



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I FALUN**  
Enhet 2  
Föredragande Ann Liljedal

**DOM**  
2015-02-11  
Meddelad i  
Falun

Mål nr  
5051-14

Sida 1

**SÖKANDE**

Peab Anläggning AB, 556568-6721  
Ullsättersvägen 2 B  
824 34 Hudiksvall

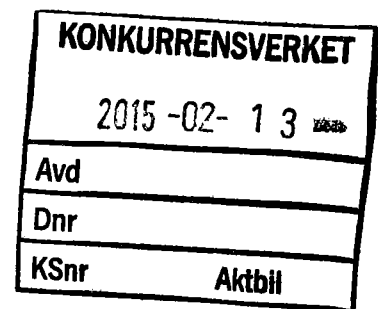
Ombud (fullmaktens giltighetstid har dock numera gått ut):  
bolagsjuristen Fredrik Andersson  
Peab AB  
Box 808  
169 28 Solna

**MOTPART**

Trafikverket  
781 89 Borlänge

**SAKEN**

Offentlig upphandling



---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår Peab Anläggning AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 130113

**Postadress**  
Box 45  
S-791 21 Falun

**Besöksadress**  
Kullen 4

**Telefon**  
023-383 00 00  
**E-post:** forvaltningsrattenifalun@dom.se

**Telefax**  
023-383 00 80

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-12:00  
13:00-16:00

**YRKANDE M.M.**

Trafikverket genomför upphandling avseende utbyte av vägräcken inom Göteborgs kommun (TRV2014/37381) genom förenklat förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Tilldelningsbeslut fattades den 6 oktober 2014 varvid Mark & Energibyggarne i Göteborg AB (Energibyggarne) antogs som leverantör.

**Peab Anläggning AB** (Peab) ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att Trafikverket i sin utvärdering bortser från anbud lämnat av Energibyggarne. Trafikverket har i strid med både 1 kap. 9 § LOU och de grundläggande EG-rättsliga principerna om likabehandling och transparens beaktat ett anbud i utvärderingen som inte uppfyller obligatoriska krav. Om Trafikverket hade agerat i enlighet med gällande regelverk skulle Peab ha tilldelats upphandlingen. Peab har således lidit skada till följd av Trafikverkets agerande. I vart fall innebär agerandet risk för sådan skada.

**Trafikverket** anser att Peabs ansökan ska avslås.

**SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

*Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning*

Förvaltningsrätten har att pröva om det på grundval av vad Peab anfört är visat att Trafikverket har brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU och att detta medfört att Peab lidit eller kan komma att lida skada (16 kap. 6 § LOU). De grundläggande principerna innebär att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionallitet (1 kap. 9 § LOU).

*Förfrågningsunderlaget*

Av förfrågningsunderlaget framgår under rubriken "Krav på teknisk och yrkesmässig kapacitet och förmåga (för provning/kvalificering av anbudsgivande leverantör)" bl.a. följande.

Anbudsgivare ska ha erfarenhet av minst två likartade objekt, av samma svårighetsgrad som det aktuella objektet, färdigställda under åren 2010-2014 åt Vägverket/Trafikverket eller annan beställare.

*Vad parterna anført*

Peab har anført i huvudsak följande. Upphandlingen avser utförande av rivning och motering av ca 5 500 meter vägräcken på en fyrfilig väg med komplicerade trafikplatser. Stora krav ställs på trafik- och skyddsanordningar. Energibyggarnas anbud uppfyller inte Trafikverkets föreskrivna krav avseende referensprojekt. De är inte likartade och är inte av samma svårighetsgrad. Trafikverket har inte specificerat innebörden av termerna *liknande* eller *svårighetsgrad* i förfrågningsunderlaget. Tolkningen måste därför medföra att det är fråga om referenser av motsvarande arbeten (dvs. räckesentreprenader) samt av samma svårighetsgrad (dvs. liknande trafikmiljö). Någon annan tolkning är inte förutsägbar och skulle strida mot principen om transparens. Hela förfrågningsunderlaget och däri angivna krav – oavsett var kraven är placerade – visar vilka kunskaper och erfarenheter som anbudsgivare måste behärska i entreprenaden. Av förfrågningsunderlagets formuleringar drar Peab slutsatsen att erfarenhet av räckesarbeten är mycket viktigt. Ingen av Energibyggarnas åberopade referensobjekt innehåller räckesarbeten, omfattande trafikanordningar, inskränkande av körfält, trafik som har betydande åverkan på hur arbetet planeras och utförs, trafikomläggningar eller krav på nattarbete. Följaktligen avser referensobjekten en helt annan sorts arbete och är av väsentligt lägre svårighetsgrad vad avser trafikmiljö och krav på trafik- och skyddsanordningar än det aktuella objektet. Mot denna bakgrund ska Energibyggarnas anbud rätteligen förkastas. Trafikverkets godkännande av referenser avseende

