



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I FALUN**  
 Enhet 2  
 Förvaltningsrättsnotarien  
 Mikaela Johansson

**DOM**  
 2015-08-10  
 Meddelad i  
 Falun

Mål nr  
 1894-15

**SÖKANDE**

SITA Sverige AB, 556108-8393

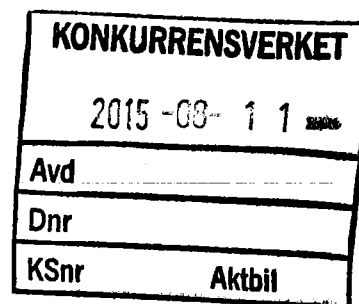
Ombud: Advokat Henrik Seeliger och biträdande jurist Hanna Lundqvist  
 Advokatfirman Lindahl KB  
 Box 11911  
 404 39 Göteborg

**MOTPART**

Trafikverket  
 781 89 Borlänge

**SAKEN**

Offentlig upphandling



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår SITA Sverige AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 141884

**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

### BAKGRUND OCH YRKANDE M.M.

Trafikverket genomför en upphandling av totalentreprenad avseende ”E45, delen Lilla Bommen – Marieholm, Göteborgs stad, Västra Götalands län. Mottagning av förorenade schaktmassor” (ärendenummer TRV 2014/15009). Upphandlingen genomförs som ett förenklat förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Den 4 maj 2015 beslutade Trafikverket att tilldela Ragnsells Heljestorp AB (Ragnsells) kontraktet.

SITA Sverige AB (SITA) ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska göras om. SITA anför i korthet följande som grund för sin ansökan. Prispåslaget beroende på transportsträcka överstiger den kostnad som Trafikverket har för sådana transporter. Utvärderingsmodellen är diskriminerande och får till följd att endast leverantörer som har mottagningsplats i Göteborgs närområde kan komma ifråga för kontraktet. Bristerna i upphandlingen har medfört skada eller i vart fall risk för skada för SITA.

Trafikverket bestrider SITA:s yrkande om att upphandlingen ska göras om.

### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

#### *Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning*

I mål om överprövning enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart och tydligt sätt anger vilka omständigheter den grundar sin talan på. Förvaltningsrätten har således att pröva om det på grundval av vad SITA anför är visat att Trafikverket brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU och att detta medfört att SITA lidit eller kan komma att lida skada (16 kap. 6 § LOU). De grundläggande principerna innebär att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett

öppet sätt samt iaktta principer om ömsesidigt erkännande och proportionalitet (1 kap. 9 § LOU).

*Förfrågningsunderlaget*

Av förfrågningsunderlaget, punkt AFB.53 "Prövning av anbud", framgår bl.a. följande. Beställaren kommer att anta det anbud som har lägst pris för mottagning av 35 ton förorenade massor efter kompensation för transportavstånd enligt nedan. Transportavståndet är den kortaste vägsträckan tur och retur mellan entreprenadområdet och mottagningsplatsen som är tillåten för tänkta transporter. Lägst pris kommer att beräknas genom att anbudsgivarens pris för omhändertagande av respektive kategori av förorenade massor belastas med ett transportpåslag på en (1) krona per kilometer och ton, beräknat på avståndet mellan Falutorget vid entreprenadområdet och anbudsgivarens mottagningsplats tur och retur. Beräkningen baseras på ett lastbilsslag om 35 ton enligt följande:

Anbudsutvärderingssumma = (anbudspris/ton \* 35) + (35 \* angivet transportavstånd i km).

I punkten 2.1 i den tekniska beskrivningen anges bl.a. att transport av schaktmassor från byggplatsen till mottagningsanläggningen inte ingår i leverantörens uppdrag.

*Likabehandlingsprincipen och principen om icke-diskriminering*

SITA framför att det strider mot likabehandlingsprincipen och principen om icke-diskriminering att uppställa kriterier som premierar geografisk närhet då resultatet blir att endast inhemska lokala företag kan delta och anbudsgivare med säte längre bort eller i andra medlemsstater i EU stängs ute. SITA anför följande. De krav och kriterier som ställs vid offentlig upphandling ska vara kopplade till vad som upphandlas, inte vara godtyckliga eller uppenbart osakliga och vara objektivt utformade. Utvärderingsmodellen innebär att konkurrensen begränsas på ett otillbörligt sätt.

