



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**

Avdelning 33

**DOM**

2020-02-25

Meddelad i Stockholm

Sida 1 (9)

Mål nr

29428-19

**SÖKANDE**

Trivector Traffic AB, 556555-1701  
Vävaregatan 21  
222 36 Lund

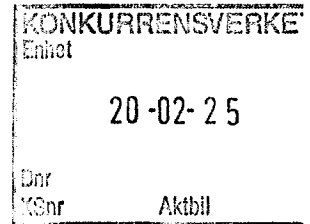
**MOTPART**

Sveriges Kommuner och Regioner  
118 82 Stockholm

Ombud: Tove Munthe och Sophia Klang Törnberg

**SAKEN**

Offentlig upphandling



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår såväl yrkandet om att Trivector Traffic AB ska få del av vinnande anbud utan maskeringar som ansökan om överprövning.

Dok.Id 1200102

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: avd33.fst@dom.se www.domstol.se/forvaltningsratt	-	måndag–fredag 08:00–16:00

### BAKGRUND

Sveriges kommuner och regioner (SKR) genomför en upphandling av konsulttjänst för revidering och uppdatering av handboken Kol-TRAST (ärendenummer 19/01366). Upphandlingen genomförs som ett förenklat förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU.

I upphandlingsförfarandet har SKR använt sig av en mervärdesmodell som innebär att anbudsgivare som bedöms kunna leverera ett mervärde har möjlighet att erhålla ett fiktivt prisavdrag.

Under rubriken ”Utvärdering” i upphandlingsdokumentets punkt 1.5 anges bl.a. följande.

SKR kommer att anta den anbudsgivare som lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet baserat på tilldelningsgrunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet.

Det innebär att anbudsgivare som bedöms kunna leverera ett mervärde för SKR har möjlighet att erhålla ett fiktivt prisavdrag på anbudspriset vilket ger ett lägre utvärderingspris.

Anbudspris – fiktivt prisavdrag = utvärderingspris

Den anbudsgivare som har det lägsta utvärderingspriset kommer att antas.

Av punkten 1.5.2 i upphandlingsdokumentet framgår att anbudsgivarna ska bifoga en genomförandebeskrivning.

Under rubriken ”Genomförandebeskrivning” i upphandlingsdokumentets punkt 1.5.2.1 anges bl.a. följande.

Genomförandebeskrivningen ska belysa hur anbudsgivaren avser ta sig an följande områden som kommer att vara nytillägg i den uppdaterade utgåvan av Kol-TRAST:

- Digitalisering
- Mobilitet som tjänst

Genomförandebeskrivningen bör vara max tio A4-sidor och minst innehålla:

- En redogörelse för vilken/-a metod/-er som kommer att användas och varför metoden/-erna är lämpliga och relevanta för utförandet av tjänsten
- En redogörelse för vilken/-a källa/-or som kommer att användas och varför källa/-orna är lämpliga och relevanta för utförandet av tjänsten.
- En redogörelse för hur leverantören avser att arbeta med disposition och kvalitetssäkring för att uppnå ett resultat som passar väl in med övriga delar i Kol-TRAST handboken

Genomförandebeskrivningen bör ha ett pedagogiskt upplägg och vara lätt att ta till sig.

Genomförandebeskrivningen kommer att utvärderas i förhållande till följande påstående:

*Genomförandebeskrivningen visar att uppdraget kommer att genomföras med stor säkerhet, effektivitet och självständighet vilket med stor sannolikhet kommer att utmynna i en handbok som är av mycket hög kvalitet, målgruppsanpassad samt relevant och användbar i nutid och i framtiden på kollektivtrafikens område.*

Anbudsgivare har möjlighet att erhålla prisavdrag enligt följande om genomförandebeskrivningen:

Stämmer helt med påståendet, alternativt innehåller ytterst små brister som saknar betydelse.	- 600 000
Stämmer till övervägande del med påståendet men innehåller vissa brister eller förbättringsområden	- 300 000
Stämmer inte alls med påstående eller innehåller sådana brister att de inte kan anses medföra något mervärde för SKR	- 0
Genomförandebeskrivningen saknas	Anbudet förkastas

Av ett tilldelningsbeslut daterat den 11 december 2019 framgår att SKR bedömde att WSP Sverige AB lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och att deras anbud därför skulle antas. I tilldelningsbeslutet anges bl.a. att Trivector Traffic ABs (bolaget) genomförandebeskrivning till övervägande del stämmer med påståendet men innehåller vissa förbättringsområden. Vidare framgår att bolaget erhållit ett prisavdrag om 300 000 kronor.

