



SÖKANDE

Aktiebolaget Scandinavian Motorcenter, 556135-5933

Ombud: Advokat Anna Ulfsdotter Forssell och jur. kand. Jonatan Wahlberg
Advokatfirman Ulfsdotter AB

MOTPARTER

1. Transportstyrelsen, 202100-6099

2. Eurotab Sp. z o.o., 0000108354

Ombud: Advokat Martin Dell och jurist Caroline Kristiansson Engström
RosholmDell Advokatbyrå AB

KONKURRENSVERKET	
2019-07-22	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

SAKEN

Överprövning enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

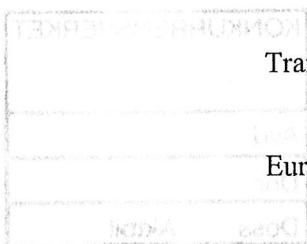
FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller ansökan och beslutar att upphandlingen *Registreringsskyltar* (dnr TSG 2017-451) får avslutas först sedan rättelse har gjorts. Rättelsen ska bestå i ny utvärdering varvid anbudet från Eurotab Sp. z o.o inte beaktas.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Transportstyrelsen genomför upphandlingen *Registreringsskyltar* (dnr TSG 2017-451). Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande enligt LOU med tilldelningsgrunden det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet utifrån lägsta pris. Genom tilldelningsbeslut den 25 januari 2019 antog Transportstyrelsen Eurotab Sp z o.o (nedan Eurotab) som leverantör i upphandlingen.

Aktiebolaget Scandinavian Motorcenter (nedan Scandinavian Motorcenter) ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten ska besluta om rättelse på så sätt att ny anbudsutvärdering görs utan beaktande av anbudet från Eurotab.



Transportstyrelsen bestrider bifall till ansökan.

Eurotab anser att ansökan ska avslås.

VAD PARTERNA SAMMANFATTNINGSVIS ANFÖR

Scandinavian Motorcenter

Inledningsvis bör framhållas att Förvaltningsrätten i Linköpings dom (mål 1661-18) gällande aktuell upphandling inte innebär att förvaltningsrätten inom ramen för detta mål skulle vara förhindrad att pröva de invändningar som nu görs gällande beträffande Eurotabs bristfälliga anbud. Det är dessutom Transportstyrelsen i egenskap av upphandlande myndighet som har ansvar för att genomföra en korrekt utvärdering och tilldelning i upphandlingen.

Teknisk och yrkesmässig kapacitet

Av avsnitt 4.1.2 i upphandlingsdokumentet framgår att anbudsgivarna ska ange om de avser att använda underleverantörer. Om så är fallet ska anbudsgivaren dessutom lämna vissa uppgifter om underleverantörerna. I anbudet under avsnitten 4.1.2 och 4.1.3 har Eurotab angett att någon underleverantör inte kommer att användas. Av Eurotabs komplettering till avsnitt 4.4.4–4.4.8 framgår emellertid att

- personal och tjänster kommer tillhandahållas av Tönnesgruppen i Tyskland och/eller Polen ”on demand”

- projektledning för etablering av den svenska produktionen ska understödjas av personal från Tönnjesgruppen i Tyskland
- om båda ”blankning linesen” i Polen skulle slås ut förlitar sig Eurotab på företag i Tönnjesgruppen i Tyskland för leveranskapacitet och kontinuitet
- teknisk support och årligt underhåll av maskinerna tillhandahålls av företag i Tönnjesgruppen
- backupmaskiner tillhandahålls av Tönnjesgruppen
- om de svenska faciliteterna skulle brinna ned skulle andra företag i Tönnjesgruppen ta över ”finishingen” av registreringsskyltarna.

Även under avsnitt 4.4.9 c) i anbudet har Eurotab hänvisat till Tönnjesgruppen.

I tidigare överprövningsprocess avseende aktuell upphandling var Transportstyrelsen av den uppfattningen att Eurotab förlitar sig på Tönnjesgruppens kapacitet. Det bör även anmärkas att Transportstyrelsen sedermera i kallelsen till anbudspresentationen med Eurotab den 8 januari 2019 önskade veta mer om *”förhållandet mellan Eurotab och Tönnjes och vad Tönnjes roll kommer att vara under avtalstiden”*. Det är således alldeles uppenbart att Transportstyrelsen alltjämt anser att Eurotab förlitar sig på Tönnjesgruppens kapacitet och att detta är avgörande för anbudet samt Eurotabs förmåga att utföra kontraktet. Att Tönnjesgruppen har en betydande roll för Eurotabs anbud visas också av den omständigheten att det vid mötet deltog representant från Tönnjesgruppen men inte någon anställd hos Eurotab.

Av Eurotabs anbud framgår således att det i flera avseende förlitar sig på företag i Tönnjesgruppen för att uppfylla kvalificeringskraven avseende teknisk och yrkesmässig kapacitet under avsnitten 4.4.4–4.4.8 i

upphandlingsdokumentet och även vid fullgörandet av kontraktet. Härvid ska noteras att definitionen av underleverantör i avsnittet 4.1.1 knyter an till tillverkningen av registreringsskyltar. De ospecificerade företagen i Tönnesgruppen som Eurotab hänvisar till om "blanking linesen" skulle slås ut eller om hjälp behövs med "finishingen" är alltså underleverantörer enligt upphandlingsdokumentet. Eurotab har därmed i strid mot kraven under avsnitt 4.1.2 och 4.1.3 i upphandlingsdokumentet underlåtit att ange berörda företag i Tönnesgruppen som underleverantörer och har inte heller gett in den preliminära bevisning för dessa ospecificerade underleverantörer som begärs enligt avsnitt 4.2. Till den del företag i Tönnesgruppen inte kan anses vara underleverantörer i den mening som avses i avsnitt 4.1.1 i upphandlingsdokumentet har Eurotab ändå förklarat sig förlita sig på deras kapacitet. Det har ankommit på Eurotab att redan i anbudet dels åberopa Tönnesgruppens kapacitet, dels visa att Eurotab kommer att kunna förfoga över Tönnesgruppens kapacitet när kontraktet fullgörs. Eurotab har inte i anbudet visat att det kommer att kunna förfoga över de nödvändiga resurserna när kontraktet ska fullgöras, genom att exempelvis ge in åtaganden från det eller de berörda företagen i Tönnesgruppen. Att Eurotab har en skyldighet att göra detta framgår av 14 kap. 6 § LOU. En följd av aktuella brister är att Transportstyrelsen inte har kunnat kontrollera underleverantörerna och deras skyldigheter enligt upphandlingsdokumentet och LOU. Anbudet är därmed bristfälligt och ska förkastas vid en ny utvärdering.

Vad Eurotab har framfört angående Scandinavian Motorcenters anbud är felaktigt och bestrids. Påståendet saknar relevans då underleverantör åberopats och att det till anbudet bifogades ett åtagande från underleverantören ifråga.

