



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I KARLSTAD**

DOM
2016-06-17
Meddelad i
Karlstad

Mål nr
5187-15

SÖKANDE

Taxi 100 150 Örebro AB, 556510-6233
S. Station
702 24 Örebro

MOTPART

Region Örebro län, Upphandlingsavdelningen
Box 1613
701 16 Örebro

Ombud:

Upphandlingschefen Markus Liljenroth
Tf upphandlingschefen Camilla Almgren

SAKEN

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

AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Taxi 100 150 Örebro AB:s ansökan om överprövning.

KONKURRENSVERKET	
2016 -06- 21	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

Dok.Id 159397

Postadress
Box 568
651 12 Karlstad

Besöksadress
Rådhuset, Stora
torget

Telefon
054-14 85 00
E-post: forvaltningsrattenikarlstad@dom.se
www.forvaltningsrattenikarlstad.domstol.se

Telefax
054-14 85 30

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:00

BAKGRUND

Region Örebro län har genomfört en upphandling av serviceresor, dnr 15RS3180. Enligt meddelande om tilldelningsbeslut har AB Trendtaxi antagits som leverantör av paket 3 och 6 och Lindbergs Buss AB antagits som leverantör av paket 5a och paket 5b.

PARTERNAS TALAN

Taxi 100 150 Örebro AB (Taxi 100 150) ansöker om överprövning och yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så sätt att en ny utvärdering görs varvid Taxi 100 150:s anbud ska beaktas gällande områdena 2, 5a och 5b och i andra hand att upphandlingen ska göras om. Taxi 100 150 anför bl.a. följande. I tilldelningsbeslut anger Region Örebro län (Regionen) att Taxi 100 150:s anbud förkastas då det saknar uppgift om samtliga underleverantörer som kan komma att utföra tjänsten. Därmed påstås anbudet inte uppfylla förfrågningsunderlagets kvalificeringskrav, punkt 2.6, avseende återopande av annans kapacitet. Den svenska taxinäringen är typiskt sett organiserad på så vis att en beställningscentral upprättas för att trafikleda beställningar. Beställningscentralerna marknadsför sig sedan mot privatpersoner, företagskunder och lämnar anbud i offentliga upphandlingar för att bygga upp en volym av köruppdrag. Beställningscentralen tecknar i sin tur s.k. transportörsavtal med åkerier som åläggs att utföra de transporter som beställs via beställningscentralen. Över 65 procent av alla åkerier inom den svenska taxibranschen utgörs av enskilda näringsidkare där ägaren även utgör ensam förare. Enligt lag får beställningscentraler inte teckna transportörsavtal med åkerier på längre avtalstider än sex månader. Åkeriernas rörlighet mellan beställningscentraler är därför relativt hög. Eftersom identiteten på åkerier och förare kan skifta från tid till annan är det beställningscentralens ansvar att säkerställa att det vid varje givet tillfälle finns ett tillräckligt stort antal anslutna åkerier med förare för att kunna genomföra beställda transporter. Av ovanstående följer att taxibranschen utgörs av en mycket

stor mängd enskilda näringsidkare som koordineras av ett fåtal beställningscentraler. En beställningscentral med många anslutna åkerier har i normalfallet goda möjligheter att erbjuda kunder rimliga kostnadsnivåer för transporterna. Detta förklaras av att transportuppdraget kan utföras av en taxibil som geografiskt befinner sig nära beställaren och som på övriga timmar av arbetsdygnet har en god tillströmning av köruppdrag. Vanligtvis är det dock inte möjligt att på förhand bestämma vilket åkeri som kommer att ansvara för specifika beställningar. Eftersom beställningar på persontransporter görs med kort framförhållning placerar beställningscentralerna uppdraget på det åkeri vars taxibil är närmast beställaren. – Av ovanstående följer att det vid utformning av förfrågningsunderlag avseende offentliga upphandlingar om persontransporter är orimligt att ställa krav på anbudsgivarna att redan i anbudet bifoga åtaganden från samtliga åkerier anslutna till beställningscentralen samt tillhandahålla information om vilka av åkeriernas förare som kommer att utföra enskilda transporter. Dessutom saknar ett krav på inlämning av åtaganden från underleverantörer syfte eftersom beställningscentraler enligt lag inte får teckna transportörsavtal med åkerier på längre avtalstider än sex månader. Ingen anbudsgivare har därmed möjlighet att inkomma med bindande åtagande från åkare att leverera under hela avtalsperioden. Detsamma gäller krav på att åtaganden från enskilda anställda förare ska lämnas in. Anställda har enligt lag rätt till uppsägningstider väsentligt kortare än löptiderna på offentligt upphandlade avtal. Det är inte heller rimligt att ställa krav på att anbudsgivare anställer förare för att utföra transporterna. Den traditionella organiseringen inom taxibranschen är att beställningscentralerna, vilka typiskt sett är anbudsgivare i upphandlingar om persontransporter, inte har anställda förare. Ett krav på anställning skulle därmed i första hand gynna beställningscentraler som har en abnorm affärsmodell och minska antalet möjliga anbudsgivare mycket drastiskt. Därtill vet inte anbudsgivaren vid tiden för anbudets inlämnande vilken tilldelning i upphandlingen, och därmed antalet köruppdrag, som anbudsgivaren kommer att få. Anbudsgivaren kan rimligen inte vara ålagd att anställa förare