anläggningsarbeten i allmänhet är en för vid tolkning och inryms inte i begreppet likartad. Även begreppet *samma svårighetsgrad* gör Trafikverket en för vid tolkning av. Ingen av referenserna är av samma svårighetsgrad som upphandlingsföremålet. Det är av naturliga skäl svårt för Peab att visa att referensobjekten inte omfattar kriterierna som krävs eftersom arbetena inte omfattar dem. Det borde åligga Trafikverket att visa att Energibyggarnas referenser omfattar de avgörande kriterierna.

Trafikverket har anfört i huvudsak följande. Trafikverket anser att Energibyggarna har uppfyllt ställda krav och att de genom sina referensuppdrag har visat att de har den erfarenhet som är nödvändig för upphandlingskontraktet. Trafikverket söker efter anbudsgivare med erfarenhet av arbete under liknande premisser som uppdragskontraktet. Detta föranleder att Trafikverket önskar att entreprenörerna har referensuppdrag och därmed erfarenheten av arbeten med samma svårighetsgrad som uppdragskontraktet. Enligt Trafikverket är de aktuella referensuppdragen tillräckliga för kraven och uppfyller väl vad som efterfrågas. Referensuppdragen är likartade då de bland annat avser vägarbeten, markarbete, ledningsarbeten, ytskiktsarbeten samt anläggningskompletteringar med trafik- och skyddsanordningar, vilka samtliga kan aktualiseras för uppdragskontraktet. Trafikverket har inte krävt att varje enskild egenskap i projektet ska vara likadant som referensuppdragen. Kravet är *likartat*. Referensuppdragen säkerställer att entreprenören har den kunskap och erfarenhet som är nödvändig för kontraktsföremålet. Det råder inte någon skillnad för procedurerna eller förfarandet för trafikordningar, omläggning av trafik, utsatt arbetsmiljö med mera, baserat på om det rör de refererade anläggningsarbetena eller räckesarbeten. Då referensuppdragen berör anläggningsarbeten, där exempelvis trafikmiljön, trafikordningar, ledningsarbeten med mera hanteras, har Trafikverket bedömt att uppdragen måste kunna ses som både likartade uppdrag och av samma svårighetsgrad som kontraktsföremålet. Trafikver-

ket har god insyn i kontraktarbetenas art, omfattning och svårighetsgrad. Trafikverket anser sig kapabelt att avgöra, med sin långa erfarenhet inom infrastruktur, vilka uppdrag som är av samma svårighetsgrad som uppdragskontraktet. Det är orimligt att tolka förfrågningsunderlaget såsom Peab gjort och det skulle också leda till orimliga konsekvenser, bland annat en alltför snäv tillämpning och därigenom en begränsning av potentiella anbudsgivare. Det skulle vara oproportionerligt att använda Peabs tillämpning och utesluta Energibyggarna med påståendet att deras referensuppdrag inte är likartade och av samma svårighetsgrad. Att det skulle föreligga någon omvänd bevisbörda är inte rimligt.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

Ett förfrågningsunderlag ska vara så tydligt att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. En rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare ska kunna förstå vad som efterfrågas. I kravet på transparens och öppenhet ligger att anbudsgivaren ska kunna utforma sitt anbud på ett sådant sätt att det är så konkurrenskraftigt som möjligt utifrån de i förfrågningsunderlaget angivna förutsättningarna (se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2002 ref. 50).

