



KLAGANDE

First Rent A Car AB, 556434-7820

Ombud: Jur.kand. Christoffer Stavenow
Stavenow & Partners AB
Kungsgatan 24
111 35 Stockholm

MOTPARTER

1. Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet
Box 2218
103 15 Stockholm

2. Sweden Rent A Car AB, 556102-2822

Ombud: Advokat Michael Melz
Ljungar Advokatbyrå AB
Box 12174
102 25 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 10 september 2012 i
mål nr 11637-12, se bilaga A

SAKEN

Offentlig upphandling

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

1. Kammarrätten avslår överklagandet.
2. Kammarrättens interimistiska beslut den 20 september 2012 avseende fordonsförhyrning, dnr 96-56-2011 område B, upphör därmed att gälla.

KONKURRENSVERKET	
2013-03-27	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

YRKANDEN M.M.

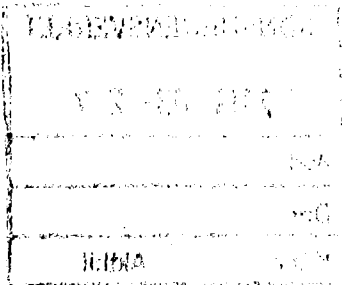
First Rent A Car AB (Hertz) yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att Sweden Rent A Car AB:s anbud inte ska beaktas.

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet (Inköpscentralen) bestrider bifall till överklagandet.

Sweden Rent A Car AB (Avis) bestrider bifall till överklagandet.

Hertz anför till stöd för sin talan bl.a. följande. Förvaltningsrättens avgörande vilar felaktigt på den äldre lydelsen av förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor (miljöbilsförordningen) som anger att kravet på fotgängarskydd ska uppgå till minst 9,5 poäng vid provning enligt European New Car Assessment Programme (EuroNCAP) Pedestrian Protocol version 4.1. I aktuell lydelse av miljöbilsförordningen (SFS 2010:1104) anges emellertid att kravet ska vara minst 14 poäng vid provning enligt EuroNCAP Pedestrian Protocol version 5.1 eller 2. Enligt den gamla bestämmelsen skulle de av Avis erbjudna bilarna Kia Cee'd och Renault Mégane möjligen ha uppfyllt kraven i upphandlingen men de uppfyller inte kraven enligt den nya lydelsen.

Kravet i förfrågningsunderlaget om att "samtliga fordon vid utförande av tjänsten ska uppfylla tillämpliga krav i Förordning (SFS 2009:1, uppdaterad tom 2009:351) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor (miljöbilsförordningen) avseende bilhyra i avsnitt 2.1 i kravspecifikation b-c" ska enligt lydelsen läsas ihop med bilaga 1 c. Det finns i tabellen en hänvisning till 25 § miljöbilsförordningen, dvs. särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kan dock enbart tolkas gälla grupperna stor personbil sedan/kombi 4x4 samt stor personbil sedan/kombi med hög markfrigång. Det finns inget stöd för att bilar i övriga grupper kan erbjudas inom ramen för undantaget i 25 §. Denna uppfattning styrks genom hänvisningen i



bilaga 1 c till upphandlingen, vilken inte citeras i sin helhet i förvaltningsrättens dom.

Modellerna Kia Cee'd och Renault Mégane som tillhör kategorin stor personbil tillhör inte de kategorier fyrhjulsdrivna bilar som omfattas av undantaget i 25 § enligt bilaga 1 c utan de omfattas av 23 § i förordningen enligt tabellen. Att det endast är fyrhjulsdrivna bilar som undantas i upphandlingen måste ses mot bakgrund av att det inte finns några miljöbilsklassade bilar i den kategorin. Det finns dock ett rikt utbud av miljöbilar i fordonsgruppen stor personbil och därför inga särskilda skäl för en myndighet att i denna fordonsgrupp efterfråga bilar som inte uppfyller miljöbilsförordningen. I så fall har det ålegat Inköpscentralen att ange vilka särskilda skäl som skulle gälla för att upphandla modellerna Kia Cee'd och Renault Mégane, vilket inte skett i förfrågningsunderlaget. Att anta anbudet utan angivna särskilda skäl strider därför mot 23 § miljöbilsförordningen.

Förvaltningsrätten anser att det inte krävs att alla fordon ska uppfylla kraven redan i anbudet utan att det räcker om en anbudsgivare offererat godkända fordon i samtliga fordonskategorier för att kraven i förfrågningsunderlaget ska anses uppfyllda. Denna tolkning saknar stöd både i förfrågningsunderlagets lydelse och i upphandlingsreglerna.

Tilldelas Avis uppdraget kommer bolaget enligt avtalet att ha rätt att erbjuda de billigare bilar som finns i anbudet och som de bundits av via kontraktstecknandet. Där ingår bl.a. Kia Cee'd och Renault Mégane vilka konstaterats inte uppfylla kraven i miljöbilsförordningen. Anbudet blir en del av kontraktet, även i en upphandling av ramavtal. Tecknas detta ramavtal kommer dessa bilar att ingå och därmed kunna hyras ut till staten i strid med miljöbilsförordningen. Att Avis har offererat miljöbilar i samtliga klasser av normalfordon och att bolaget har en världsomspännande representation är inte relevant. Det som är relevant i upphandlingen är enbart utformningen av anbudet i förhållande till de krav som har ställts i förfrågningsunderlaget.

Att en myndighet har rätt att åberopa särskilda skäl kan inte åsidosätta kravet på normalfordon i förfrågningsunderlaget.