innan ett eventuellt avtal med upphandlande myndighet ska påbörjas. Där-
emot är det rimligt att begära att en anbudsgivare som anlitar andra beställ-
ningscentraler som underleverantörer inkommer med åtaganden från dessa
om att deras kapacitet som trafikledare kommer att finnas tillgänglig under
det upphandlade avtalets löptid. – I förfrågningsunderlagets punkt 2.6 anges
att anbudsgivare får anlita underleverantörer för att utföra upphandlingsupp-
draget. Om underleverantörer anlitas ska ett åtagande inlämnas från dessa
för att visa att anbudsgivaren kommer att förfoga över nödvändiga resurser
under avtalsperioden. Taxi 100 150 har inlämnat åtaganden avseende två
underleverantörer, Taxi Kurir i Uppsala AB och Örebro Läns Taxi AB. De
två underleverantörerna är i huvudsak beställningscentraler och har tillsam-
mans ett antal åkerier anslutna till sig. Beställningscentralerna har åtagit sig
att tillhandahålla nödvändig kapacitet. I punkt 2.6 anges också att förare
"som inte är anställda av anbudsgivaren är att betrakta som underleveran-
törer". Förare är vanligtvis anställda i åkerier, som i sin tur är anslutna
till beställningscentraler. Det står därmed inte klart för Taxi 100 150 om
Regionens kravställning innebär att varje förare, även de som är anställda
av åkerier, ska anges i anbudet. Som anförts ovan skulle ett sådant krav vara
orimligt. Möjligen ska kravet i förfrågningsunderlagets punkt 2.6 tolkas som
en skyldighet att inkomma med uppgifter om vilka åkerier som kommer att
utföra tjänsten. Även ett sådant krav är dock orimligt. Den exakta utform-
ningen av bemanningen, oavsett om det sker i form av anställda eller anslut-
ning av åkerier genom transportöravtal måste låta sig göras efter tilldelning
då Taxi 100 150 i första hand vet hur många områden som kommer att vara
aktuella. Taxi 100 150 har även förklarat att det inlämnade anbudet, till-
sammans med åtagandena från underleverantörerna, innebär en skyldighet
att leverera nödvändig kapacitet. Något ytterligare åtagande kan inte Taxi
100 150 rimligen åläggas att inkomma med. – En genomgång av övriga an-
budsgivares anbud visar att Regionen har tillämpat förfrågningsunderlagets
bestämmelser annorlunda mellan anbudsgivarna. Exempelvis har Trendtaxi
lämnat anbud på fyra områden. Trendtaxi har dock endast fyra anställda.

Enbart område 6, vilket Trendtaxi tilldelades i upphandlingen, innebär ett åtagande för Trendtaxi om femton fordon. Trendtaxi har dock inte inkommit med någon redogörelse för om bolaget avser att utföra uppdragen genom anställda förare eller anslutna åkerier. Trots detta har anbudet accepterats. Vid en likvärdig behandling av anbudsgivarna hade Trendtaxis anbud diskvalificerats på samma grunder som Taxi 100 150. – I det aktuella fallet kan Taxi 100 150 konstatera att bolagets anbud inte har behandlats likvärdigt med övriga anbudsgivares. Bolaget kan även konstatera att Regionens krav på information om samtliga förare som inte är anställda hos anbudsgivare är oproportionerligt för sitt syfte.