**YRKANDEN M.M.**

Bolaget yrkar att förvaltningsrätten ska förordna att upphandlingen ska göras om. Bolaget hemställer även att förvaltningsrätten, med ändring av sitt ej slutliga beslut, infordrar uppgifter från SKR på sätt som bolaget tidigare begärt. Till stöd för sin ansökan för bolaget bl.a. fram följande. SKR har, såväl i upphandlingsunderlag som i tilldelningsbeslut och därefter, brutit mot upphandlingslagstiftningen. Detta främst gällande krav på likabehandling, tydlighet och transparens. SKRs agerande har riskerat att skada bolaget genom att de pga. SKRs brott mot upphandlingsreglerna inte tilldelats uppdrag enligt upphandlingen trots att deras anbud bäst uppfyller de i upphandlingen ställda kraven. Bolaget har behandlats annorlunda än vinnande anbudsgivare, i vart fall gällande möjlighet att överpröva tilldelningsbeslutet. Bolaget har, som en följd av SKRs agerande, fråntagits möjligheten att överpröva tilldelningsbeslutet med ett yrkande om att upphandlingen ska rättas på så sätt att de ska tilldelas uppdraget omfattat av upphandlingen.

SKR bestrider bifall till bolagets yrkanden och för bl.a. fram följande. SKR har inte brutit i transparens eller tydlighet eftersom förfrågningsunderlaget tydligt angav vad genomförandebeskrivningen skulle innehålla. Vidare framgick av förfrågningsunderlaget vilka bedömningskriterier som skulle användas av SKR samt vilket fiktivt prisavdrag dessa motsvarade. Bedömningskriterierna visade på vilket sätt SKR skulle bedöma genomförandebeskrivningarna i förhållande till påståendet. Det faktum att bolaget lämnat in en genomförandebeskrivning i enlighet med instruktionerna och förutsättningarna i förfrågningsunderlaget och dessutom tilldelats ett prisavdrag får anses visa att förfrågningsunderlaget varit tillräckligt tydligt och att det kan utläsas vad SKR tillmäter betydelse i upphandlingen.

**SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

**Yrkandet om att ta del av vinnande anbud utan maskeringar**

Förvaltningsrätten har i tidigare beslut daterat den 30 januari 2020 avslagit bolagets yrkande om att det ska få del av vinnande anbud utan maskeringar.

Förvaltningsrätten bedömde i samband med detta att det inte var nödvändigt att hämta in de aktuella handlingarna för att utsätta förfarandet för en effektiv prövning.

Förvaltningsrätten tolkar bolagets begäran om ändring av beslutet som en ny begäran. Bolaget för i sin nya begäran bl.a. fram följande. Bolaget anser att deras anbud i sig är det ekonomiskt mest fördelaktiga för SKR. Genom SKRs vidtagande av maskning av texten i den för tilldelning av uppdraget avgörande delen av det vinnande anbudet har SKR undanhållit underlag gällande den väsentliga delen av anbudsprövningen och omöjliggjort för bolaget och förvaltningsrätten att göra en effektiv prövning av SKRs hantering.

Förvaltningsrätten bedömer att det inte kommit fram några skäl att göra en annan bedömning i frågan om inhämtande och utlämnande av handlingar än den som gjordes i det tidigare beslutet daterat den 30 januari 2020. Bolagets nya begäran om att få ta del av vinnande anbud utan maskeringar ska således avslås.

