



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I FALUN**  
Föredragande  
Matilda Skogberg

**DOM**  
2019-11-18  
Meddelad i Falun

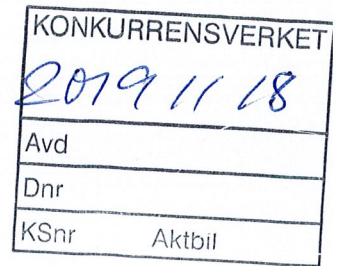
Mål nr  
3567-19

Sida 1 (11)

**SÖKANDE**

Q-Free Sverige AB, 556739-7970

Ombud: Advokaterna Sofia Falkner och Thomas Lindqvist  
Advokatfirman Hammarskiöld & Co AB  
Box 2278  
103 17 Stockholm



**MOTPART**

Trafikverket  
781 89 Borlänge

Ombud: Advokat Sven Vaxenbäck, Mattias Forsberg och Viveka Heimer  
c/o Mannheimer Swartling  
Box 1711  
111 87 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår Q-Frees yrkande om edition

Förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen ska göras om.

### BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Trafikverket gör en upphandling av reinvestering trängselskatt i Stockholm (CTM 200542). Upphandlingen genomförs genom ett förhandlat förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Av tilldelningsbeslutet framgår att ett anbud från Kapsch TrafficCom AB (Kapsch) antagits samt att ett anbud från Q-Free Sverige AB (Q-Free) placerat sig på andra plats.

Q-Free ansöker om överprövning och yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så sätt att en ny anbudsutvärdering genomförs varvid anbudet från Kapsch inte beaktas. Q-Free yrkar i andra hand att upphandlingen ska göras om. Q-Free yrkar även att förvaltningsrätten med stöd av 20 § förvaltningsprocesslagen ("FPL") samt 38 kap 8 § rättegångsbalken ("RB") förelägger Trafikverket att till förvaltningsrätten och Q-Free lämna ut allmän handling i form av de delar av Kapschs anbud som beskriver Kapschs tekniska lösning för registrering av fordonspassager för statistikändamål och registrering av fordonspassager utanför skattetid, inbegripet namnet på den tekniska lösningen/utrustningen.

Q-Free anför i huvudsak följande. Trafikverket har utvärderat och beslutat att tilldela kontrakt till Kapsch, vars anbud inte uppfyller de krav som Trafikverket ställt. Upphandlingsdokumenten innehåller stora brister avseende utvärderingsmodellen och tilldelningskriterier och är oförenlig med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna. Utvärderingsmodellen är utformad på ett sätt som saknar objektiv grund och strider mot principerna om likabehandling och transparens genom att i princip medföra fri prövningsrätt för Trafikverket. I utvärderingsmodellen har Trafikverket även sammanblandat obligatoriska krav och urvalskriterier med tilldelningskriterier på ett otillåtet sätt. Slutligen har Trafikverket väsentligen ändrat obligatoriska krav i upphandlingsdokumenten på ett sådant sätt att Q-Free saknat möjlighet att anpassa sitt anbud efter ändringen. Detta har medfört att Q-

Free frångått möjligheten att tilldelas kontrakt och bolaget har därmed lidit eller riskerat att lida skada.

**Trafikverket** bestrider Q-Frees talan i dess helhet.

### SKÅLEN 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 ska ange vilka omständigheter denne grundar sin talan på (RÅ 2009 ref. 69). Av 20 kap. 6 § LOU följer att det förvaltningsrätten har att pröva är om det på grundval av vad Q-Free anfört är visat att Trafikverket har brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU och att detta har medfört att Q-Free har lidit eller kan komma att lida skada. De grundläggande principerna framgår av 4 kap. 1 § LOU och innebär att upphandlande myndighet ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

När en anbudsgivare åberopar flera skäl för ingripande enligt LOU bör domstolens prövning i första hand göras av de grunder som hänför sig till upphandlingens konkurrensuppsökande skede. Förvaltningsrätten tar därför först ställning till frågan om det finns skäl för ingripande till följd av de brister som Q-Free menar finns i upphandlingsdokumenten.

