asylsökande på senare tid innebär att situationen för verket är mycket ansträngd och att de befintliga boendenas fulla kapacitet måste kunna tas i anspråk. Den upphandlade tjänsten är utformad utifrån verkets behov, vilka i sig inte kan bli föremål för överprövning. De krav som ställs i förfrågningsunderlag är sakligt motiverade av upphandlingsföremålet och tillämpliga på samtliga anbud utan åtskillnad. Verket bestrider att tjänsten skulle vara omöjlig att leverera under de förutsättningar som angetts. Att ytterligare en matsal skulle krävas med ökade personalkostnader som följd är enbart spekulationer.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### *Utredningen i målet*

#### *Förfrågningsunderlaget*

#### **4.3 Omfattning Ankomstboende**

Catering på boenden i Flen innebär leverans och servering av mat till tre måltider dagligen, årets alla dagar: Frukost, lunch och middag samt två frukter per dag till mellanmål. Lunch och middag levereras varmt i kantiner och serveras direkt till de boende.

Ankomstboende i Flen har plats för ca 305 asylsökande. Vi uppskattar att snittbeläggningen hamnar på ca 200 asylsökande per dygn. Antalet beställda portioner kan variera kraftigt. Matsalen är möblerad för 60 personer, vilket kan medföra att de boende får äta vid olika tider.

Migrationsverket kan under avtalstiden inte garantera att platserna på ankomstboendet är belagda. Migrationsverket vet inte hur inströmningen av asylsökande till Sverige kommer att utvecklas. Antalet boende kommer att variera mycket från dag till dag och från år till år.

Det planeras för en utökning med ca 100 platser till ankomstboendet under 2016.

Leverantören ska tillhandahålla varm mat i kantiner som serveras av leverantören. Vattenbad för varmhållning finns på plats i köket på anläggningen.

Migrationsverket kan med anledning av ovanstående inte garantera någon daglig mängd portioner.

[---]

#### 4.15 Servering, tider mm

##### *Krav gällande Ankomstboende*

Leverantören ansvarar för servering av frukost, lunch och middag samt frukt i Matsalen. [---]

Undantag av matsalen öppettider/utökning av tider ska göras i samband vid t.ex. Ramadan.

[---]

Efter överenskommelse mellan parterna kan serveringstider justeras.

[---]

Öppettider för matsalen ska vara:

Frukost 07,30-9,30

Lunch 12,00-14,00

Middag 17,00-19,00

[---]

#### 5.5 Utvärderingskriterier och tilldelning

Tilldelning sker till anbud med lägsta pris. Lägsta pris innebär lägsta jämförelsepris som utgörs av totalt värde i prismatris (punkt 8.2).

#### 8. Anbudspriser

##### 8.1 Allmänt

Anbudslämnare ska fylla i samtliga efterfrågade prisuppgifter (komplett prismatris).

[---]

Priset ska lämnas som pris per portion exkl. moms.

[---]

##### 8.2 Pris

Uppskattad volym per enhet för ett år beräknas vara ungefär följande:

##### *Ankomstboende*

Frukost: 73 000 st

Frukt: 146 000 st

Lunch: 73 000 st

Middag: 73 000 st

##### *Förvaret*

Lunch: 12 500 st

Frukt: 25 000 st

Middag: 12 500 st

Kvällsmål: 12 500 st

Migrationsverket kan ej garantera några volymer

*Pris per portion ankomstboende (Prismatris)*

Specifikation	Kvantitet	Enhet
Frukost	73 000,00	st
Lunch	73 000,00	st

Middag	73 000,00	st
Frukt	146 000,00	st
Specialkost – tillägg frukost	1 000,00	st
Specialkost – tillägg Lunch	1 000,00	st
Specialkost – tillägg Middag	1 000,00	st
Matpaket enligt punkt 4.7 Frukost	500,00	st
Matpaket enligt punkt 4.7 Lunch	500,00	st
Matpaket enligt punkt 4.7 Middag	500,00	st
Portionsförpackad mat enligt punkt 4.8 Lunch	500,00	st
Portionsförpackad mat enligt punkt 4.8 Middag	500,00	st
Barnmat enligt punkt 4.10	2 000,00	st

*Pris per portion Förvaret (Prismatris)*

<b>Specifikation</b>	<b>Kvantitet</b>	<b>Enhet</b>
Lunch	12 500,00	st
Middag	12 500,00	st
Kvällsmål	12 500,00	st
Frukt	25 000,00	st
Specialkost – tillägg lunch	1 000,00	st
Specialkost – tillägg lunch	1 000,00	st
Specialkost – tillägg kvällsmål	1 000,00	st
Matpaket enligt punkt 4.7 Frukost	500,00	st
Matpaket enligt punkt 4.7 Lunch	500,00	st
Matpaket enligt punkt 4.7 Middag	500,00	st
Portionsförpackad mat enligt punkt 4.8 Lunch	100,00	st
Portionsförpackad mat enligt punkt 4.8 Middag	100,00	st

*Ange pris för leverans (Prismatris)*

<b>Specifikation</b>	<b>Kvantitet</b>	<b>Enhet</b>
Leverans vardagar [– – –]	251,00	st
Leverans Helger [– – –]	114,00	st

*Förvaltningsrättens bedömning*

Bolaget har i målet riktat invändningar mot förfrågningsunderlaget vad gäller de delar som avser ankomstboendet. Bolaget menar att uppdraget är ogenomförbart utifrån de förutsättningar som anges samt att förfrågningsunderlagets utformning leder till att det inte är anbudet med lägst totalpris som antas. Bolaget menar att förfrågningsunderlaget strider mot principerna om transparens och proportionalitet.