Av det omtvistade kravet i Trafikverkets förfrågningsunderlag framgår att anbudsgivaren ska visa sin förmåga att hantera ett uppdrag som det aktuella genom att ange två referensuppdrag som är *likartade* och av *samma svårighetsgrad*. Det står en upphandlande myndighet fritt att själv bestämma hur förfrågningsunderlaget i en upphandling ska utformas och myndigheten väljer själv vad som ska tillmätas betydelse, så länge det sker inom ramen för offentliga upphandlingars grundläggande principer (RÅ 2002 ref. 50). Detta grundar sig i att det är den upphandlande myndigheten som faktiskt ska köpa de varor eller tjänster som är föremål för upphandling. Det innebär att den upphandlande myndigheten är den som får anses bäst lämpad att utvärdera lämnade anbud utifrån de krav som har ställts i förfrågningsunderlaget.

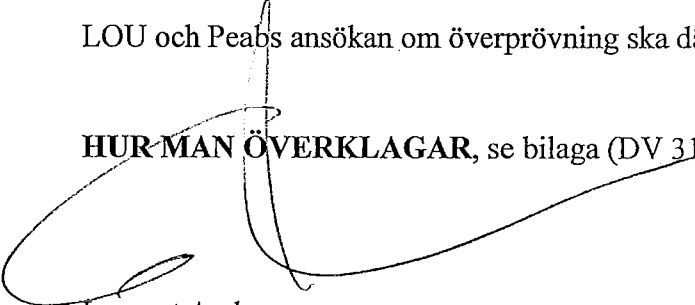
Såsom det aktuella kravet är utformat är det oundvikligt att det blir föremål för en subjektiv bedömning. Begreppen *likartade* och *samma svårighetsgrad* går inte att helt definiera på ett objektivt sätt. Trafikverket menar att de nu åberopade referensuppdragen faller in under begreppen. Peab anför att för att uppfylla kravet måste det vara fråga om räckesarbeten i liknande trafikmiljö. LOU bygger bl.a. på proportionalitetsprincipen av vilken följer att uppställda krav avseende teknisk förmåga och kapacitet måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas. Kraven ska vara relevanta och av inte oväsentlig betydelse. De krav som ställs på tidigare erfarenheter bör således inte vara mer långtgående än vad som är motiverat med hänsyn till utförandet av aktuellt uppdrag.

Förvaltningsrätten konstaterar att det aktuella kontraktsföremålet är anläggningsarbete i trafikmiljö. Den inskränkta möjlighet att åberopa referenser som Peab menar ska vara för handen, är enligt förvaltningsrättens mening inte relevant för bedömningen av anbudsgivarens tekniska förmåga och kapacitet med hänsyn till utförandet av aktuellt uppdrag. Förhållandena vid anläggningsarbete i trafikmiljö torde vara så likartade att just räckesarbete är ett alltför inskränkt krav som inte är relevant för föremålet för upphandlingen. En sådan tolkning av kravet skulle innebära att endast aktörer på marknaden som har erfarenhet av just räckesarbeten kan kvalificera sig i upphandlingen. En dylik tillämpning av kravet skulle enligt förvaltningsrättens mening bryta mot proportionalitetsprincipen eftersom det riskerar att utestänga kvalificerade anbudsgivare.

Referensuppdragen avser arbeten på och kring vägområde med liknande förutsättningar. Ett av uppdragen gäller en motorväg med högre dygnstrafik än vad som förväntas vid kontraktsföremålet. Förvaltningsrätten finner ingen anledning att ifrågasätta Trafikverkets bedömning att objekten är av samma svårighetsgrad.

Av utredningen i målet framgår således inte annat än att Trafikverket har haft fog för att anse referensuppdragen likartade och av samma svårighetsgrad och därmed motsvara det i upphandlingen aktuella uppdraget. Peab har inte visat att det varit felaktigt av Trafikverket att godta nämnda referensuppdrag vid prövningen av om Energibyggnarna uppfyllt kravet ifråga om erfarenhet. Uppgiven brist i transparens i förfrågningsunderlaget föreligger inte heller. På grund av det anförda saknas skäl för ingripande enligt LOU och Peabs ansökan om överprövning ska därför avslås.

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



Lennart Andersson  
rådman