Om det inte fanns några krav på bilflottan hade det inte funnits skäl att ha några tekniska krav på fordonen vid upphandlingen. Det hade räckt att hänvisa till att avropade fordon ska uppfylla miljöbilsförordningens krav. För de specialfordon där 25 § miljöbilsförordningen är tillämplig hade detta kunnat anges. För det fall anbudsgivaren under avtalstiden vill lägga till bilmodeller kan detta enligt bilaga 1 c "endast ske efter skriftligt godkännande från Statens inköpscentral". Detta innebär rimligtvis att det är de offererade fordonen som ska gälla under avtalet och däribland ingår Kia Cee'd och Renault Mégane.

Enligt förfrågningsunderlaget skulle den erbjudna fordonsflottan uppfylla vissa krav vid tiden för anbudslämnandet. De versioner av Kia Cee'd och Renault Mégane som då fanns på marknaden uppfyller inte kraven i miljöbilsförordningen. Den nya versionen av Kia Cee'd fanns då inte på marknaden utan lanserades först under hösten 2012 och kan därför inte ha funnits i Avis anbud. Den var därför inte heller godkänd och testad av EuroNCAP vid tillfället för anbudslämnandet. Renault Mégane uppfyller fortfarande inte miljöbilsförordningens krav på krocksäkerhet.

Det är ostridigt och konstateras också av förvaltningsrätten att Avis inte har utlämningsställen på ett stort antal orter och att närmaste hyrbilskontor ligger långt från en mängd angivna utlämningsställen. Om man drar det till sin spets skulle det i så fall räcka med ett enda hyrbilskontor, exempelvis i Stockholm, för att förse hela landet med hyrbilar och enbart ha en organisation som åker runt med bilar till olika utlämningsorter. En snabb och effektiv service uppnås inte med en sådan organisation och det hade i sådant fall inte funnits någon mening med att ha med listan med utlämningsställen i förfrågningsunderlaget.

Begreppet utlämningsställe är inte otydligt mot bakgrund av branschpraxis i hyrbilsbranschen utan är i branschen synonymt med hyrbilskontor eller en representation med anställda på plats, exempelvis på en bensinstation. Eftersom Inköpscentralen har använt begreppet utlämning synonymt med utlämningsställe och hyrbilskontor i förfrågningsunderlaget och prismatrisbilagorna har det inte funnits språkligt stöd för att det enbart räcker med att leverera bilen i en centralort som Inköpscentralen påstår. I varje fall har en sådan tolkning av kraven varit mycket svår att förstå mot bakgrund av gängse branschpraxis och formuleringarna i förfrågningsunderlaget. Om Inköpscentralens tolkning av förfrågningsunderlaget ska gälla brister detta i så fall allvarligt i transparens och det borde ha tydligt framgått att det inte krävs några fasta utlämningsställen.

Inköpscentralens hypotetiska uttalande att en anbudsgivare som inte har ett enda kontor skulle kunna kvalificera sig i upphandlingen går inte ihop med kravet i bilaga 1 c avsnitt 3 och 4 i förfrågningsunderlaget på rikstäckande verksamhet. Om det skulle bryta mot likabehandlingsprincipen att kräva utlämningsställen på samtliga i förfrågningsunderlaget nämnda ställen borde kravet inte ha ställts.

Inköpscentralen anför till stöd för sin inställning bl.a. följande. Att förvaltningsrätten måhända har hänvisat till en äldre lydelse av miljöbilsförordningen saknar betydelse eftersom Avis i sitt anbud visat att företaget i samtliga fordonsklasser har erbjudit fordon som uppfyller de krav som ställs i 19 § miljöbilsförordningen enligt dess senaste lydelse, även minimikravet om 14 poäng för fotgängarskydd. Myndigheterna är självklart skyldiga att i första hand hyra miljöbilar men miljöbilsförordningen medger avsteg om särskilda skäl föreligger vid avropstillfället. Förfrågningsunderlaget inskränker, vilket Hertz felaktigt påstår, inte denna möjlighet.

Att anbud är bindande betyder inte att ramavtalsleverantörerna måste leverera enbart de i anbudet åberopade bilmodellerna under de näst-

kommande fyra åren. Leverantörerna skulle då inte kunna tillföra nyttillkommande bilmodeller i sitt fordonsutbud. Det skulle även medföra att ramavtalet riskerar att bli obrukbart redan den 1 januari 2013 då en ny miljöbilsdefinition träder i kraft. Få av de fordon som förekommer i anbuden uppfyller den miljöbilsdefinition som kommer att gälla efter årsskiftet. Alla leverantörer får lägga till fordon under de förutsättningar som anges i förfrågningsunderlaget. Priserna gäller per fordonsgrupp inte per bilmodell och är samtidigt fastställda i enlighet med respektive leverantörs anbud.

Kravet i avsnitt 2.1 i förfrågningsunderlagets bilaga 1 a måste, som framgår av dess ordalydelse, uppfyllas just vid kontraktsfullgörelsen och är ställt med stöd av 6 kap. 13 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Kravet måste således "inte" uppfyllas vid anbudsinlämningen vilket också framgår av ordalydelsen. Anledningen till att kravet inte behöver uppfyllas vid anbudsinlämningen är att det är tillräckligt att det uppfylls vid tjänstens utförande. Kravet utgör inget kvalificeringskrav, dvs. krav eller villkor som har med anbudsgivarnas förmåga att genomföra aktuellt upphandlingskontrakt utifrån dessas ekonomiska och finansiella ställning samt tekniska förmåga och kapacitet. Inköpscentralen har i förfrågningsunderlaget ställt andra sådana krav vilka syftar till att säkerställa att antagna leverantörer har kapacitet att fullgöra ramavtalets förpliktelser.