#### *Upphandlingsdokumenten*

Av AFB.12 i de administrativa föreskrifterna framgår bl.a. följande.

Förhandlingar kan medföra ändringar i förfrågningsunderlaget. De krav som beställaren har angett som minimikrav i anbudsansökan är dock inte förhandlingsbara och samma gäller för tilldelningskriterierna.

Om ändringar sker i förfrågningsunderlaget under förhandlingarna, kommer beställaren att informera anbudsgivarna om detta och ge dem skälig tid att ändra sina anbud.

Av AFB.23 i de administrativa föreskrifterna framgår bl.a. följande.

### Kompletterande förfrågningsunderlag

I upphandlingen kan kompletterande förfrågningsunderlag aktualiseras i följande fall:

- Beställarens svar på eventuella inkomna frågor från anbudsgivarna under anbudstiden
- Kompletterande handlingar och upplysningar från beställaren under anbudstiden
- Ändringar av förfrågningsunderlaget med anledning av förhandlingar

Kompletterande förfrågningsunderlag kommer att göras tillgängligt för anbudsgivare i upphandlingssystemet senast 14 dagar före anbudstidens utgång.

Av punkt 29 i Requirement Specification i upphandlingsdokumenten framgår följande.

Req. 29. The CP shall not capture any images of the passing vehicles when the CP Main State is "Stand-By" or "Off".

*Note: See {section 3.2.4 Charging Point (CP) State}.*

Av punkt 43 i Requirement Specification i upphandlingsdokumenten framgår följande.

Req. 43. The CP shall detect and collect information about passing vehicles at all times, even when CP Main State is "Off" or "Stand-by".

*Notes:*

*See {section 3.2.4 Charging Point (CP) State}.*

*Purpose is to have full 24/7 statistics of the number of vehicles on a road.*

Av punkt 3.1 de kompletterande föreskrifter (KFU nr 5) som meddelades den 19 juni 2019 framgår följande.

### 3.1 Nomenklatur

- # 1. I förfrågningsunderlaget används blandat begreppen "vehicle image" och "image". Begreppet "image" är att likställa med "vehicle image", med definition enligt dokument {Acronyms and definition}.

Av Acronyms and Definitions i upphandlingsdokumenten framgår bl.a. följande.

Vehicle Image	An image taken at a CP that serves the purpose of documenting the vehicle passage by having the vehicle and the vehicle's license plate in the image.
---------------	---

*Vad Q-Free anför*

Av punkt 29 i Requirement Specification följer att inga bilder på fordon får fångas utanför skattetid. Att detta inte enbart omfattar "vehicle images" blir tydligt av den emfas som order "any" tillför ordalydelsen. Skulle syftet ha varit att endast förbjuda infångandet av "vehicle images" så skulle det dels saknas skäl till användningen av betonande uttryck som "any" och dels att inte närmare definiera förbudet genom en direkt referens till "vehicle images" eller registreringsskyltar. För det fall att Trafikverket haft för avsikt att under upphandlingsprocessen likställa "image" med "vehicle image" för att tillåta att bilder får tas av fordon även utanför skattetid på det sätt som Trafikverket nu gör gällande har detta inneburit en väsentlig ändring av obligatoriska krav i upphandlingsdokumenten.

Eftersom Trafikverket genom KFU nr 5 förklarade förhandlingsfasen avslutad och anmodade anbudsgivarna att lämna icke-förhandlingsbara slutliga anbud senast kl. 09:00 den 26 juni 2019 har Q-Free saknat möjlighet att anpassa sitt bud efter Trafikverkets ändring. Ändringen har medfört en helt ny möjlighet för anbudsgivarna att använda kamerautrustning för den detektering och statistik av passerande fordon som ska ske utanför skattetid. Det har också inneburit att bildutrustningen inte behöver vara avstängd i "Stand By" eller "Off" läge, utan istället kan användas för att filma eller fotografera vägbanan dygnet runt under förutsättningen att bilder inte tas av registreringsskyltar. Q-Free har för uppfyllandet av kravet att inga bilder får tas utanför skattetid offererat en lösning för detektering och statistikföring av fordon som bygger på laser. Hade Q-Free känt till att det fanns, eller skulle komma att finnas, möjlighet att istället använda kameror för detta ändamål hade Q-Free kunnat offerera en annan lösning baserad på denna möjlighet.