Region Örebro län motsätter sig bifall till Taxi 100 150:s ansökan och anför bl.a. följande. Ansökan avser främst brister i proportionalitet i det uppställda kravet om angivande av underentreprenörer, vilket är en brist som inte kan rättas på annat sätt än att upphandlingen görs om. Den enda omständighet som görs gällande och som kan läggas till grund för en rättning är det faktum att Trendtaxi AB tilldelats kontraktet utan att ange underleverantörer. Trendtaxi AB har dock i sitt anbud angivit att underentreprenörer inte ska användas. Därmed står det klart att Trendtaxi AB har för avsikt att anställa de förare som krävs för att utföra uppdraget. Någon skillnad i hur kravet tillämpats föreligger inte, eftersom Taxi 100 150 angett att underleverantörer ska användas, men inte angett vilka och inte bifogat åtaganden. I övrigt står det klart att Taxi 100 150 valt att bortse från upphandlingens kvalificeringskrav, med hänsyn till att de inte ansetts vara proportionella. Att kravet inte uppfyllts torde därmed inte vara tvistigt. Taxi 100 150 har inte angivit underleverantörer i enlighet med upphandlingens krav och därmed rätteligen diskvalificerats. – I andra hand gör Taxi 100 150 gällande att det är oproportionellt att kräva att en anbudsgivare har avtal med sina underentreprenörer vid avgivande av anbud. Detta är en synnerligen intressant utgångspunkt, eftersom det går tvärt emot syftet med kravet om angivande av underleverantörer. Det är för Regionen mycket viktigt att för det första säkerställa att varje anbudsgivare har nödvändiga resurser för att utföra uppdraget, för det

andra säkerställa att Regionens avtalsparter och dess underleverantörer uppfyller krav på exempelvis F-skatt. Detta är särskilt viktigt i en bransch som taxibranschen, vilken Skatteverket under tio år granskat särskilt på grund av branschens stora problem. Att Regionen vill ha kontroll på vilka underleverantörer som utför tjänsten är därmed berättigat. För att uppnå detta måste Regionen begära uppgifter om vilka underleverantörer som ska utföra tjänsten och kravet är därmed i allra högsta grad att betrakta som proportionellt. För att säkerställa att Regionen har inblick i vilka underleverantörer som nyttjas för utförande av uppdraget har Regionen ställt krav på att anbudsgivare ska ange alla bolag som utför uppdrag, oavsett om de har ett avtal direkt med anbudsgivaren eller är anbudsgivarens underleverantörs underleverantör. Det är naturligtvis så att dessa underleverantörer kan komma att ändras under uppdragets utförande. Dessa förändringar ska då anmälas till Regionen, som har att kontrollera den nya underleverantörens F-skatt m.m. och därefter godkänna denna. Det är så underleverantörer fungerar inom ramen för LOU/LUF. Taxi 100 150:s anbud visar tydligt på behovet av det aktuella kravet. Taxi 100 150:s underleverantörer Taxi Kurir i Uppsala AB ("Taxi Kurir") och Örebro Läns Taxi AB var två konkurrerande anbudsgivare vid förra upphandlingen. Taxi Kurir är även nuvarande avtalspart, dock helt utan egna fordon och med en stor mängd underleverantörer. Att ha dessa två anbudsgivare som enda kända underleverantörer skulle innebära en total avsaknad av kontroll över vilka aktörer som utför tjänsten, eftersom inget av dessa bolag har egna resurser för att utföra uppdraget. En anbudsgivare måste dessutom naturligtvis förankra sitt anbud med de underleverantörer som denne avser nyttja för tjänstens utförande. Det torde vara lika relevant inom taxibranschen som inom alla andra branscher att säkerställa att det pris som offereras kan accepteras av de som faktiskt ska arbeta för den aktuella ersättningen. Att inte göra så riskerar att leda till att inga leverantörer accepterar den föreslagna ersättningen, med bristande kapacitet till följd. Därmed är det faktum att Taxi Kurir haft kapacitet för att utföra uppdraget historiskt ingen garanti för att bolaget har resurser för att utföra upp-

draget inom ramen för upphandlingen. Det bör även anföras att Taxi Kurir, alltså en av Taxi 100 150:s två angivna underleverantörer, överprövade upphandlingen under utvärderingstiden med anledning av andra påstådda brister i upphandlingens proportionalitet, utan framgång. – Så som ansökan formulerats skulle det kunna tolkas som att Taxi 100 150 gör gällande att det föreligger brister i kravets transparens, eftersom det är oklart om det är individuella förare som avses, eller åkerier. Det är naturligtvis de åkerier eller andra bolag där de förare som utför tjänsten är anställda som ska anges som underleverantörer och inte de enskilda förarna. Även om kravet skulle anses brista i transparens har dock Taxi 100 150 inte kunnat visa hur denna potentiella brist i transparens lett till att Taxi 100 150 lidit skada, eftersom Taxi 100 150 valt att inte tillämpa någon av de två möjliga tolkningarna av kravet utan istället helt bortsett från det med hänsyn till dess påstådda brister i proportionalitet.