Det enda krav gällande geografisk täckning som förekommer i förfrågningsunderlaget är i bilaga 1 c där det under avsnitt 3 och 4 anges att utlämning ska kunna ske på vissa angivna orter samt att leverantören ska kunna leverera och hämta fordon inom en 15 kilometers radie från respektive utlämningsställe. Något krav på hyrbilskontor finns inte och rent hypotetiskt skulle en anbudsgivare som inte har ett enda fysiskt kontor kunna kvalificera sig. Det ställs inte några geografiska krav på leverantörernas organisationer eftersom det skulle bryta mot principen om ickediskriminering att kräva hyrbilskontor på vissa angivna platser. Ingen annan

leverantör än Hertz har kontor på de orter som nämns i förfrågningsunderlaget. Med bolagets tolkning av begreppen utlämningsställe och utlämningen kan ingen annan leverantör än Hertz komma ifråga för att teckna ramavtal vilket om något skulle strida mot de grundläggande principerna i LOU. Det vitsordas att ordet "hyrbilskontor" förekommer i en matris i ett excelblad i en bilaga till förfrågningsunderlaget (i ett prisfält som varken ligger till grund för utvärdering av anbud eller som ens är obligatoriskt att fylla i). Vid en helhetsbedömning av förfrågningsunderlaget jämfört med kravspecifikationen framstår det som uppenbart att det som avses med begreppet "utlämningsställe" inte är ett hyrbilskontor utan ett ställe, t.ex. bensinsation eller reception, där avtalsprestationen fullgörs genom överlämnande av bilnycklar eller motsvarande.

Avis anför till stöd för sin inställning bl.a. följande. Priserna i Avis anbud gäller fordon vilka samtliga uppfyller kraven i miljöbilsförordningen, senast ändrad, i relevanta delar, genom SFS 2010:1104. Avis har alltså inte kunnat lägga ett anbud som är lägre som en konsekvens av att två modeller inte klarade kravet på säkerhet för fotgängare vid tiden för anbudets lämnande. Den ena av bilmodellerna, Kia Cee'd, uppfyller numera samtliga krav i miljöbilsförordningen, vilket illustrerar den snabba tekniska utvecklingen på området och som i sin tur över tid leder till förändringar i utbudet av bilmodeller.

Det finns inte något utrymme för missförstånd om vad Inköpscentralen avser med formuleringarna i bilaga 1 c i förfrågningsunderlaget, nämligen att de fordon som tillhandahålls vid tidpunkten för tjänstens utförande ska uppfylla ställda krav. Detta är även den mest rimliga tolkningen. Hertz tolkning skulle nämligen innebära att en anbudsgivare redan vid tidpunkten för lämnande av anbud måste inneha samtliga aktuella fordon i sin bilflotta och därmed tvingas till investeringar som skulle bli fullständigt onödiga om anbudsgivaren inte har framgång i upphandlingen. En sådan tolkning skulle innebära att antalet anbud skulle bli mycket begränsat och ett sådant krav

torde även betraktas som oproportionerligt. Att det är tidpunkten för tjänstens utförande som är relevant för bedömningen i aktuellt avseende stöds av att Inköpscentralen i förfrågningsunderlaget (bilaga 1 c, avsnitt 2.3) förutsatt att anbudsgivaren över tid "fyller på" med nya bilmodeller.

Hertz påstående att förvaltningsrättens avgörande felaktigt vilar på reglerna i miljöbilsförordningens äldre lydelse är inte korrekt. Av domskälen framgår i själva verket att domstolens avgörande uteslutande grundar sig på slutsatsen att Avis anbud fullt ut lever upp till de skall-krav som Inköpscentralen ställt upp i förfrågningsunderlaget. Den aktuella miljöbilsförordningen har inte haft någon som helst betydelse för utgången i målet.

Förfrågningsunderlaget är klart och tydligt beträffande kravet på geografisk täckning. Det framgår att Inköpscentralen kräver att hämtning och återlämnande av fordon ska kunna ske på vissa i underlaget angivna orter. Hertz tolkning att verksamheten ska bedrivas i egen regi och med utgångspunkt från ett fysiskt kontor är varken i överensstämmelse med vad som faktiskt står i förfrågningsunderlaget eller ens rimlig. Samtliga kostnader för hämtning och återlämnande av fordon avseende de orter som anges i förfrågningsunderlaget är inkluderade i anbudet.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE


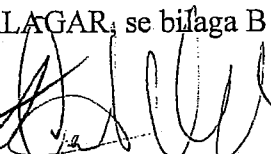
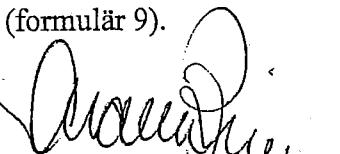
Det finns inte skäl att ifrågasätta att Avis har kapacitet för att tillhandahålla tillräckligt många miljöbilar. Det saknas därmed anledning för ingripande enligt LOU på denna grund. Vad gäller det krav som uppställs i avsnitt 2.1 i förfrågningsunderlagets bilaga 1 a angående s.k. fotgängarskydd uppfyllde vissa av de bilmodeller som Avis angett i sitt anbud inte detta krav vid anbudets lämnande, men som förvaltningsrätten anfört anges i förfrågningsunderlaget att kraven ska vara uppfyllda först vid utförande av tjänsten. Som förvaltningsrätten funnit finns det därför inte heller skäl att på denna grund utesluta Avis från utvärderingen. Den omständigheten att


förvaltningsrätten återgett en äldre lydelse av 19 § miljöbilsförordningen saknar betydelse.