Aktuell upphandling avser catering till Migrationsverkets boenden i Flen. Vad gäller ankomstboendet finns det i förfrågningsunderlaget uppgifter om bl.a. hur många personer matsalen där maten ska serveras är möblerad för, hur många platser som finns på ankomstboendet, att antalet platser planeras att utökas, verkets uppskattning av snittbeläggningen per dag, öppettiderna för matsalen samt att matsalens öppettider kan justeras vid behov. Det anges även att antalet portioner per dag kan variera kraftigt och att Migrationsverket inte kan garantera några volymer. Detta är således aspekter som alla anbudsgivarna har givits tillfälle att beakta när de sett över sina möjligheter att lämna anbud. Enligt förvaltningsrättens mening är förfrågningsunderlaget vad gäller ankomstboendet tillräckligt tydligt utformat för att en anbudsgivare utifrån underlaget ska kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud (jfr RÅ 2002 ref. 50).

Det Bolaget har anfört i målet om förutsättningarna för genomförandet av den aktuella tjänsten visar enligt förvaltningsrättens mening inte att de krav och kriterier som uppställs i upphandlingen saknar samband med kontraktsföremålet eller att de går utöver vad som får anses nödvändigt.

Bolagets invändningar angående förutsättningarna för genomförandet av tjänsten riktar sig främst mot föremålet för upphandlingen. En upphandlande myndighet har stor frihet att själv utforma sin upphandling och bestämma föremålet för denna inom de ramar som ges av de allmänna principerna i LOU (jfr RÅ 2010 ref. 78 och HFD 2012 ref. 48). Mot bakgrund härav, samt med beaktande av vad som anförts ovan, anser förvaltningsrätten inte att det Bolaget anfört angående förutsättningarna för genomförandet av uppdraget innebär att det finns skäl för ingripande enligt LOU.

Enligt förfrågningsunderlaget sker tilldelning till anbud som har lägsta pris. Vad gäller Bolagets invändning att förfrågningsunderlagets utformning inte

leder till att anbud med lägst pris antas, gör förvaltningsrätten följande bedömning.

Varken i LOU eller i direktivet 2004/18/EG finns det en definition av begreppet lägsta pris. Med lägsta pris får förstås att den leverantör som uppfyllt upphandlingens samtliga krav och som har det lägsta priset vinner upphandlingen. Bedömningen av om det sätt på vilket den upphandlande myndigheten angett att lägsta pris ska beräknas är förenligt med LOU, får göras utifrån de allmänna principerna i LOU (jfr Kamrarrätten i Jönköpings dom i mål nr 1084-11).

Av förfrågningsunderlaget framgår att med lägsta pris avses lägsta jämförelsepris som utgörs av totalt värde i den prismatris som finns i förfrågningsunderlaget. I prismatrisen ska anbudsgivarna ange priser per portion för olika poster för såväl ankomstboendet som för förvaret. Vidare ska pris för leverans på vardagar respektive helger anges. I matrisen tas även hänsyn till verkets uppskattade volym för de olika posterna. Vad gäller ankomstboendet är kvantiteten för posterna frukost, lunch, middag och frukt såvitt framgår beräknade utifrån Migrationsverkets uppskattade snittbeläggning om 200 asylsökande per dag.

Förvaltningsrätten anser att det som anges i förfrågningsunderlaget om beräkningen av lägsta pris är tydligt och att anbudsgivare utifrån den informationen kan förstå hur beräkningen kommer att göras. Med hänsyn till vad som konstaterats ovan angående anbudsgivarnas förutsättningar att lägga ett konkurrenskraftigt anbud måste prismatrisen enligt förvaltningsrättens mening även anses innebära att det anbud som erbjuder lägst pris identifieras. Förvaltningsrätten finner därför att det Bolaget anfört inte visar att Migrationsverkets beräkning av lägsta pris är oförenlig med de allmänna principerna i LOU.



Det som Bolaget har anfört i övrigt i målet innebär enligt förvaltningsrättens mening inte att Migrationsverket har brutit mot någon bestämmelse eller princip i LOU på ett sätt som medfört att Bolaget har lidit eller kan komma att lida skada. Det har således inte framkommit skäl för ingripande enligt LOU. Bolagets ansökan om överprövning ska därmed avslås.

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

Mats Edsgården

Föredragande har varit Christine Lindström.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Jönköping. **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 nå 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 vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt:

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

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.