Parterna har i yttranden ytterligare utvecklat sin respektive talan.

Regionen har bl.a. tillagt att det i samband med en upphandling i ett annat län nyligen framkommit att varken Taxi 100 150 eller dess underentreprenör innehar taxitrafiktillstånd och att Transportstyrelsen har bekräftat att inget av bolagen har rätt att utföra taxitrafik eftersom taxitrafiktillstånd saknas.

Taxi 100 150 har i detta avseende tillagt att kontraktuella krav inte behöver vara uppfyllda vid anbudsgivningen utan först i samband med avtalsperiodens start.

SKÄL FÖR AVGÖRANDET

Bestämmelser

Om en upphandlande myndighet har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag, och detta har medfört att en leverantör lidit eller kan komma att lida skada, ska

rätten enligt 16 kap. 6 § LOU besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Enligt nämnda bestämmelse i 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter 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.

Förvaltningsrättens bedömning

I förfrågningsunderlaget anges inte vid vilken tidpunkt kraven ska vara uppfyllda varför förvaltningsrätten har att utgå från att kraven ska vara uppfyllda först vid utförandet av tjänsten. Att Taxi 100 150 och dess underentreprenör nu synes sakna trafiktillstånd påverkar därmed inte prövningen i målet.

I kravet i förfrågningsunderlagets punkt 2.6 (Tillgång till andra företags kapacitet) anges följande. "En anbudsgivare får vid behov och när det gäller ett visst kontrakt åberopa andra företags ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet. Med underleverantör i denna upphandling menas leverantör som utför tjänst som är föremål för denna upphandling. Detta innebär att samtliga förare som inte är anställda av anbudsgivaren är att betrakta som underleverantör".

Taxi 100 150 har i sitt anbud angett att bolaget avser att använda Taxi Kurir i Uppsala AB och Örebro läns Taxi AB som underleverantörer.

Det är den upphandlande myndigheten som väljer vad som ska upphandlas och som därmed också har förhållandevis stor frihet att ställa de villkor och krav myndigheten anser nödvändigt. Större krav än som behövs och är ändamålsenligt för upphandlingen får dock inte ställas. Kraven ska således stå i proportion till det behov som ska täckas. Det uppställda kravet på angivande av underentreprenörer och eventuella underentreprenörers under-

entreprenörer får enligt förvaltningsrättes mening anses rimligt, bl.a. mot bakgrund av Skatteverkets granskning av taxibranchen.

Med anledning av att Örebro läns Taxi AB endast har en anställd (enligt Creditsafes företagsupplysning) och utfört befintligt avtal med underentreprenörer, och Taxi Kurir i Uppsala AB historiskt har utfört tjänster åt Region Örebro län uteslutande via underleverantörer, har Region Örebro län vid två tillfällen bett Taxi 100 150 att förtydliga om endast förare anställda i Taxi Kurir i Uppsala AB och Örebro Läns Taxi AB ska utföra tjänsten. Taxi 100 150 AB har angivit att de som utför tjänsten inte är anställda av anbudsgivaren utan tjänsten ska genomföras av de två i anbudet angivna underleverantörerna Taxi Kurir i Uppsala AB samt Örebro Läns Taxi AB. Något svar på om förarna är anställda hos underleverantörerna eller inte har inte givits. Mot bakgrund av den information som Regionen haft om de två underleverantörernas pågående och tidigare utförande av tjänster (d.v.s. genom egna underentreprenörer) har det varit befogat att ställa dessa frågor. Något svar har inte givits. Då även underentreprenörers underentreprenörer ska anges (se punkterna 2.6 och 4.5.1.3 i förfrågningsunderlaget) finner förvaltningsrätten sammantaget att Regionen har haft fog för att utesluta Taxi 100 150:s anbud.

Då det således inte är visat att Regionen har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i LOU saknas skäl för ingripande enligt LOU. Taxi 100 150:s ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Denna dom kan överklagas. Hur man överklagar, se bilaga (DV 3109/1B, LOU).



Olle Sundberg
rådman

Föredragande: förvaltningsrättsjuristen Lars Överström



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

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

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer

till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill återropa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

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. I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.