Vad gäller frågan om geografisk täckning instämmer kammarrätten i förvaltningsrättens bedömning att det i målet inte har framkommit att Avis anbud inte uppfyller de krav som uppställs i förfrågningsunderlaget. Vidare anser kammarrätten att förfrågningsunderlaget inte innehåller sådana otydligheter vad gäller geografisk täckning eller har andra brister av sådan omfattning att de principer som framgår av 1 kap. 9 § LOU överträds.

Sammanfattningsvis finner kammarrätten att det saknas grund för ingripande enligt LOU.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 9).

 Ingrid Engquist kammarrättsråd ordförande	 Cecilia Landelius kammarrättsråd referent (skiljaktig mening, se nedan)	 Maria Ringvall kammarrättsråd
--	--	---


Dick Moberg
föredragande

Kammarrättsrådet Cecilia Landelius skiljaktiga mening:

I likhet med majoriteten anser jag att det inte finns skäl att ifrågasätta att Avis har kapacitet för att tillhandahålla tillräckligt många miljöbilar och att det därmed saknas anledning för ingripande enligt LOU på denna grund.

När det gäller frågan om kraven enligt miljöbilsförordningen gör jag följande bedömning. Enligt min uppfattning måste skall-kravet i avsnitt 2.1 i förfrågningsunderlagets bilaga 1 a, i vilket det anges att samtliga fordon

ska uppfylla kraven i miljöbilsförordningen i förening med hänvisningen till 23 § miljöbilsförordningen i avsnitt 2.1 i förfrågningsunderlagets bilaga 1 c, innebära att 25 § inte är tillämplig för kategorierna Mini personbil, Liten personbil, Mellan personbil sedan/kombi och Stor personbil sedan/kombi utan endast för kategorierna Stor personbil sedan/kombi 4x4 och Stor personbil sedan/kombi 4x4 med hög markfrigång.

I Avis anbud anges i bilaga 1 c, avsnitt 2.3 Offererade fordon, att Avis för kategorin "Mellan personbil sedan/Mellan personbil kombi" bl.a. erbjuder Kia Cee'd och Renault Mégane kombi. Enligt tillämplig lydelse av förordningen (SFS 2011:351) krävs att fordonen vid EuroNCAP:s prövning av fotgängarskydd erhållit minst 14 poäng. Av utredningen i målet framgår att de versioner av Kia Cee'd och Renault Mégane som Avis erbjudit inte uppfyller dessa krav, vilket också är ostridigt i målet.

I förfrågningsunderlaget anges att kraven ska vara uppfyllda vid tidpunkten för utförandet av tjänsten. Enligt kravspecifikationen i bilaga 1 c avsnitt 2.3 ska dock bilmärken och bilmodeller anges och det föreskrivs också att ytterligare bilar endast får läggas till efter skriftligt godkännande från Inköpscentralen. Jag finner därmed att bilmodellerna Kia Cee'd och Renault Mégane ingår i det avtal som Inköpscentralen skulle komma att teckna med Avis och att Avis i och med detta har rätt att hyra ut dessa bilar till avropande myndigheter.

Avis anbud kan således inte anses uppfylla samtliga skall-krav genom att bolaget erbjudit bilmodeller som inte uppfyller kraven på fotgängarskydd i tillämplig lydelse av miljöbilsförordningen. Inköpscentralen har därmed brutit mot likabehandlingsprincipen genom att låta Avis anbud delta i utvärderingen.

Till följd av detta har Hertz lidit skada. Förutsättningarna för ingripande enligt 16 kap. LOU är därmed uppfyllda.

Vid denna bedömning saknas det skäl att pröva vad Hertz har anfört om att Avis anbud inte uppfyller skall-krav såvitt avser geografisk täckning eller att förfrågningsunderlaget brustit i transparens i den delen.

Jag anser därför att Hertz överklagande ska bifallas och upphandlingen rättas på så sätt att det ska göras en ny utvärdering vid vilken Avis anbud inte ska beaktats.



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen

DOM
2012-09-10
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
11637-12
Enhet 14

SÖKANDE

First Rent A Car AB, 556434-7820
Box 128 50
112 97 Stockholm

MOTPART

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet
Box 2218
103 15 Stockholm

SAKEN

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår First Rent A Car AB:s ansökan.

BAKGRUND

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet (Kammarkollegiet) genomför en upphandling avseende fordonsförhyring, dnr 96-56-2011. I tilldelningsbeslut den 25 maj 2012 meddelade Kammarkollegiet att ramavtal ska tecknas med ett antal leverantörer. Sweden Rent a Car AB rangordnades som nummer ett avseende anbudsområde B, "Övrig förhyring", och First Rent A Car AB rangordnades som nummer två.

YRKANDEN M.M.

First Rent A Car AB (Bolaget) ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att Sweden Rent a Car AB:s (Avis) anbud utesluts på grund av bristande uppfyllelse av skall-krav.

Kammarkollegiet bestrider bifall till ansökan.

GRUNDER OCH SAKOMSTÄNDIGHETER

Bolaget anför till stöd för sin talan bl.a. följande.

Kraven på fordonsflottan

Av förfrågningsunderlagets kravspecifikation framgår att samtliga fordon ska uppfylla tillämpliga krav i förordningen SFS 2009:1 om miljö och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor (miljöbilsförordningen). Av de bilar som Avis offererat klarar flera modeller inte kraven i miljöbilsförordningen. Avis har således i anbudet tagit med fordon som inte uppfyller kraven i upphandlingen, vilka de upphandlande myndigheterna är bundna av vid hyra av bilar.

Hade Bolaget vetat att det var möjligt att lämna anbud på kraven i den gamla miljöbilsförordningen och ändå kunnat teckna avtal, hade Bolaget kunnat lämna väsentligt lägre pris med samma typer av bilar som Avis och därmed rangordnats som nummer ett. Bilarna som uppfyller miljöbilsförordningens trafiksäkerhetskrav är dock dyrare och modernare, vilket gjort Bolagets anbud dyrare.