Trafikverket har inte redovisat vilka faktiska kostnader man har per ton och kilometer för transport av de aktuella massorna. Trafikverkets transportpåslag överstiger dock sannolikt åtminstone 100 procent den faktiska kostnad Trafikverket kan ha. Av "Frågor och Svar" framgår att transportpåslaget är schablonmässigt och syftar till att täcka den merkostnad som Trafikverket har för längre transportavstånd. Transportpåslaget baseras alltså inte på faktiska och verkliga kostnader utan är godtyckligt och uppenbart osakligt. Av förfrågningsunderlaget framgår endast att det är ekonomiska skäl som motiverar prispåslaget. Trafikverket påstår även att transportsträckans längd påverkar möjligheten för entreprenören att effektivt utföra entreprenadarbeten och nyttjandet av resurserna. Trafikverket har dock inte redogjort för vilka kostnader man drabbas av till följd av detta och SITA bestrider att Trafikverket drabbas av kostnader på grund av produktionstekniska skäl.

Trafikverket har genom att upphandla omhändertagande av förorenade massor separat från transporterna av desamma i kombination med vald utvärderingsmodell sett till att endast entreprenörer med lokala mottagningsanläggningar kan komma ifråga för kontraktet. Om transport och omhändertagande av massorna istället upphandlats tillsammans hade det varit upp till varje anbudsgivare att offerera ett pris som kunde täcka kostnaden för transport istället för att påföras Trafikverkets schabloniserade och orimligt höga transportpåslag. Upphandlingsföremålet får inte formuleras på ett sätt som medför att konkurrensen begränsas helt i onödan.

**Trafikverket** har mot detta anfört att transportsträckans längd mellan entreprenaden och mottagandet av avfallsmassorna dels påverkar kostnaderna för entreprenaden, då entreprenören debiterar Trafikverket för transporten, dels möjligheten för entreprenören att effektivt utföra entreprenadarbeten och nyttjandet av resurserna vilket påverkar kostnaderna för verket som beställare. Det är alltså av ekonomiska och produktionstekniska skäl som påslaget på erbjudet pris använts för att få fram lägsta jämförelsepris vilket

tydligt framgår av förfrågningsunderlaget. Då transportkostnaden drabbar beställaren har beställaren rätt att uppställa villkor som gynnar anbudsgivare som kan erbjuda avfallsmottagning i närheten av entreprenaden för att minimera transportkostnaden. Det är dyrt för avfallsmottagare att ha många anläggningar men det erbjuder marknaden ett kortare transportavstånd vilket rimligtvis bör premieras i anbudstävlan.

**Förvaltningsrätten** gör följande bedömning.

Av förarbetena framgår att likabehandling och icke-diskriminering förutsätter att anbudssökande och anbudsgivare behandlas lika i alla skeden av anbudsförfarandet, oberoende av sådana faktorer som inte hänför sig till genomförandet av upphandlingen. Icke-diskriminering förutsätter alltså att anbudssökande eller anbudsgivare från andra orter behandlas på samma sätt som t.ex. företag från den egna kommunen (prop. 2006/07:128 s. 155).

Utvärderingsmodeller ska vara så utformade att de är ägnade att leda till ett rättvisande resultat, d.v.s. att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas. Förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten inte träds för när (RÅ 2002 ref 50). Upphandlande myndighet har stor frihet att närmare bestämma föremålet för en upphandling, men kraven i förfrågningsunderlaget måste vara kopplade till det som upphandlas. Kraven får inte framstå som godtyckliga eller uppenbart osakliga (jfr RÅ 2010 ref 78).

Upphandlande myndigheter har inte någon skyldighet att kompensera för sådana naturliga konkurrenshinder som t.ex. geografiska avstånd. En leverantör som befinner sig långt bort har till följd av högre transportkostnader naturligt svårare att konkurrera mot lokala leverantörer i en upphandling. Detta innebär inte i sig att leverantören har diskriminerats eller att likabehandlingsprincipen har överträtts. Om geografisk närhet däremot ställs upp

som ett krav eller kriterium, utan att det har en godtagbar koppling till kontraktsföremålet, utgör det en överträdelse av de gemenskapsrättsliga principerna.