Krav avseende leveranskapacitet

Av kraven under avsnitt 4.4.4 i upphandlingsdokumentet framgår bl.a. att anbudsgivarna ska ange produktionskapacitet per timme. Under frågor och svar i upphandlingen (publik fråga 75) framgår att dagskvantiteten kan uppgå till ca 14 900 skyltar. Vad gäller postdistribution framgår av publik fråga 53 att produktionsunderlag ska finnas hos leverantören senast kl. 06.00 och att upphämtning kan komma att ske kl. 13.00–16.30 samma dag. Detta ger en produktionstid om minst 7 timmar och som mest 10,5 timmar. Det ska noteras att anbudsgivarna har haft att förhålla sig till uppgifterna som återfinns i upphandlingsdokumentet och under frågor och svar. Anbudsgivarna har alltså haft att utforma sina anbud utifrån att det måste finnas tillräcklig kapacitet i produktionen för att klara av en volym om 14 894 tillverkade registreringsskyltar under en arbetsdag och att upphämtning av producerade och paketerade skyltar kan komma att ske redan kl. 13.00. Det är därmed också det som Transportstyrelsen måste utgå från vid utvärderingen av anbuderna i upphandlingen.

Eurotab har i anbudet angett att det räknar med en produktionskapacitet om 700 registreringsskyltar per timme i den automatiserade processen och 600 registreringsskyltar per timme i den manuella processen. De 600 skyltarna från den manuella processen måste dock också lasergraveras. Eftersom endast en laser är planerad är Eurotabs maximala produktionskapacitet 700 skyltar per timme. Under 7 timmar når Eurotab alltså inte upp till mer än en tredjedel av noterade maxvolymerna av tillverkade registreringsskyltar. Inte ens på 10,5 timmar kommer Eurotab upp i 14 900 skyltar utan endast 7 350 skyltar. Vidare kan konstateras att även om man utgår från snittproduktionen om ca 5 000 skyltar per arbetsdag är Eurotab långt ifrån att klara en sådan kapacitet med 700 skyltar per timme. Med beaktande av uppgifterna som Eurotab lämnat står det därmed klart att det inte har kapacitet att producera och leverera det antal registreringsskyltar som krävs,

särskilt vid produktionstoppar. Transportstyrelsen har inte heller skriftligen begärt material som visar att kravet är uppfyllt. Genom att anta Eurotabs anbud har Transportstyrelsen således avvikit från kraven och brutit mot såväl likabehandlingsprincipen som transparensprincipen.

Även Transportstyrelsen förefaller ha varit av den uppfattningen att Eurotabs anbud brister ifråga om maximal leveranskapacitet. En av flera oklarheter som Transportstyrelsen avsåg att ta upp vid mötet med Eurotab den 8 januari 2019 var närmare bestämt leveranskapaciteten. Av dokumentation inför mötet framgår bl.a. följande: *"Hur hanteras produktionstoppar, enligt våra beräkningar har ni kapacitet att producera 1 300 stycken per timme. Detta innebär att kapaciteten inte är tillräcklig för att producera de antal skyltar vid de produktionstoppar som kan förekomma vid vissa tidpunkter"*.

Att ramavtalet vad gäller postdistribution kan komma att förändras över tid är en sak. Om lättnader görs i förhållande till postdistributionsföretagets upphämtning av registreringsskyltar för att Eurotab ska klara leveransen innebär det att anbudsgivarna inte behandlats lika, vilket är en överträdelse av likabehandlingsprincipen. Scandinavian Motorcenter kunde då ha lämnat ett annat anbud.

Transportstyrelsens möte med Eurotab

Transportstyrelsen bjöd in Eurotab till ett möte den 8 januari 2019 för anbudspresentation. Av tillgänglig dokumentation framgår att Transportstyrelsen vid mötet bl.a. avsåg att behandla flera frågor gällande brister och oklarheter i Eurotabs anbud såsom produktionskapacitet, produktionslokal och Tönnesgrupps roll under avtalstiden. Vid tiden för mötet pågick alltjämt anbudsutvärdering i upphandlingen. Såvitt Transportstyrelsen har angett fördes inga anteckningar under mötet och

någon dokumentation lämnades inte från Eurotabs sida. Eftersom dokumentation från mötet saknas är det oklart vad som inträffade. Under mötet besvarades emellertid uppenbarligen Transportstyrelsens frågor eftersom Eurotab därefter tilldelades kontraktet i upphandlingen. Mötet har onekligen haft stor betydelse för utgången i upphandlingen och utgjorde en del av pågående anbudsutvärdering. Med hänsyn till vad som framgår av kallelsen och mötesagenda för anbudspresentationen, skriftväxling inför mötet och den omständigheten att ingen egentlig representant från Eurotab närvarade vid mötet är Transportstyrelsens påstående om att syftet med mötet var att inledda en kontakt inte trovärdigt.

Eftersom upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande är det inte tillåtet att förhandla om inkomna anbud. Det innebär också att nya anbud inte kan lämnas efter anbudstidens utgång. Transportstyrelsen har vid mötet med Eurotab brutit mot likabehandlingsprincipen genom att frånfälla obligatoriska krav eller tillåta Eurotab komplettera sitt anbud i sådan omfattning att det i praktiken är fråga om ett nytt anbud. En begäran om förtydligande eller komplettering får inte leda till att den berörda anbudsgivaren i själva verket ger in ett nytt anbud (se EU-domstolens avgörande i målen C-523/16 och C-536/16). Det bör även framhållas att om det finns objektiva omständigheter som talar för att en otillåten särbehandling av en anbudsgivare har skett är det den upphandlande myndigheten som har bevisbördan för att alla anbudsgivare behandlats lika (jfr Kammarrätten i Stockholms mål 6449-17). Transportstyrelsen har inte förmått att bevisa att någon särbehandling av Eurotab inte har skett. Till följd av Transportstyrelsens agerande har Scandinavian Motorcenter lidit skada, varför grund för rättelse finns. Vidare är det en överträdelse av dokumentationsplikten enligt 12 kap. 14 § LOU och transparensprincipen att inte dokumentera vad som framfördes vid mötet.

Erfarenhet av masstillverkning av registreringsskyltar

Enligt avsnitt 4.4.9, *Erfarenhet*, i upphandlingsdokumentet ska anbudsgivare visa att den är verksam inom det aktuella uppdragsområdet och har erfarenhet av minst två stycken liknande referensuppdrag. Med liknande uppdrag avses tillverkningsindustri med masstillverkning av skyltar för yrkesbruk.

Av frågor och svar (publik fråga 39) framgår att antalet registreringsskyltar hittills har uppgått till högst 14 894 under en dag och lägst ca 2 000 under en dag. Utifrån uppgifterna som lämnades under publik fråga 39 uppgår genomsnittsvolymen av antal registreringsskyltar till ca 5 000 per dag. Det ska påpekas att medelvärdet av antalet producerade skyltar under en tidsperiod är relevant. Av publik fråga 75 och avsnitt 6.6 i upphandlingsdokumentet framgår nämligen att uppdragets omfattning utgörs av Transportstyrelsens verkliga behov av registreringsskyltar, vilket för närvarande uppgår till ett medelvärde om ca 5 000 skyltar per dag.