Ingenstans i förfrågningsunderlaget framgår att det går att erbjuda bilar som inte uppfyller miljöbilsförordningen. Sådana fordon har inte efterfrågats i upphandlingen. Undantaget enligt 25 § miljöbilsförordningen gäller enbart vid särskilda skäl. Kravspecifikationen säger inget om undantaget, utan det är ett skall-krav som anbudsgivaren enbart kan svara ja eller nej på.

Vidare är Avis totala vagnpark ca 5000 bilar, varav Avis anger att 70 % ska vara miljöbilar vid sista kvartalet 2012. Avis kan maximalt komma upp till 67 % miljöbilar och i sitt anbud skriver Avis att man inte klarar av den tekniska kapaciteten i dag, men anger att man ska köpa in 2500 bilar om man får kontraktet. I förfrågningsunderlaget anges att avrop ifrån ramavtalet ska senast kunna ske 30 dagar efter avtalets ikraftträdande. Att kunna köpa in 2500 bilar inom ramen för de 30 dagar man har på sig att uppfylla kravet är enligt Bolagets uppfattning teoretiskt omöjligt. Därför utgör Kammarkollegiets accept av Avis anbud ett väsentligt avsteg från villkoren i upphandlingen.

Genom att anta Avis anbud har Kammarkollegiet brustit i likabehandlingen av anbudsgivarna. På grund av detta har Bolaget lidit eller riskerar att lida skada enligt 1 kap. 9 § LOU.

Kraven på geografisk täckning

I förfrågningsunderlaget anges att anbudsgivaren ska ha utlämning av fordon på samtliga angivna orter/kommuner, men det framgår av Avis anbud att det helt saknas utlämningsställen på vissa av orterna/kommunerna. Utlämning innebär att anbudsgivaren finns representerad i orten/kommunen så att bilar kan hämtas och lämnas. Att leverera en bil till en annan plats än utlämningsstället, kan inte omfattas av begreppet utlämning. I Avis anbud anges att det hanteras av ett annat kontor, vilket innebär extrakostnader som tillkommer på hämtning och lämning av bilar där man inte har hyrbilskontor. Det rör sig om väsentliga belopp vilket borde ha fördyrat anbudet.

Det har inte framgått av förfrågningsunderlaget att det var tillåtet att ange att man ämnar att köra bilar till och från avlämnings- och hämtningsplatser för att uppfylla avtalet. Det är inte branschpraxis att hämta och lämna bilar på det sättet. För Bolaget var det tydligt att det krävdes hyrbilskontor för utlämning och återlämning av bilar, annars förfelas hela syftet med kravet. Hade det inte varit meningen att representation skulle finnas på plats, borde det tydligt ha framgått. Detta är en uppenbar brist i förfrågningsunderlagets tydlighet och transparens.

I förfrågningsunderlaget anges vidare att vid förhyrningar upp till 30 dygn ska leverantören kunna leverera och hämta fordon utanför en radie av 15 km från utlämningsstället samt utanför kontorstid. Avis finns inte på alla utlämningsställen, vilket innebär en fördyrning eftersom man har gått ifrån skall-kravet på den geografiska täckningen. Frågan blir var radien ska mätas ifrån då hyrbilskontor och utlämningsställen saknas på orterna. I praktiken blir det en bättre affär för leverantören ju färre utlämningsställen man har, tvärt emot meningen med kraven på geografisk täckning. Avis skulle därför ha en fördel av att ha så få kontor som möjligt, då man kan ta extra

avgifter för hämtning och lämning utanför 15 km-radien. En sådan bedömning strider uppenbart mot likabehandlingsprincipen.

I förfrågningsunderlaget anges även att leverantören vid återlämning ska besiktiga det återlämnade fordonet och att förhyraren ska äga rätt att närvara. Det framgår inte av Avis anbud var bilen ska återlämnas på en ort som exempelvis Torsby. Med Avis utlämningsställen måste en bil som ska hyras i Torsby lämnas i Karlstad för besiktning innan den lämnas tillbaks.

Sammanfattningsvis uppfyller inte Avis anbud samtliga skall-krav och ska därför uteslutas.

Kammarkollegiet anför till stöd för sin inställning bl.a. följande.

Kraven på fordonsflottan

I målet är det ostridigt att Avis i sitt anbud, i alla fordonsgrupper, angivit fordon som uppfyller alla relevanta miljö- och säkerhetskrav enligt miljöbilsförordningen. Enligt Bolaget uppfyller emellertid inte vissa av de i anbudet erbjudna fordonen de krav på krockskydd som ställs i 18, 19 och 22 §§ i miljöbilsförordningen.

Från dessa krav finns ett antal undantag stadgade. Ett centralt sådant finns i 25 §, som ger möjlighet för myndigheter att upphandla hyrfordon som inte uppfyller kraven avseende miljö och krockskydd, förutsatt att myndigheten finner särskilda skäl för det. Omständigheten att det i Avis anbud förekommer vissa fordon som inte uppfyller miljöbilsförordningen miljö- eller säkerhetskrav kan följaktligen inte i sig föranleda att anbudet ska förkastas. I synnerhet inte då det dessutom enligt förfrågningsunderlaget ges möjlighet för leverantörer att lägga till ytterligare fordon under avtalsperioden. Skulle en anbudsgivare uteslutas i kvalificeringsfasen som en följd av att

vissa fordon inte uppfyller miljöbilsförordningens miljö- och säkerhetskrav skulle kravet kunna betraktas som oproportionellt.