Den väsentliga ändringen av upphandlingen, som Trafikverkets frånfallande av ett obligatoriskt krav måste anses utgöra, publicerades sex dagar innan

tidsfristen för lämnande av slutligt anbud löpte ut utan att anbudstiden förlängdes. Trafikverket förlängde inte anbudstiden på så sätt som krävs enligt LOU och AFB.23. Vidare publicerades KFU nr 5 efter det att Proof of Concept (PoC) genomförts och anbudsgivarna i enlighet med upphandlingens utformning inte längre hade möjlighet att ändra offererade lösningar. Det har således inte funnits någon möjlighet för Q-Free att, efter förtydligandet, anpassa sitt anbud och lämna en annan lösning för detektering och statistikföring av fordon som baseras på kameror istället för laser. Genom att väsentligen ändra förutsättningarna för anbudsgivarnas tekniska lösningar har Trafikverket frångått de grundläggande principerna om likabehandling och transparens. Ändringen har vidare skett i strid med LOUs regler om väsentliga ändringar av upphandlingsdokumenten.

Genom ändringen har Q-Free frångått möjligheten att lämna sitt mest konkurrenskraftiga anbud. För det fall Q-Free från början, eller i rimlig tid för att kunna anpassa sitt anbud, känt till möjligheten att detektera och föra statistik över fordon med hjälp av kameror hade Q-Free kunnat undvika att offerera en separat lösning baserad på laser för detta ändamål. Q-Free hade därmed kunnat lämna ett kostnadsmässigt mer konkurrenskraftigt anbud genom att bl.a. minska antalet sensorer. Förutom denna kostnadsbesparing hade detta lett till en inte oväsentlig minskning av kostnaderna för monteringskonsoler och kablage, kostnadsbesparingar p.g.a. driftövervakning och underhåll för lösningar, att tid sparats in vid vägvästängningar p.g.a. underhåll och igångsättning efter underhåll etc. Det kan inte heller uteslutas att en sådan alternativ lösning skulle erhålla bättre poäng i utvärderingen mot bakgrund av effektivitetsvinster.

*Vad Trafikverket anför*

Genom KFU nr 5 förtydligades att begreppet ”image” är att likställa med begreppet ”vehicle image”. Av aktuell definition följer att såväl fordon som

fordonets registreringsskylt måste framgå av en bild för att bilden ska betraktas som en "vehicle image". Skälet till förtydligandet var att begreppen "image" och "vehicle image" användes blandat i förfrågningsunderlaget. Det förhållandet att det sistnämnda begreppet var tydligt definierat medan det förstnämnda helt saknade definition gav upphov till en oavsedd och omotiverad språklig skillnad i olika kravformuleringar. Om det inte hade förtydligats att det är "vehicle images" som avses i alla situationer hade det kunnat ifrågasättas om några lösningar överhuvudtaget kan uppfylla kravet. Även Q-Frees erbjuder lösning för detektering av fordon utanför skattetid, som bygger på så kallad laser scanning, skapar en typ av bilder.

I 12 kap. 11 § LOU anges att en upphandlande myndighet, på begäran av en leverantör, ska lämna kompletterande upplysningar om upphandlingsdokumenten senast sex dagar före sista dag för anbud, förutsatt att upplysningarna har begärts i tid. Förtydligandet har inte skett på begäran av leverantör, sexdagarsfristen har emellertid respekterats. Det förhållande att anbudsgivarna hade anmodats att lämna icke-förhandlingsbara slutliga anbud innan anbudstidens utgång saknar betydelse. Anbudsgivare kan i regel inte räkna med att deras anbud blir föremål för förhandling. Det har inte funnits något behov för någon av anbudsgivarna att anpassa sitt anbud med anledning av aktuellt förtydligande. Vare sig Kapsch eller Q-Free har offererat lösningar som använder sig av "vehicle images" för att samla in information om förbipasserande fordon utanför skattetid. Förtydligandet har således endast medfört att båda anbudsgivarna, vars lösningar båda genererar bilder, får klarhet i att det odefinierade begreppet "image" inte avser något annat än just "vehicle image". Mot bakgrund av att förtydligandet inte medför något behov av anpassning av anbuden i upphandlingen bör det kunna uteslutas att förtydligandet skulle kunna anses utgöra en väsentlig ändring av förfrågningsunderlaget.