Till ovan nämnda ska tilläggas att tillverkning av registreringsskyltar för den svenska marknaden inte innebär serietillverkning av ett förbeställt antal skyltar (t.ex. skylt ABC 001 följs av skylt ABC 002 o.s.v.). Detta är däremot fallet på den polska marknaden. Tillverkning för den svenska marknaden innebär masstillverkning av unika registreringsskyltar, det vill säga med registreringsnummer utan närmare inbördes ordning enligt Transportstyrelsen dagligen utsända produktionsunderlag och härutöver med lasergarvade unika chassinummer för att matcha registreringsnummer med rätt fordon. Samtliga skyltar ska dagligen levereras till olika mottagare, fordonsägare, vilka kan uppgå till flera tusen. På den polska marknaden levereras samtliga serietillverkade skyltar till en beställare. Vidare uppgår den nuvarande produktionen av registreringsskyltar på uppdrag av Transportstyrelsen till mellan 1,2 och 1,3 miljoner skyltar per år.

Transportstyrelsens behov, vilka ligger till grund för upphandlingen, ställer således helt andra krav på tillverkningen i fråga om logistik och produktionshastighet med bibehållen leveranssäkerhet än när det gäller serietillverkning.

Eurotab har i sitt anbud åberopat två referensuppdrag. Det första referensuppdraget avser tillverkning av 199 969 registrerings skyltar för Urząd Miasta Szczecin under totalt 46 månader. Med utgångspunkt från att varje kalendermånad innebär 21 arbetsdagar blir snittproduktionen ca 207 skyltar per dag (199 969 ./ [46 x 21]). Det andra referensuppdraget avser tillverkning av 90 039 registrerings skyltar för Starostwo Powiatu Warszawskiego Zachodniego under totalt 22 månader. Snittproduktion för detta uppdrag blir ca 213 skyltar per dag (90 039 ./ [22 x 21]).

Inget av de referensuppdrag som Eurotab har åberopat avser masstillverkning och kan anses utgöra liknande uppdrag enligt upphandlingsdokumentet. Serietillverkade skyltar om ca 200 per dag är inte ett uppdrag liknande det som är föremål för upphandlingen, det vill säga ett uppdrag att tillverka i genomsnitt 5 000 individuella skyltar per dag. Kvantiteten 207 respektive 213 skyltar per dag är inte heller i närheten av den högst noterade volymen om 14 894 skyltar per dag. Därutöver omfattar Eurotabs referensuppdrag inte lasergravering. Transportstyrelsens behov innebär vidare att skyltar ska paketeras och färdigställas för leverans till fler än 2 500 mottagare. Eurotabs referensuppdrag med en mottagare per serietillverkad leverans utgör alltså inte ett liknande uppdrag. Sammantaget har Transportstyrelsen brutit mot såväl likabehandlingsprincipen som transparensprincipen genom att anta anbudet från Eurotab med hänsyn till att det brister i uppfyllelse av obligatoriskt krav avseende referensuppdrag.

Folietyp och antal skyltar

Av avsnitt 5.7 i upphandlingsdokumentet framgår att det finns obligatoriskt krav beträffande att i) lämna uppgift om vilken typ av folie (skydds och retroreflektion) som anbudsgivaren kommer att använda sig av under avtalstiden ii) skicka tre provexemplar av respektive skylttyp enligt bilaga 2 *Registreringsskyltar*, det vill säga totalt 75 skyltar iii) samma typ av folie ska användas på de lämnade skyltarna som anbudsgivaren avser att använda under avtalsperioden. Härvid ska också noteras att det i annonsen till upphandlingen angavs att alternativa anbud inte accepteras. Även i upphandlingsdokumentet saknas uppgift om att alternativa anbud godtas.

Av bilaga 2, *Registreringsskyltar*, framgår att det finns 25 olika typer av registreringsskyltar som ska lämnas till Transportstyrelsen för testning, vilket medför att totalt 75 skyltar ska lämnas (3 x 25). Att det är 75 skyltar, varken fler eller färre, som ska lämnas framgår därutöver tydligt under frågor och svar (publik fråga 40, 62, 67 och 70). I detta sammanhang ska också framhållas att anledningen till att antalet 75 skyltar har begärts in är att okulär besiktning skulle göras av alla i upphandlingsdokumentet efterfrågade skylttyper. Av avsnitt 5.7 följer att skyltar ska lämnas in för att Transportstyrelsen ska kunna kontrollera om kraven avseende hållfasthet samt synlighet och retroreflektionsförmåga är uppfyllda. Det är således ett viktigt obligatoriskt krav att lämna rätt antal skyltar för test.

Under avsnitt 5.7 i anbudet avseende vilken typ av folie som anbudsgivaren kommer att använda sig av under avtalstiden har Eurotab lämnat följande svar: *"Either Orafol type 5110 serie or 3M 4750 serie. For this reason we have also submitted two different sets of samples"*. Eurotab har vidare i komplettering till avsnitt 4.4.4–4.4.8 angett följande *"Moreover, we have submitted with our bid plate samples applied with reflective sheeting from two different manufacturers. In case that one manufacturer has unexpected*

delivery problems we would switch to the other manufacturer". Vidare framgår av Transportstyrelsens testprotokoll att Eurotab lämnat 75 skyltar med folietypen Orafol och 54 skyltar med folietypen 3M. Transportstyrelsen tycks, av testprotokollet att döma, på egen hand ha avgjort vilken av de av Eurotab ingivna reflexfolietyperna som skulle testas och okulärt besiktas avseende synlighet och retroreflektionsförmåga. Endast serien med folietypen Orafol testades.

Eurotab har inte lämnat uppgift om vilken typ av folie som kommer att användas. I strid mot det obligatoriska kravet har Eurotab i stället angett två olika folietyper. Orafol och 3M är två olika tillverkare av reflexfolier och det ska understrykas att endast en i taget av dessa folietyper kan används i tillverkningen av registreringsskyltar. Det är därmed tydligt att Eurotab inte har uppfyllt det obligatoriska kravet på att anbudsgivaren ska lämna uppgift om *vilken typ av folie* som kommer att användas under avtalstiden. Att Eurotab inte bestämt sig för en folietyp vid anbudslämningen innebär också anbudet innehåller ett alternativt utförande. Det är dock inte möjligt att lämna alternativa anbud i upphandlingen, vilket innebär att Transportstyrelsen även har brutit mot 9 kap. 16 § LOU genom att anta Eurotabs anbud.

Eurotab har vidare lämnat 75 registreringsskyltar med folietypen Orafol och 54 registreringsskyltar med folietypen 3M. Detta innebär att totalt 129 skyltar lämnats, vilket står i strid med kravet om att lämna 75 skyltar. Om det skulle vara möjligt att lämna fler uppsättningar skyltar med olika reflexfolier, vilket bestrids, har Eurotabs anbud likväl brutit i uppfyllelse av kravet ifråga. Eftersom Eurotab endast har lämnat 54 skyltar med folietypen 3M uppfyller anbudet inte kravet på minst 75 skyltar. Om endast 54 skyltar lämnas och kontrolleras kommer Transportstyrelsen att sväva i ovisshet om provskyltarna som inte har lämnats in uppfyller ställda krav avseende hållfasthet, synlighet och retroreflektionsförmåga. Vidare ska noteras att

Orafol och 3M är två olika folietyper. Om de är likvärdiga eller inte är dock ovidkommande eftersom kravet är att ange *vilken*, det vill säga en folietyp som anbudsgivaren avser använda under avtalstiden. Anledningen till att kravet är viktigt torde hänga samman med att den folietyp som ska användas under avtalstiden också ska vara den som återfinns i de inlämnade provskyltarna. Det är av avgörande betydelse för Transportstyrelsen att den testar skyltar av exakt den kvalitet som kommer att levereras under avtalstiden, dvs. med samma folietyp som för de inlämnade provskyltarna. Det är således inte endast av en tillfällighet att kraven på en folietyp och 75 provskyltar finns. Kraven är därmed av stor betydelse för Transportstyrelsen under såväl anbudsprövningen som avtalstiden.