Avis har, utöver de av Bolaget ifrågasatta fordonen, i sitt anbud angivit fordon som är godkända enligt miljöbilsförordningen och Avis är följaktligen, oavsett vad Förvaltningsrätten kommer fram till beträffande de fordon som åberopas av bolaget, kvalificerad för leverans av hyrbilar i samtliga fordonsgrupper enligt vad som angivits i avsnitt 2.1 i kravspecifikationen.

Angående storleken på Avis fordonsflotta har Kammarkollegiet bedömt att Avis kapacitet är tillräcklig för att kvalificera deras anbud till utvärdering i upphandlingen. Beträffande andelen miljöbilar i Avis fordonsflotta, så är det Avis egen interna målsättning att man ska ha minst 70 % sådana fordon. Ingenstans i upphandlingens förfrågningsunderlag ställs minimikrav på en viss andel. Kammarkollegiet har inte antagit Avis anbud på grundval av att Avis har en viss andel miljöbilar, eller att Avis avser att anskaffa 2500 bilar om man erhåller ramavtal.

I förfrågningsunderlagets anges att anbudsgivaren ska ha tillräcklig teknisk och yrkesmässig kapacitet. Detta ska visas genom att anbudsgivaren beskriver de resurser anbudsgivaren har till förfogande för ramavtalets fullgörande, samt anger totalt antal fordon samt hur stor andel av fordonsflottan som utgörs av miljöfordon. Avis har i enlighet med vad som krävs i förfrågningsunderlaget beskrivit och angett detta. Ingen av de i anbudet lämnade uppgifterna kan utgöra grund för uteslutande av Avis. Inte ens om man tar Bolagets egna uppgifter för givna kan Kammarkollegiet se någon fara beträffande Avis leveranskapacitet. Avis har minst 2097 bilar som uppfyller miljöbilsförordningens krav och staten hyr under en enskild dag, över hela landet, aldrig mer än uppskattningsvis ca 300 bilar samtidigt. Någon fara beträffande Avis leveransförmåga kan Kammarkollegiet således inte se, i synnerhet inte mot bakgrund av Avis ambition att på sikt an-

skaffa ytterligare 2500 miljöbilar utöver de ca 2100 man redan förfogar över.

Kraven på geografisk täckning

Enligt förfrågningsunderlaget krävs att leverantören senast 30 dagar efter avtalets undertecknande minst ska ha utlämning av fordon på samtliga angivna orter/kommuner. Med utlämning av fordon avses inte något krav på fysiska kontor eller liknande, utan enbart att utlämning ska kunna ske. Det som avses med kravet är endast att leverantören ska ha utlämning, d.v.s. tillhandahålla hyrfordon, på minst de angivna orterna inom en 15 km-radie, utan extra kostnader för framkörning och dylikt. Alla anbudsgivare som tilldelats ramavtal uppfyller detta krav.

När det gäller de i kravspecifikationen angivna orterna/kommunerna, får det anses självklart att kravet gäller centralorten i respektive kommun. Det regleras inte i ramavtalet exakt var utlämning eller hämtning ska ske. Detta är en naturlig följd av att Kammarkollegiet upphandlar ramavtal för flera hundra myndigheters räkning, vilka har verksamhetsställen på tusentals olika platser runt om i landet. Att i detalj reglera var inom en kommun eller ort lämning eller hämtning ska ske låter sig inte göras i en sådan typ av upphandling, utan måste överenskommas mellan leverantör och avropande myndighet i varje enskilt fall.

Bolaget drar slutsatsen att omständigheten att ordet hyrbilskontor förekommer i en prisbilaga ska innebära att begreppet "utlämningsställe" såsom det angivits i kravspecifikationerna ska tolkas som just ett fysiskt kontor. Påståendet framstår som långsökt och slutsatsen är felaktig. Den så kallade 15 km-gränsen gäller från utlämningsstället, d.v.s. kommunen/orten, eller annan plats som överenskommes mellan avropande myndighet och leverantör i varje enskilt avrop.

Vidare tolkar Bolaget felaktigt förfrågningsunderlaget som om anbudsgivare har rätt till extra ersättning för att köra en bil från en annan ort till utlämningsorten. Detta påstående är direkt felaktigt då all hämtning och lämning inom de angivna utlämningsställena ska ske utan extra kostnad för myndigheten enligt förfrågningsunderlaget.

För det fall ett fordon hyrs vid ett visst utlämningsställe, är utgångspunkten att återlämning och besiktning sker på samma plats. Detta förutsatt att inte den förhyrande myndigheten kommer överens om något annat med leverantören. Det finns utrymme för att genomföra besiktningar både vid angivna utlämningsställena, som kan vara myndigheters verksamhetsställena, men också på andra platser som överenskommes i varje enskilt avrop.

Kammarkollegiet har utformat annonsen och förfrågningsunderlaget i enlighet med LOU samt i övrigt agerat i enlighet med de unionsrättsliga grundläggande principerna. Kvalificering och utvärdering av inkomna anbud har gått till på korrekt sätt. Grund för ingripande enligt LOU saknas således och förvaltningsrätten ska därför avslå ansökan om överprövning.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

I 1 kap. 9 § LOU anges följande. Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

I 16 kap. 6 § LOU anges bl.a. följande. Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören 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.

I 23 § Förordning om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor, SFS 2009:1, anges följande. Vid upphandling av hyra av personbilar med fyra sittplatser eller färre utöver förarplatsen ska myndigheten välja miljöbilar som uppfyller kraven i 18, 19 och 22 §§.