Det bör vidare även kunna uteslutas att Q-Free lidit eller riskerar att lida skada till följd av förtydligandet eftersom Q-Free och Kapsch varit i samma situation såväl innan som efter att förtydligandet gjordes. Båda bolagens lösning utmynnar i en bild, ingen av teknikerna utmynnar emellertid i en potentiellt integritetskänslig ”vehicle image” när tekniken används för att samla in information om förbipasserande fordon utanför skattetid. Såvitt avser Q-Frees påstående att bolaget hade kunnat lämna kostnadsmässigt mer konkurrenskraftiga anbud genom att inte offerera en lösning baserad på laser får Trafikverket framhålla följande. Utifrån de a-priser för laserutrustningarna som Q-Free lämnat i sitt anbud och utifrån den goda kännedom som Trafikverket har om dessa utrustningars tillförlitlighet och underhållsbehov från Q-Frees befintliga installationer i Göteborg och Stockholm uppskattar Trafikverket att den potentiella kostnadsbesparingen som mest skulle kunna uppgå till 5 miljoner kronor. Det är betydligt lägre än de drygt 25 miljoner kronor som gör skillnad mellan Q-Frees och Kapsch jämförelsesummor i upphandlingen. Det finns inte heller någon grund för att anta att Q-Free skulle kunna erhålla en bättre poäng än den redan höga poäng som bolaget erhållit i anbudsutvärderingen om en annan lösning offererats. Det får antas att Q-Free har offererat sitt kvalitativt bästa anbud i upphandlingen.

*Har Trafikverket gjort en väsentlig ändring av upphandlingsdokumenten?*  
Q-Free har gjort gällande att det förtydligande som gjordes av Trafikverket den 19 juni 2019 utgör en väsentlig ändring av upphandlingsdokumenten samt att anbudstiden inte förlängts i enlighet med bestämmelserna i LOU och upphandlingsdokumenten. Trafikverket har gjort gällande att det rör sig om ett förtydligande och inte en väsentlig ändring. Det förvaltningsrätten har att ta ställning till är om informationen i KFU nr 5 har tillförts upphandlingen i enlighet med de grundläggande principerna och övriga bestämmelser i LOU.



Av krav 29 i dokumentet Requirement Specification framgick ursprungligen att inga bilder fick tas av passerande fordon utanför skattetid. Trafikverket meddelade den 19 juni 2019, genom KFU nr 5, att termen ”image” är att likställa med termen ”vehicle image” dvs. en bild där bilen och bilens registreringsnummer är synligt. Enligt förvaltningsrätten bedömning var det inte möjligt för anbudsgivare att offerera en lösning där betalstationen tar bilder av passerande fordon efter skattetid före ändringen, medan det efter ändringen var möjligt för anbudsgivarna att offerera en lösning där betalstationen tar bilder av fordonen efter skattetid så länge fordonets registrerings skylt inte syns. Termerna ”image” och ”vehicle image” skiljer sig således åt på ett sådant sätt att det varit möjligt för anbudsgivare att offerera andra tekniska lösningar efter ändringen. Förvaltningsrätten anser därför att de uppgifter som framgår av KFU nr 5 medför att en ändring har genomförts i upphandlingsdokumenten.

Q-Free har hänvisat till 6 kap. 9 § LOU enligt vilken anbudsgivarna ska ges skäligen tid för att ändra sina anbud om ändringar sker i upphandlingsdokumenten under förhandlingarna samt 11 kap. 8 § i LOU enligt vilken tidsfristen för att komma in med anbud ska förlängas om väsentliga ändringar görs i upphandlingsdokumenten. Förvaltningsrätten konstaterar dock att det i nu aktuella fall inte är fråga om ändringar som gjorts under förhandlingarna eftersom ändringen framgår av KFU nr 5 av där det också framgår att förhandlingarna förklaras avslutade. Genom KFU nr 5 meddelade Trafikverket också vilken dag som är den sista dagen för anbudsgivarna att lämna slutliga anbud. Det framgår inte att någon tidsfrist för att komma in med slutligt anbud meddelats före KFU nr 5 och det finns därmed ingen, sedan tidigare meddelad, tidsfrist som kan förlängas med anledning av ändringen som framgår av KFU nr 5.