Transportstyrelsen

Redovisning av underleverantör

Eurotab har i sitt anbud angett att det inte kommer anlita något företag som underleverantör. Formellt har alltså någon annat företags kapacitet inte åberopats. Någon brist i redovisning av underleverantör föreligger därmed inte. Uppgifterna som Eurotab lämnat i anbudet under avsnitt 4.4.4.–4.4.8 ger inte heller stöd för att Tönnjesgruppen kommer att agera som underleverantör enligt upphandlingsdokumentet. Eurotab har således inte förklarat att det åberopar Tönnjesgruppens kapacitet. Oavsett detta har det inte heller förelegat grund för diskvalificering med hänsyn till att Eurotab inte redan i anbudet visat att det kommer att förfoga över Tönnjesgruppens resurser när kontraktet fullgörs. Det torde nämligen inte vara nödvändigt att resurserna är tillgängliga redan vid anbudslämnandet.

Vid anbudspresentationen deltog två personer som inte är anställda av Eurotab. Enligt fullmakt har dock dessa personer närvarat som ombud för Eurotab och alltså uttryckligen inte i egenskap av representanter för någon underleverantör.

Leveranskapacitet

Frågan om Eurotab har lämnat tillräckliga uppgifter ifråga om leveranskapacitet, och därmed anses uppfylla de obligatoriska kraven i avsnitt 4.4.4–4.4.8 i upphandlingsdokumentet, har redan prövats av förvaltningsrätten (mål 1661-18). Transportstyrelsen har anslutit sig till denna bedömning och anser att Eurotab uppfyller kraven avseende leveranskapacitet. Bedömningen av kravuppfyllnad har gjorts utifrån kraven i upphandlingsdokumentet. Det handlar om krav som inte ska vara uppfyllda vid anbudstidens utgång. Även med beaktande av vad Scandinavian Motorcenter anfört har det inte kommit fram omständigheter som ger anledning att göra en annan bedömning vad gäller Eurotabs uppfyllelse av kraven avseende leveranskapacitet.

Under frågor och svar (publik fråga 75) framgår att det vid en produktionstopp som mest har lagts 8 761 beställningar på en dag med 14 894 tillverkade registreringsskyltar. I upphandlingsdokumentet finns det emellertid inte några obligatoriska krav som innebär att det skulle vara nödvändigt att i den preliminära etableringsplanen redovisa för sådan produktionstopp.

Under publik frågan 53 angavs när upphämtning av registreringsskyltar av postdistributör kan ske enligt det nuvarande ramavtalet. Av den nämnda publika frågan framgår vidare att upplägg och tidpunkt för hämtning av distributör kommer att regleras under etableringsfasen utifrån avtalets villkor. Det bestrids att det skulle vara bristande likabehandling att ange att upplägg och tid för hämtning kommer att regleras under etableringsfasen beroende på hur avtalet med postdistributör ser ut vid tillfället. I upphandlingsdokumentet anges dessutom att avtalen med aktuell postdistributör över tid kan se olika ut.

Transportstyrelsens möte med Eurotab

Det stämmer att ett möte med företrädare för Eurotab hölls den 8 januari 2019. Transportstyrelsen hade emellertid redan innan mötet för avsikt att följa förvaltningsrättens avgörande i mål 1661-18 och tilldela Eurotab kontraktet. Det är väsentligt att mötet ses i rätt sammanhang.

Upphandlingen av registreringsskyltar är en av de viktigare upphandlingarna som Transportstyrelsen genomför. Scandinavian Motorcenter har varit leverantör av registreringsskyltar under ungefär femton år. Mötet med Eurotab var ett sätt att för första gången träffa Eurotab och initiera en kontakt. Det aktuella mötet innebär inte att Eurotab särbehandlats på något sätt eller att likabehandlingsprincipen har överträtts. Eurotab gavs inte möjlighet att komplettera sitt anbud vid eller i anslutning till mötet. Några obligatoriska krav eftergavs inte heller. Sammantaget har mötet inte haft någon betydelse vid bedömningen av Eurotabs anbud.

Mötesagendan gavs förvisso en olycklig formulering men det utgör inte i sig grund för ett ingripande mot upphandlingen. Att mötesagendan inte återspeglar vad som faktiskt behandlades på mötet stöds av Eurotabs meddelande den 19 december 2018. Av meddelandet framgår att även Eurotab var av den uppfattningen att mötet inte skulle innebära någon komplettering, utan endast utgöra en förberedelse inför kommande avtalsrelation. Från upphandlingsrättslig synpunkt hade det självklart varit bättre om tilldelningen hade skett innan mötet. Transportstyrelsen har emellertid varit mån om att Scandinavian Motorcenter ska få ta del av allt underlag kring mötet. Scandinavian Motorcenter har tagit del av samtliga befintliga handlingar och även övrig information om mötet inklusive mejlkonversationer, mötesagenda, information om deltagare och på så sätt getts möjlighet till insyn i mötet.

Vidare har 12 kap. 14 § LOU inte överträtts. Dokumentationsplikten torde innebära att myndigheten ska spara tillräcklig dokumentation som kan vara av betydelse för att motivera beslut som fattas i de olika skedena i upphandlingsförfarandet. Skälet till att några anteckningar inte fördes vid mötet mellan Transportstyrelsen och Eurotab den 8 januari 2019 var att inget nytt tillfördes. Att hålla ett möte med Eurotab utgör inte skäl för att ingripa mot upphandlingen då något legalt hinder att genomföra ett sådant möte inte finns. Agerandet kan inte heller i sig anses stå i strid mot likabehandlingsprincipen eller rubba förtroendet för Transportstyrelsens opartiskhet.

Referensuppdrag

Av punkten 4.4.9 i upphandlingsdokumentet följer att anbudsgivaren ska vara verksam inom det aktuella uppdragsområdet och ha erfarenhet av minst två stycken liknande referensuppdrag. Med liknande uppdrag avses tillverkningsindustri med masstillverkning av skyltar för yrkesbruk. Med masstillverkning av skyltar för yrkesbruk menas enligt publik fråga 39 storskalig- och repetitiv produktion, vilket inbegriper både produktion av identiska eller unika skyltar.

Scandinavian Motorcenters hänvisning till 14 890 skyltar avser det antalet registreringsskyltar som under publik fråga 75 har angetts som en produktionstopp. Publik fråga 75 har emellertid inte någon bäring på tolkningen av vad som är att anse som masstillverkning vid angivande av referenser. Någon definition av hur många skyltar som behöver tillverkas för att det ska anses vara fråga om masstillverkning finns inte i upphandlingsdokumentet.