I 18 § Förordning om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor, SFS 2009:1, anges bl.a. följande. De personbilar som en myndighet köper in eller ingår leasingavtal om ska vara av typ som har fått minst 32,5 poäng vid provning enligt European New Car Assessment Programme, eller enligt intyg från tillverkaren ha motsvarande krockskyddsegenskaper som en sådan typ som har fått minst 32,5 poäng vid provning.

I 19 § Förordning om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor, SFS 2009:1, anges bl.a. följande. De personbilar som en myndighet köper in eller ingår leasingavtal om ska vara av typ som har fått minst 9,5 poäng vid provning enligt European New Car Assessment Programme Pedestrian Protocol version 4.1, eller enligt intyg från tillverkaren ha motsvarande krockskyddsegenskaper som en sådan typ som har fått minst 9,5 poäng vid provning.

I 25 § Förordning om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor, SFS 2009:1, anges bl.a. följande. Om det finns särskilda skäl får en myndighet vid upphandling av bilhyra välja fordon som inte uppfyller de krav som avses i 23 och 24 §§.

Utredningen i målet

I avsnitt 2.1 *Allmänna krav* i förfrågningsunderlagets bilaga 1a *Kravspecifikation* – *Samtliga anbudsområden* anges följande.

Samtliga fordon vid utförande av tjänsten ska uppfylla tillämpliga krav i "Förordning (SFS 2009:1, uppdaterad tom 2009:351) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor" avseende bilhyra, se avsnitt 2.1 i kravspecifikation b-c.

I avsnitt 2.1 *Normalfordon och specialfordon* i förfrågningsunderlagets bilaga 1c *Kravspecifikation* – *Övrig förhyrning* anges bl.a. följande.

Anbudsgivare ska kunna tillhandahålla fordon ur samtliga nedanstående fordonsgrupper.

Normalfordon	Minst antal pass.	Tjänstevikt (kg)	SFS 2009:1
--------------	-------------------	------------------	------------

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

11637-12

Mini personbil	3	- 1000	23 §
Liten personbil	3	1001 - 1250	23 §
Mellan personbil sedan/ Mellan personbil kombi	3	1251 - 1500	23 §
Stor personbil sedan/ Stor personbil kombi	4	1501 -	23 §

I avsnitt 3 *Krav på geografisk täckning* i förfrågningsunderlagets bilaga 1c *Kravspecifikation - Övrig förhyrning* anges bl.a. följande.

Leverantören skall ha rikstäckande verksamhet. Detta innebär att leverantören senast 30 dagar efter avtalets undertecknande minst ska ha utlämning av fordon på samtliga nedanstående orter/kommuner.

Län	Ort/kommun
Norrbottn	Arvidsjaur, Boden, Gällivare, Jokkmokk, Kiruna, Luleå, Piteå
Västerbotten	Lycksele, Skellefteå, Umeå
Jämtland	Östersund
Västernorrland	Härnösand, Kramfors, Sollefteå, Sundsvall, Örnsköldsvik
Gävleborg	Bollnäs, Gävle, Hudiksvall, Söderhamn
Dalarna	Borlänge, Falun, Ludvika
Stockholm	Haninge, Kungsängen, Solna, Stockholm, Södertälje, Täby, Upplands Väsby
Uppsala	Enköping, Uppsala
Södermanland	Eskilstuna, Katrineholm, Nyköping
Östergötland	Linköping, Motala, Norrköping
Västmanland	Arboga, Köping, Västerås
Örebro	Örebro
Gotland	Visby
Västra Götaland	Borås, Göteborg, Karlsborg, Lidköping, Skövde, Trollhättan, Uddevalla, Vänersborg
Värmland	Arvika, Karlstad, Kristinehamn, Sunne, Torsby
Halland	Halmstad, Varberg
Blekinge	Karlskrona, Ronneby
Skåne	Helsingborg, Kristianstad, Lund, Malmö, Ystad, Ängelholm
Jönköping	Tranås, Eksjö, Jönköping, Nässjö, Värnamo
Kronoberg	Ljungby, Växjö
Kalmar	Kalmar, Oskarshamn, Västervik

I avsnitt 4 *Krav för anbudsområdet* i förfrågningsunderlagets bilaga 1c *Kravspecifikation – Övrig förhyrning* anges bl.a. följande.

Vid förhyrning upp till 30 dygn ska Leverantören kostnadsfritt leverera och hämta fordon under kontorstid, kl 07-18, inom en radie av 15 km från utlämningsstället.

(...)

Vid förhyrning upp till 30 dygn ska Leverantören kunna leverera och hämta fordon utanför ovan nämnda radie samt utanför kontorstid, kl 07-18. Kostnad för detta anges i bilaga 2 b, Prisbilaga övrig.

(...)

Leverantören ska vid återlämning besiktiga det återlämnade fordonet. Vid besiktningen ska förhyraren äga rätt att närvara.

Förvaltningsrättens bedömning

Överprövning enligt LOU utgör en kontroll, utifrån de omständigheter som sökanden har anfört, av att den upphandlande myndigheten har följt de grundläggande principer som återfinns i 1 kap. 9 § samt övriga bestämmelser i LOU. Det ankommer inte på förvaltningsrätten att göra en ny utvärdering eller i övrigt pröva lämpligheten av den upphandlande myndighetens beslut. Den upphandlande myndigheten har vidare, inom ramarna för de grundläggande principerna, en mycket stor frihet att utforma sitt förfrågningsunderlag.

Kraven på fordonsflottan

Bolaget har anfört att Kammarkollegiet agerat i strid mot LOU genom att inte utesluta Avis anbud, trots att Avis i strid mot skall-krav i förfrågningsunderlaget offererat fordon som inte uppfyller miljöbilsförordningens krav.