Den aktuella upphandlingen avser mottagning av förorenade massor som förväntas uppkomma i samband med schaktningar från nedsänkningen av E45 i Göteborg. Transport av massorna till mottagningsplatsen ska ombesörjas av den entreprenör som Trafikverket tidigare upphandlat för utförandet av schaktentreprenaden. Den nu aktuella upphandlingen har därmed ett nära samband med schaktentreprenaden. Avståndet mellan platsen där de förorenade massorna ska fraktas ifrån och mottagningsplatsen får därför anses ha en relevant och godtagbar koppling till kontraktsföremålet.

SITA menar att transportpåslaget sannolikt överstiger Trafikverkets faktiska kostnader för transport av massorna samt att det är schablonmässigt. Trafikverket har mot detta anfört att påslaget är beräknat utifrån vad entreprenören för schaktningen debiterar verket för frakten samt de kostnader som uppstår för verket till följd av att fraktavståndet påverkar entreprenörens möjligheter att effektivt utnyttja resurserna. Förvaltningsrätten anser inte att SITA har anfört omständigheter som visar att Trafikverkets transportpåslag är utformat på ett sätt som leder till ett missvisande resultat eller att konkurrensen snedvrids på ett sätt som är oförenligt med principerna om likabehandling och icke-diskriminering. Med hänsyn till den frihet som upphandlande myndighet har att utforma upphandlingsföremålet anser förvaltningsrätten inte heller att Trafikverket varit förhindrade att upphandla omhändertagande av förorenade massor separat från transporterna av desamma på det sätt som gjorts. Förvaltningsrätten anser därför att SITA inte visat att likabehandlingsprincipen eller principen om icke-diskriminering överträtts.

Förvaltningsrätten har då att ta ställning till om transportpåslaget är förenlig med proportionalitetsprincipen.

*Proportionalitetsprincipen*

SITA anför att det schablonmässiga transportpåslaget inte tar hänsyn till att transportkostnaden per km och ton inte är konstant. Vidare anføres. Kostnaden för en transport är högre per kilometer och ton ju kortare sträckan är med hänsyn till kostnaderna för bl.a. framkörning, lastning och lossning eftersom dessa kostnader är konstanta så tillvida att de är desamma för varje transport oavsett transportens längd. Ett transportpåslag som inte tar hänsyn till detta ger missvisande resultat. Det kan ifrågasättas om det är en lämplig åtgärd att tillämpa ett schabloniserat transportpåslag för transporter som med råga överstiger de faktiska kostnader som Trafikverket har när syftet är att nå kostnadstäckning. Utvärderingsmodellen är inte heller nödvändig för att nå det eftersträvade syftet och ett lägre påslag hade medfört kostnadstäckning och bättre konkurrens. Den negativa effekten av transportpåslaget är oproportionerlig och överdriven då leverantörer med långa transportsträckor till sin mottagningsplats i praktiken saknar möjlighet att erhålla kontrakt. Prispåslagen synes också bestämmas godtyckligt från upphandling till upphandling och motiveras även olika i olika upphandlingar. Ett transportpåslag som överstiger de faktiska kostnaderna kan aldrig vara förenligt med upphandlingsreglerna. Eftersom SITA offererat det lägsta priset och den utvärderingsmodell som Trafikverket tillämpat har lett till att en annan leverantör har tilldelats kontraktet har SITA lidit eller riskerat att lida skada.

Trafikverket har anført följande. En krona per tonkilometer är rimligt. SITA hade inte vunnit upphandlingen även om påslaget hade halverats till 50 öre per tonkilometer varför SITA inte lidit eller riskerat att lida skada. SITA har inte visat på vilket annat effektivt sätt man skulle kunna nå målet att väga in Trafikverkets transportkostnader för avfallet om inte den tillämpade beräkningen använts.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Förvaltningsrätten anser inte att SITA lagt fram omständigheter som visar att transportpåslaget överstiger de kostnader som Trafikverket får till följd av ett längre transportavstånd. Att vissa kostnader för t.ex. lastning och lossning är konstanta påverkar inte denna bedömning och det är inte heller visat att sådana kostnader är inräknade i transportpåslaget. Med hänsyn till att förvaltningsrätten inte anser att det framkommit att transportpåslaget överstiger kostnaderna för transportsträckan kan transportpåslaget inte anses som överdrivet eller oproportionerligt.

Det som SITA har anfört ger således inte stöd för att den i målet aktuella upphandlingen har genomförts i strid med bestämmelserna i LOU. SITA:s ansökan om överprövning ska därför avslås.

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



Eva Karlsson Helghe

rådman