Scandinavian Motorcenters beskrivning syftar till att visa att angivna referensuppdrag inte liknar det faktiska uppdraget, men det är inte samma

sak som att bedöma att referenserna inte uppfyller kraven som ställts beträffande referensuppdrag. Det är inte ovanligt att i en upphandling ställa krav på referenser som inte exakt motsvarar det aktuella uppdraget. Bedömningen av ingivna referenser har gjorts utifrån de aktuella kraven i upphandlingsdokumenten. Ingen av de punkter som Scandinavian Motorcenter hänvisar till förekommer som krav i upphandlingsdokumenten kopplat till referensuppdrag. Det ska också understrykas att det är Scandinavian Motorcenters slutsats att det utifrån den informationen som finns i Eurotabs anbud har tillverkats en viss mängd skyltar varje dag. Som anförts kan dock produktionen av skyltar variera stort från en dag till en annan. Medelvärdet av antalet producerade skyltar under en tidsperiod är därför en ointressant uppgift. Eurotab har angett två referensuppdrag och har angett ett tidsspänn för var och en av referensuppdragen med angivande av hur många skyltar som tillverkats i respektive referensuppdrag. De referensuppdrag som Eurotab har angett i sitt anbud uppfyller kraven i upphandlingsdokumentet.

Folietyper och antal skyltar

Den omständigheten att fler registreringsskyltar lämnas än vad som föreskrivs i upphandlingsdokumentet kan inte anses vara ett frångående av de obligatoriska kraven. Kravet ifråga är att visst minsta antal skyltar ska lämnas.

Eurotab har till sitt anbud bifogat exakt 75 skyltar med en och samma folietyper (Orafol). Dessa har testats och uppfyller samtliga krav. Genom ingivande av de extra 54 skyltarna har Eurotab inte lämnat ett alternativt anbud. Inga skyltar av folietyper 3M har testats och haft någon som helst inverkan på bedömningen av Eurotabs anbud. Eurotab uppfyller därmed de obligatoriska kraven. Likabehandlingsprincipen och transparensprincipen har inte överträtts genom utvärderingen av Eurotabs anbud rörande folietyper.

Det går att föra långa och teoretiska resonemang om betydelsen av överflödig information om bifogas anbud. Vad Scandinavian Motorcenter har anfört innebär inte att det finns skäl för ingripande mot upphandlingen.

Eurotab

Hänvisning görs till det som Transportstyrelsen har anfört i målet med nedanstående tillägg.

Redovisning av underleverantör

Vilka underleverantörer som ska anges i anbudet avgörs i princip av vad som efterfrågas i upphandlingsdokumentet. Den upphandlande myndigheten har rätt att efterfråga uppgifter om den eller de underleverantörer som rent faktiskt medverkar i fullgörandet av kontraktet (Kammarrätten i Jönköpings mål 3150-14). Det är således en någorlunda snäv krets av underleverantörer som faktiskt bör finnas med i anbudet och det väsentliga vid bedömningen är att det tar sikte på den eller de underleverantörer som rent faktiskt, direkt eller omedelbart, fullgör kontraktet.

I upphandlingsdokumentet anges att med underleverantör avses leverantör som levererar följande delar av uppdraget:

- tillverkar blanks
- tillför säkerhetsdetaljer
- tillför delar på skyltarna för att dess egenskaper ska uppfylla ställda krav
- präglar registreringsnummer
- paketerar skyltar.

Andra bolag inom Tönnjesgruppen ska enligt anbudet inte leverera någon del av uppdraget och är därför inte heller att anse som underleverantörer. Av

den anledningen har inte heller andra bolag inom Tönnjesgruppen angetts som underleverantörer i anbudet. Tönnjesgruppens kapacitet omnämns vad gäller stöd vid den händelse av att Eurotabs båda blanking-lines skulle slås ut. Därutöver påtalas att andra företag i Tönnjesgruppen kan ta över ”finishen” om de svenska faciliteterna skulle brinna ner. Redovisningen av dessa osannolika situationer bör inte anses utgöra sådana omständigheter som medför att andra företag i Tönnjesgruppen de facto ska anses utföra delar av uppdraget. I stället är det precis som framgår av upphandlingsdokumenten en redogörelse för planen i det fall att ordinarie lokaler eller ordinarie utrustning har förstörts eller på annat sätt inte längre är tillgängliga för verksamheten med de volymer och inom de tidsramar som är angivna.

Det ska framhävas att Scandinavian Motorcenter har angett Erich Utsch AG (Utsch) som underleverantör, bl.a. för tillverkning av blanks. Av redogörelsen avseende leveranskapacitet framgår att Utsch har produktionsanläggningar för tillverkning av blanks i Tyskland. Det framgår dock också att Scandinavian Motorcenter har angett att produktion av blanking lines kan komma att utföras av ytterligare icke identifierade bolag om anläggningen i Tyskland skulle vara utslaget. Dessa bolag har inte upptagits som underleverantörer. Det är i sammanhanget av vikt att notera att Scandinavian Motorcenter tillsammans med Utsch utgör de tilltänkta leverantörerna och avses stå för den tilltänkta kapaciteten. Om det ska anses vara ett krav inom ramen för upphandlingen att ange bolagen som ska hantera den situation att ordinarie lokaler eller ordinarie utrustning har förstörts eller på annat sätt inte längre är tillgängliga, som underleverantörer, torde detta gälla även för Scandinavian Motorcenter.

Transportstyrelsens kontakter med Eurotab

Mot bakgrund av att förvaltningsrätten i mål 1661-18 fastställde att Eurotabs anbud uppfyllde samtliga krav som Transportstyrelsen tidigare ifrågasatt förefaller det som uppenbart att det aktuella mötet inte påverkat utgången av upphandlingen. Det är inte heller på något sätt anmärkningsvärt att Transportstyrelsen efter att förvaltningsrätten bedömt att Eurotabs anbud uppfyller kraven ifråga ansluter sig till denna bedömning. Det saknas helt grund för påståendet att Transportstyrelsen skulle ha eftergett några obligatoriska krav eller tillåtit komplettering av anbudet vid eller i anslutning till mötet i syfte att tilldela Eurotab kontraktet.

Referensuppdrag

Den tolkning av kravet som föreslås av Scandinavian Motorcenter, innebärande att en anbudsgivare ska ha erfarenhet av uppdrag av motsvarande volym, skulle stå i strid med principen om proportionalitet. Tolkningen innebär nämligen att det finns risk för att kvalificerade anbudsgivare som tidigare inte haft enskilda uppdrag i den aktuella omfattning, men som i och för sig har hög kapacitet, hindras från att lämna anbud.

Antalet inlämnade provskyltar

I upphandlingsdokumentet anges inte någon begränsning av hur många skyltar eller typer av folie som en anbudsgivare får erbjuda. Vidare tar ett alternativt anbud sikte på ett anbud med utföranden som avviker från de som myndigheten har angett, det vill säga anbud som har en annan lösning än den myndigheten efterfrågat (9 kap. 16 § LOU och prop. 2015/16:195 s. 594). Det ska understrykas att Orafol och 3M är likvärdiga produkter samt att båda folietyperna uppfyller aktuella krav. Det är således inte fråga om

något utförande som avviker från vad myndigheten har angett, och inte heller fråga om något alternativt anbud. Vidare har det i redogörelsen avseende leveranskapacitet tydliggjorts att skyltar lämnats med folie från två olika tillverkare i syfte att visa på den fortsatta kapaciteten att leverera i det fall att ordinarie tillverkare får oväntade problem att leverera efterfrågade volymer. Inlämnandet av skyltarna med folietypen 3M har vidare saknat betydelse för Transportstyrelsens bedömning, varför Scandinavian Motorcenter i vart fall inte kan anses ha lidit någon skada.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering

Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet (4 kap. 1 § LOU).