Den bestämmelse som istället blir aktuell är 11 kap. 1 § LOU enligt vilken upphandlande myndighet, när tidsfrister för att komma in med anbudsansökningar och anbud bestäms, ska ta särskild hänsyn till hur komplicerad upphandlingen är och hur lång tid leverantörerna kan behöva för att utarbeta anbudsansökningarna eller anbuden.

Av KFU nr 5 framgår att Trafikverket förklarar förhandlingsfasen avslutad samt att anbudsgivare ges möjlighet att justera anbuden och inkomma med ett slutligt, icke förhandlingsbart anbud senast den 26 juni 2019, kl. 09.00. Förvaltningsrätten konstaterar att det, av punkt AFB.23 i upphandlingsdokumenten framgår att kompletterande förfrågningsunderlag kommer att göras tillgängliga för anbudsgivare i upphandlingssystemet senast 14 dagar före anbudstidens utgång. Anbudsgivare har således kunnat förutsätta att eventuella ändringar, kompletteringar och upplysningar från beställaren kommer att meddelas senast 14 dagar före anbudstidens utgång. Eftersom KFU nr 5 meddelades den 19 juni 2019 och sista dagen för att komma in med ett slutligt anbud vad den 26 juni 2019 har ändringen inte gjorts tillgänglig för anbudsgivarna senast 14 dagar före anbudstidens utgång. Förvaltningsrätten anser därmed att Trafikverket agerat i strid med AFB.23 i upphandlingsdokumenten. Förvaltningsrätten konstaterar vidare att ändringen gjorts efter att PoC genomförts samt att ändringen påverkat vilken typ av teknisk lösning anbudsgivarna kunnat offerera. Eftersom anbudsgivaren inte kan offerera en annan teknisk lösning efter att PoC genomförts har anbudsgivarna, oaktat vilken tid som satts för att inkomma med slutligt anbud, inte haft möjlighet att anpassa sina anbud i enlighet med den ändring som gjorts. Förvaltningsrätten anser därmed att Trafikverket agerat i strid med principen om transparens i LOU.

För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs att Q-Free har visat att bolaget har lidit eller kan komma att lida skada av de påtalade bristerna. Av rättsfal-

let HFD 2013 ref. 53 framgår att det inte räcker med att påstå att den åberopade bristen har lett till att det mest konkurrenskraftiga anbudet inte kunnat lämnas. Det krävs även någon form av klargörande eller konkret beskrivning av på vilket sätt de åberopade bristerna lett till den påstådda skadan eller risken att lida skada.

Q-Free har gjort gällande att bolaget hade kunnat offerera en annan teknisk lösning efter att ändringen meddelades samt att bolaget på så vis hade kunnat lämna ett mera konkurrenskraftigt anbud, både avseende pris och utförande samt att detta kunnat medföra ett lägre anbudspris och en högre poäng i utvärderingen. Förvaltningsrätten anser att de omständigheter som Q-Free anfört är sådana att bolaget åtminstone kan anses riskera att lida skada på grund av Trafikverkets agerande. Det finns således skäl för ingripande enligt LOU.

Felet hänför sig till upphandlingens konkurrensuppsökande skede och upphandlingen ska således göras om. Vid denna utgång saknas skäl att pröva de övriga grunder för ingripande enligt LOU som Q-Free anfört.

Vid denna utgång saknas även anledning att inhämta de handlingar som omfattas av bolagets yrkande om edition då dessa inte krävs för att domstolen ska kunna utsätta förfarandet för en effektiv granskning. Yrkandet om edition ska således avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (FR-05).

Anders Lidman  
rådman



## 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](http://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.