Kammarkollegiet har anfört att Avis, utöver de av Bolaget ifrågasatta fordonen, har offererat fordon som uppfyller aktuella krav i miljöbilsförord-

ningen och att Avis följaktligen är kvalificerad för leverans av hyrbilar i samtliga fordonsgrupper.

I enlighet med likabehandlingsprincipen som kommer till uttryck i 1 kap. 9 § LOU får den upphandlande myndigheten inte efterge eller bortse från förfrågningsunderlagets obligatoriska krav, s.k. skall-krav. Krav som anges i förfrågningsunderlaget måste således vara uppfyllda för att den upphandlande myndigheten ska utvärdera och pröva anbudet (jfr t.ex. Kammarrätten i Jönköpings dom den 17 maj 2011 i mål nr 3454-10).

Förvaltningsrätten anser att det är visat att vissa av Avis offererade fordon inte uppfyller aktuella krav i miljöbilsförordningen. I avsnitt 2.1 i förfrågningsunderlagets bilaga 1a anges att samtliga fordon "*vid utförande av tjänsten*" ska uppfylla tillämpliga krav enligt miljöbilsförordningen. Emellertid framgår det inte av skall-kravet att samtliga fordon i anbudet ska uppfylla tillämpliga krav, varför det saknas skäl att förkasta ett anbud endast på den grunden att vissa fordon inte uppfyller kraven. Förvaltningsrätten anser att om en anbudsgivare har offererat fordon i varje fordonskategori, som uppfyller kraven i miljöbilsförordningen och som därmed kan användas "*vid utförande av tjänsten*", får skall-kravet i avsnitt 2.1 i förfrågningsunderlagets bilaga 1a anses uppfyllt.

Förvaltningsrätten anser att Kammarkollegiet visat att Avis offererat fordon, i samtliga fordonsklasser, som uppfyller kraven i miljöbilsförordningen. Avis anbud uppfyller därmed skall-kravet i avsnitt 2.1 i förfrågningsunderlagets bilaga 1a kan därför inte uteslutas på den grunden.

Förvaltningsrätten anser vidare, i likhet med vad Kammarkollegiet anfört, att det inte framgår av förfrågningsunderlaget att en viss procent av anbudsgivarens fordonsflotta ska vara miljöbilar. Vad Bolaget anfört i denna del utgör således inte heller skäl för att Avis anbud ska uteslutas.

Kraven på geografisk täckning

Bolaget har vidare anfört att Avis inte uppfyller skall-kraven på geografisk täckning, eftersom Avis saknar hyrbilskontor på flera av de angivna orterna och kommunerna.

Kammarkollegiet har anfört att det med utlämning av fordon inte avses något krav på fysiska kontor eller liknande, utan enbart att utlämning ska kunna ske. Enligt Kammarkollegiet uppfyller Avis krav på geografisk täckning.

Förvaltningsrätten konstaterar att den centrala frågeställningen för om Avis ska anses uppfylla kraven på geografisk täckning är vad som avses med begreppen "utlämning" i avsnitt 3 i förfrågningsunderlagets bilaga 1c och "utlämningsställe" i avsnitt 4 i förfrågningsunderlagets bilaga 1c.

Någon definition av ovan angivna begrepp anges inte i förfrågningsunderlaget, vilket i och för sig kan ses som en brist då ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmåter betydelse vid upphandlingen. Emellertid medför de skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet att även förfrågningsunderlag som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och EU-rätten inte träds för när (jfr RÅ 2002 ref. 50).

Förvaltningsrätten anser inte att det framgår av skall-kraven att anbudsgivaren ska ha ett fysiskt kontor på de angivna orterna. Att begreppet "hyrbilskontoret" används i bilaga 2b *Prisbilaga övrig* skulle visserligen kunna tala för att ett fysiskt kontor krävs, men enligt förvaltningsrätten går det av skall-kraven faktiskt endast att utläsa att anbudsgivaren ska kunna erbjuda

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

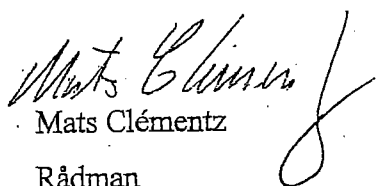
kostnadsfri utlämning inom en radie av 15 km från de angivna orterna/kommunerna. Några närmare detaljer om formerna för denna utlämning anges inte, varför Avis anbud inte kan uteslutas på den grunden att Avis inte har ett fysiskt kontor på samtliga angivna orter. Förvaltningsrätten anser inte att Bolaget visat att Avis inte kan utlämna bilar på de aktuella orterna och kommunerna och det är därför inte visat att Avis inte uppfyller kraven på geografisk täckning.

Till följd av detta kan inte heller vad Bolaget anfört om eventuella merkostnader och problem vid besiktning medföra att Kammarkollegiet agerat i strid mot LOU genom att inte utesluta Avis anbud från utvärderingen.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten anser sammanfattningsvis att det mot bakgrund av vad som anförts i målet inte finns förutsättningar för ingripande enligt LOU. Ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (Dv 3109/1A LOU)


Mats Clémentz
Rådman

Föredragande har varit Nils Henriksson.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten.*

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen fordras att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas eller om det föreligger synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

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. Vanligtvis får, då kammarrätten inte har fattat något interimistiskt beslut om att upphandlingen inte får avslutas, avtal slutas omedelbart. I de fall där kammarrätten har fattat ett interimistiskt beslut om att upphandlingen inte får avslutas, får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt det interimistiska beslutet. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Skrivelsen med överklagande ska undertecknas av klaganden eller dennes ombud och inges i original samt innehålla;

1. den klagandes namn, personnummer/organisationsnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nå för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen härför
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.