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § 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 (20 kap. 6 § LOU).

En leverantör får för ett visst kontrakt åberopa andra företags kapacitet för att uppfylla krav som avser ekonomisk och finansiell ställning eller teknisk och yrkesmässig kapacitet enligt 1 § första stycket 2 och 3. När kapaciteten gäller sådana utbildnings- och yrkeskvalifikationer som avses i 15 kap. 11 § 7 får leverantören dock endast åberopa ett annat företags kapacitet om det företaget också kommer att utföra den tjänst eller byggentreprenad för vilken kapaciteten krävs. Första stycket gäller oavsett den rättsliga arten av

förbindelserna mellan leverantören och företagen. Det är leverantören som ska visa att den kommer att kunna förfoga över de nödvändiga resurserna när kontraktet ska fullgöras (14 kap. 6 § LOU).

En upphandlande myndighet får tillåta eller kräva att anbudsgivare lämnar anbud med utföranden som avviker från dem som myndigheten har angett. Ett sådant anbud med alternativt utförande får beaktas endast om myndigheten i annonsen angett om den tillåter eller kräver sådana anbud (9 kap. 16 § LOU).

En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden (12 kap. 14 § LOU).

Förvaltningsrättens bedömning

En upphandlande myndighet är fri att bestämma hur upphandlingsdokumentet ska utformas samt kriterierna för tilldelning av kontrakt, under förutsättning att de unionsrättsliga principerna iakttas. De obligatoriska krav som anges i upphandlingsdokumentet ska normalt vara till fullo uppfyllda i anbudet för att den upphandlande myndigheten ska kunna uppta anbudet till slutlig utvärdering och tilldela anbudsgivaren kontrakt. I de fall som en brist i förhållande till ett obligatoriskt krav inte kan läkas genom komplettering eller ett förtydligande är det i princip inte möjligt att godta anbudet (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2016 ref. 37).

Scandinavian Motorcenter har i målet gjort gällande att Eurotabs anbud brister i kravuppfyllelse vad gäller angivelse av underleverantör, leveranskapacitet, referensuppdrag, angivelse av vilken typ av reflexfolie

som kommer att användas under avtalstiden och antal lämnade registreringsskyltar för okulär besiktning. Därutöver har Scandinavian Motorcenter framfört att det möte som ägde rum mellan Transportstyrelsen och Eurotab har inneburit en otillåten särbehandling.

Transportstyrelsen har invänt att Eurotabs anbud uppfyller samtliga obligatoriska krav i upphandlingen och att det därmed rätteligen godtagits. Enligt Transportstyrelsen har någon otillåten särbehandling av Eurotab inte heller ägt rum, utan syftet med mötet var att initiera och förbereda en kontakt för kommande avtalsförhållande.

Eurotab har framfört att det uppfyller samtliga krav i upphandlingen och därmed rätteligen kvalificerats för utvärdering i upphandlingen. Enligt Eurotab har det aktuella mötet inte medfört någon särbehandling.

Åberopande av underleverantör

Av avsnitt 4.1.1 i upphandlingsdokumentet följer att anbudsgivarna har rätt att åberopa andra företags kapacitet för att uppfylla kvalificeringskrav avseende ekonomisk ställning samt teknisk och yrkesmässig kapacitet i upphandlingen. Enligt nämnda avsnitt i upphandlingsdokumentet avses med begreppet underleverantör en sådan leverantör som levererar delar av uppdraget genom att i) tillverka blanks ii) tillföra säkerhetsdetaljer iii) tillföra delar på skyltar för att dess egenskaper ska uppfylla ställda krav iv) prägla registreringsnummer v) paketera skyltar.

Av avsnitt 4.1.2 i upphandlingsdokumentet framgår att om anbudsgivaren avser att använda underleverantör för uppdragets genomförande ska uppgifter om underleverantören såsom namn, adress, organisationsnummer lämnas. Därutöver ska anbudsgivare även lämna beskrivning av vilken eller vilka delar av uppdraget underleverantören ska fullgöra.

Det kan inledningsvis konstateras att Eurotab under avsnitt 4.1.1 och 4.1.2 i anbudet inte har åberopat annat företags kapacitet. Eurotab har emellertid i komplettering till avsnitt 4.4.4–4.4.8 och under avsnitt 4.4.9 c) i anbudet lämnat vissa uppgifter om Tönnjesgruppen. Enligt förvaltningsrätten får beskrivningarna som lämnats i anbudet förstås på så sätt att ett visst samarbete finns med Tönnjesgruppen vad gäller bl.a. tillgång till personal och projektledning. Därutöver rör beskrivningarna att Tönnjesgruppens kapacitet kan tas i anspråk om produktionsavbrott eller exceptionella omständigheter skulle inträffa i syfte att produktionen av registrerings skyltar alltjämt ska fortgå. Härvid noterar förvaltningsrätten också att dessa uppgifter särskilt har lämnats utifrån att anbudsgivarna har haft att redogöra för vilka åtgärder som anbudsgivaren kommer att vidta för att minska risken för att registrerings skyltar på grund av produktionsstopp inte tillverkas och distribueras i tid. Sammantaget finner förvaltningsrätten att det enbart utifrån uppgifterna som lämnats om Tönnjesgruppen i anbudet inte framgår att Eurotab åberopar annat företags kapacitet för att uppfylla kvalificeringskrav i upphandlingen.

Vidare får underleverantör förstås som varje juridisk eller fysisk person som anbudsgivare avser för att anlita för att fullgöra hela eller del av uppdraget. Tolkningen av innebörden av begreppet underleverantör bör dessutom ske utifrån upphandlingens utformning och förutsättningar (jfr Kammarrätten i Jönköpings mål 3150-14). Under avsnitt 4.1.1 i upphandlingsdokumentet har vad som avses med underleverantör i upphandlingen definierats. Förvaltningsrätten anser att uppgifterna om Tönnjesgruppen som lämnats i anbudet inte heller kan anses innebära att Eurotab har åberopat annat företags kapacitet för fullgörande av det aktuella kontraktet beträffande tillverkning av blanks, tillförande av säkerhetsdetaljer, tillförande av delar på skyltar för att dess egenskaper ska uppfylla ställda krav, prägling av registreringsnummer eller paketera skyltar. Vad Scandinavian Motorcenter i övrigt har anfört i målet om Transportstyrelsens tidigare inställning, vilka

som närvarande vid möte med Transportstyrelsen m.m. ger inte anledning till annan slutsats.

Med beaktande av ovanstående har Eurotabs anbud således inte brutit i uppfyllelse av obligatoriskt krav avseende angivelse av underleverantör eller vad som följer av 14 kap. 6 § LOU. Det saknas därmed skäl för att ingripa mot upphandlingen på denna grund utifrån vad Scandinavian Motorcenter har anfört i denna del.

Leveranskapacitet

Under avsnitt 4.4.4, *Leveranskapacitet*, i upphandlingsdokumentet anges såvitt här är relevant följande:

Anbudsgivare/underleverantör ska inneha eller senast 210 dagar från avtalets tecknade inneha tillräcklig leveranskapacitet (inom sina respektive delar av uppdraget) för att kunna genomföra uppdraget med de förutsättningar som framgår av detta upphandlingsdokument med bilagor.

Leveranskapaciteten avser nedanstående:

- *Företaget/underleverantör och dess organisationsstruktur*
- *personalstyrka, fast anställda, ytterligare resurser*
- *ungefärlig planerad bemanning (namn ej nödvändigt) i det kommande uppdraget*
- *maskinell utrustning och dess produktionskapacitet per timma samt vilka åtgärder anbudsgivaren kommer att vidta för att minimera risken för att registrerings skyltar, på grund av produktionsstopp/avbrott, inte tillverkas och distribueras i tid.*
- *lokaler, lager och logistik*
- *orderkedja (avrop – leverans till distributör)*
- *ytterligare verksamhet om sådan bedrivs och hur stor den är i förhållande till detta uppdrag*

[...]

Vid prövningen av inkomna anbud kommer sen Transportstyrelsen att, utifrån de inkomna redovisningarna, bedöma rimligheten i att anbudsgivarna/underleverantören kommer att uppfylla kravet på leveranskapacitet inom de tidpunkter som är angivna i bilaga Etableringsfas.

Vad gäller kravet om redovisning under avsnitt 4.4.4 fann förvaltningsrätten i mål 1661-18 bl.a. att syftet med kravet fick anses vara att den upphandlande myndigheten skulle kunna skapa sig en uppfattning av huruvida en anbudsgivare har eller rimligen senast 210 dagar efter avtalets undertecknande bedöms komma att ha tillräcklig leveranskapacitet för att kunna utföra tjänsten som är föremål för upphandlingen under hela avtalstiden. Detta syfte skiljde sig från syftet med kravet om att komma in med en definitiv etableringsplan enligt punkten 6.5 i upphandlingsdokumentet som fick anses vara att Transportstyrelsen ska kunna kontrollera leverantörens beredskap att vidta konkreta åtgärder för att ombesörja alla ställda krav på leverantören, lokaler och tjänsten som följer av upphandlingsdokumentet. Förvaltningsrätten fann vidare att redovisningarna och den så kallade preliminära etableringsplanen måste innefatta de moment som anges i kraven ifråga, men att dessa inte behöver vara mer preciserade, detaljrika och konkreta än att Transportstyrelsen utifrån dessa ska kunna bedöma att det är rimligt att anbudsgivaren kommer att klara av att uppfylla samtliga ställda krav inom de tidsramar som följer av bilagan *Etableringsfas*.

Med beaktande av kravets ordalydelse och utformning i övrigt anser förvaltningsrätten att det inte kan utläsas att anbudsgivarna redan i den preliminära etableringsplanen har haft att ingående redogöra för en produktionstopp om ca 14 900 registreringsskyltar. Den information om produktionskvantitet av registreringsskyltar som Transportstyrelsen har lämnat under frågor och svar (publik fråga 75) medför inte heller att det kan anses klargjort att anbudsgivarna i den preliminära etableringsplanen har haft att ingående redovisa en sådan produktionstopp. Beträffande hämtning av registreringsskyltar anser förvaltningsrätten att Transportstyrelsen förtydligande under frågor och svar (publik fråga 53) innebär att hämtningen av aktuellt postdistributionsföretag nödvändigtvis inte måste ske kl. 13.00

utan kan komma att ske senast kl. 16.30. Detta beroende vad som möjligen kan avtalas under etableringsfasen.

Det kan konstateras att Eurotab har lämnat samtliga uppgifter som efterfrågas under avsnitt 4.4.4 i upphandlingsdokumentet. Även med beaktande av vad Scandinavian Motorcenter har åberopat i målet anser förvaltningsrätten att inget annat har kommit fram än att det utifrån Eurotabs lämnade redovisning kan bedömas som rimligt att Eurotab senast 210 dagar efter avtalstecknande har en sådan beredskap att ombesörja att samtliga krav avseende leveranskapacitet som följer av upphandlingsdokumentet uppfylls. Eurotab uppfyller således därmed det aktuella kravet avseende leveranskapacitet. Vad Scandinavian Motorcenter har anfört i denna del utgör därmed inte skäl för att förkasta Eurotabs anbud från slutlig anbudsutvärdering.

Referensuppdrag

Av avsnitt 4.4.9 i upphandlingsdokumentet följer att anbudsgivare ska vara verksam inom det aktuella uppdragsområdet och ha erfarenhet av minst två liknande referensuppdrag. Under nämnda avsnitt i upphandlingsdokumentet har begreppet *liknande uppdrag* definierats som tillverkningsindustri med masstillverkning av skyltar för yrkesbruk. Med masstillverkning menas vidare storskalig och repetitiv produktion. Därutöver har Transportstyrelsen under frågor och svar (publik fråga 39) förtydligat att storskalig och repetitiv produktion inbegriper produktion av både identiska och unika skyltar.

Förvaltningsrätten anser att det inte ur kravet avseende referensuppdrag eller upphandlingsdokumentet i övrigt kan utläsas att åberopade referensuppdrag ska vara av exakt motsvarande omfattning och art som uppdraget som är föremål för nu aktuell upphandling. Transportstyrelsen kan inte heller inom

ramen för frågor och svar anses har klargjort att anbudsgivarnas angivna referensuppdrag ska omfatta ett visst antal tillverkade registreringsskyltar per dag m.m. Såsom det aktuella kravet har utformats har det alltså inte varit obligatoriskt att referensuppdragen ska ha omfattat tillverkning av minst 5 000 individuella registreringsskyltar per dag, lasergravering, paketering och leverans till fler än 2 500 mottagare som Scandinavian Motorcenter har gjort gällande i målet.

Förvaltningsrätten finner att inget annat kommit fram än att de av Eurotab redovisade referensuppdragen utgör sådan storskalig och repetitiv produktion av registreringsskyltar som efterfrågats under avsnitt 4.4.9 i upphandlingsdokumentet. Eurotab uppfyller därmed kravet avseende referensuppdrag. Vad Scandinavian Motorcenter har anfört i denna del utgör därmed inte skäl för att förkasta Eurotabs anbud från slutlig anbudsutvärdering.

Transportstyrelsens möte med Eurotab

Det som Scandinavian Motorcenter har åberopat i målet medför förvisso att det framstår som att syftet med Transportstyrelsens möte med Eurotab var att behandla oklarheter i anbudet. Därutöver ägde mötet rum innan tilldelningen i upphandlingen och Transportstyrelsen uppgav dessutom att den förnyade anbudsutvärderingen inte skulle vara färdigställd innan mötet. Oavsett detta finner förvaltningsrätten inte anledning att ifrågasätta vad Transportstyrelsen har framfört i målet om att tilldelningen av kontrakt i upphandlingen skulle komma att ske till Eurotab och att det verkliga syftet med mötet var att förbereda och inleda en kontakt inför eventuellt kommande avtalsförhållande med Eurotab. Härvid har förvaltningsrätten särskilt beaktat att det inte finns skäl att misstro att Transportstyrelsens bedömning av kravuppfyllelse i upphandlingen enbart har skett utifrån vad framgår av Eurotabs skriftliga angivna anbud. Det har inte heller kommit

fram några omständigheter som tyder på att Eurotab lämnat någon komplettering till anbudet eller att Transportstyrelsen har bortsett från något obligatoriskt krav vid anbudsprövningen. Mot denna bakgrund finner förvaltningsrätten att det aktuella mötet inte kan anses ha inneburit någon särbehandling som står i strid mot likabehandlingsprincipen och principen om transparens. Det saknas således grund för ingripande mot upphandlingen utifrån vad Scandinavian Motorcenter har anfört i detta hänseende.

Med beaktande av att syftet med mötet får anses ha varit att förbereda och etablera en kontakt inför eventuellt avtalsförhållande finner förvaltningsrätten att Transportstyrelsen inte har brutit mot transparensprincipen eller dokumentationsplikten i 12 kap. 14 § LOU genom att inte föra anteckningar vid mötet.

Folietyp och antal registreringsskyltar för okulär besiktning

Under avsnitt 5.7, *Kontroll av krav på hållfasthet, synlighet och retroreflektionsförmåga*, i upphandlingsdokumentet anges såvitt här är relevant följande:

Transportstyrelsen kommer innan tilldelning av kontrakt att kontrollera att vissa av de krav som är angivna under avsnitt 5.3.4 krav på hållfasthet samt synlighet och retroreflektionsförmåga är uppfyllda.

Kontrollen genomförs på följande krav genom okulär besiktning av:

- *EU fältet enligt EU direktivet (valfri landsbeteckning)*
- *Prägling*
- *Mått enligt ritningar*
- *Reflekterande fält*
- *17 siffrigt chassinummer enligt ritningar, (valfria bokstäver och/eller siffror får anges).*

Anbudsgivaren ska därför till anbudet

- *Lämna uppgift om vilken typ av folie (skydds och retroreflektion) som anbudsgivaren kommer att använda sig av under avtalstiden.*

- *Skicka tre (3) provexemplar av respektive skylttyp enligt bilaga 2 Skyltar. Samma typ av folie ska användas på skyltarna som anbudsgivaren ska använda sig under avtalsperioden. Provexemplar av respektive skylttyp:*
 - *Behöver inte innehålla några säkerhetsdetaljer förutom 17 siffrigt chassinummer enligt ritningar, chassinumret får innehålla valfria bokstäver och/eller siffror.*
 - *Ska präglas med registreringsnummer MLB 853. Valfritt typsnitt accepteras. Storleken på registreringsnumret ska vara portionerligt präglad.*

Observera att provexemplaren av registreringsskyltar ska vara Transportstyrelsen tillhanda senast dag för anbudstidens utgång.

Det konstateras att det har varit obligatoriskt för anbudsgivarna att i anbudet lämna uppgift om vilken typ av folie (skydds och retroreflektion) som kommer att användas under avtalstiden. Förvaltningsrätten anser att utformningen av det aktuella kravet inte uttryckligen utesluter att fler än en typ av folie kan offereras i anbudet. Någon sådan begränsning återfinns inte heller i övrigt i upphandlingsdokumentet. Det kan därmed inte anses ha förelegat något hinder för anbudsgivare att i anbudet ange att fler än en folietyp kan komma att användas under avtalstiden. Beträffande angivelse av folietyp har Eurotab förvisso angett att antingen Orafol eller 3M kommer att användas. Med denna beskrivning får emellertid förstås att båda folietyper kan komma att användas. Sammantaget finner förvaltningsrätten att den omständigheten att Eurotab i anbudet har angett att två folietyper kan komma att användas under avtalstiden inte innebär att anbudet brister i uppfyllelse av det obligatoriska kravet beträffande angivelse av folietyp. Att lämna uppgift om två olika folietyper kan inte heller medföra att det är fråga om förslag på en alternativ – avvikande – lösning i förhållande till vad den upphandlande myndigheten har efterfrågat i upphandlingsdokumentet.

Av avsnitt 5.7 i upphandlingsdokumentet följer att anbudsgivare ska lämna tre provexemplar av varje registreringsskylt som framgår av *bilaga 2 Skyltar*. Av den nämnda bilagan kan utläsas att det finns 25 olika angivna registreringsskyltar, vilket innebär att sammanlagt 75 registreringsskyltar skulle lämnas till Transportstyrelsen innan anbudstidens utgång. Därtill har

Transportstyrelsen under frågor och svar (publik fråga 40, 62, 67 och 70) klargjort att sammanlagt 75 registreringsskyltar skulle lämnas för okulär besiktning. Under avsnitt 5.7 i upphandlingsdokumentet anges vidare att samma typ av folie ska användas på dessa skyltar som anbudsgivaren ska använda sig av under avtalsperioden. Därutöver anges under nämnda avsnitt att Transportstyrelsens okulära besiktning innefattar kontroll av i) EU fältet enligt EU direktivet ii) prägling iii) mått enligt ritningar iv) reflekterande fält v) 17 siffrigt chassinummer enligt ritningar. Utifrån vad som kommit fram i målet anser förvaltningsrätten att kravet avseende antal provskyltar får anses ha en funktion i konkurrenshänseende.

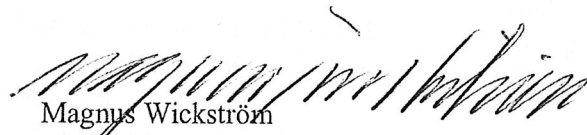
I aktuellt fall har Eurotab till Transportstyrelsen lämnat 75 registreringsskyltar med folietypen Orafol respektive 54 registreringsskyltar med folietypen 3M för testning. Inget annat har kommit fram i målet än att det är fråga om två olika folietyper. Med hänsyn till hur kravet avseende antal registreringsskyltar för okulär besiktning har formulerats anser förvaltningsrätten att det har varit obligatoriskt för anbudsgivarna att till Transportstyrelsen lämna 75 registreringsskyltar med sådan folietyp som kommer att användas under avtalstiden. Eftersom Eurotab har lämnat uppgift om två olika folietyper har det åvilat Eurotab att även lämna 75 registreringsskyltar avseende folietypen 3M. Med anledning av att Eurotab endast har lämnat 54 registreringsskyltar avseende folietypen 3M anser förvaltningsrätten att Eurotabs anbud inte uppfyller det aktuella obligatoriska kravet. Med beaktande av att Eurotabs anbud har brutit i uppfyllelse av ett obligatoriskt krav borde anbudet förkastats av Transportstyrelsen. Förfarandet att godta ett anbud trots att det inte uppfyller samtliga obligatoriska krav strider mot likabehandlingsprincipen. Genom felaktigheten får Scandinavian Motorcenter anses ha lidit eller riskerat att lida skada. Det finns därmed grund för ingripande mot upphandlingen enligt 20 kap. 6 § LOU.

Val av ingripande åtgärd

Förvaltningsrätten anser att det föreligger skäl för ingripande mot upphandlingen enligt 20 kap. 6 § LOU. Transportstyrelsens överträdelse är inte hänförlig till det konkurrensuppsökande skedet varför rättelse är en tillräckligt ingripande åtgärd. Rättelsen ska bestå i att ny utvärdering företas varvid anbudet från Eurotab inte beaktas. Ansökan ska bifallas på detta sätt.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).


Magnus Wickström
rådmän

Föredragande har varit Robert Larsson.



Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.