**Strider upphandlingsdokumentationen mot någon bestämmelse i LOU?**

Bolaget för fram att såväl den valda metoden enligt förfrågningsunderlaget som den icke existerande motiveringen till de fiktiva prisavdragen för lämnade anbud enligt tilldelningsbeslutet, både var för sig och tillsammans är sådana att de inte tydligt och transparent anger hur urvalet ska göras eller har bedömts. Enligt bolaget har SKR i förfrågningsunderlaget valt en modell (eller ett ”upplägg”) innebärande att ett fiktivt prisavdrag, vilket i sig är formulerat på ett sätt som leder till att godtyckligt tilldelningsbeslut kan fattas, blir helt avgörande för bedömningen av vem som ska tilldelas uppdraget.

Utvärdering av andra kriterier än pris, t.ex. kvalitet, innebär alltid ett visst mått av subjektivitet. Värderingen måste dock ske med likabehandling av anbudsgivarna och med iakttagande av att de kvalitetskrav som ställs i överensstämmelse med övriga principer i 1 kap. 9 § LOU.

Utvärderingsmodeller med alltför stort godtycke ska underkännas (se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 4063-16).

Även om en anbudsgivare inte med stöd av vad som anges i upphandlingsdokumentet exakt kunnat avgöra vilket prisavdrag en inlämnad genomförandebeskrivning kommer att resultera i så har SKR i upphandlingsdokumentets punkter 1.5 – 1.5.2.1 angett hur utvärderingen ska ske och vilka bedömningar som resulterar i ett visst prisavdrag. SKR har även preciserat vad genomförandebeskrivningen minst ska innehålla (jfr Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 5053-16). Av SKRs påstående om genomförandebeskrivningarna går det bl.a. att utläsa att utvärderingen kommer att fästa vikt vid effektivitet och självständighet, målgruppsanpassning och användbarhet både i nutid och framtid. SKR kan mot bakgrund av detta inte anses ha haft möjlighet att fatta ett alltför godtyckligt tilldelningsbeslut. Upphandlingsdokumentet anger på ett tillräckligt tydligt sätt vad som kommer att tillmätas betydelse vid utvärderingen. Det bolaget fört fram angående brister i upphandlingsdokumentationen visar inte att det finns skäl att ingripa mot upphandlingen.

#### **Har utvärderingen genomförts i strid med LOU?**

Bolaget för fram att SKRs hantering avseende genomförandebeskrivningen innehåller en subjektiv prövning. Enligt bolaget bör, när en prövning eller utvärdering inte görs på i anbudsunderlaget angivna objektiva skäl, både utvärderingsprocessen och motiveringen i tilldelningsbeslutet vara sådana att det tydligt anges på vilket sätt förlorande anbudsgivares anbud bedömts vara sämre än annat anbud. Bolaget för även fram att de bäst uppfyller de i upphandlingen ställda kraven och att deras anbud är minst lika kvalificerat som det vinnande anbudet. Enligt bolaget indikerar även den omständigheten att SKR utan egen bedömning sekretessbelägger den viktigaste delen av det vinnande anbudet, och dessutom undviker att lämna en saklig beskrivning av på vilka punkter och på vilket sätt bolaget skulle ha brustit så att de lämnat en sämre genomförandebeskrivning, starkt att SKR inte agerat

objektivt eller transparent. Det är enligt bolaget just sättet SKR, i förfrågningsunderlaget och hanteringen därefter (t.ex. genom att vägra utlämna de för tilldelningsbeslutet mest relevanta uppgifterna), valt att hantera upphandlingen på som både indikerar en styrd upphandling och talar för att det förekommit fel i upphandlingen.

Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att en överprövning inte tar sikte på upphandlingens materiella resultat utan endast på om myndigheten förfarit formellt korrekt och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU (se det refererade avgörandet HFD 2013 ref. 5).

Det bolaget fört fram om att de bäst uppfyller de i upphandlingen ställda kraven och att och att deras anbud är minst lika kvalificerat som det vinnande anbudet ger inte stöd för att SKR inte förfarit formellt korrekt eller att de inte iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU. Den omständigheten att SKR beslutat att sekretessbelägga delar av det vinnande anbudet bedöms inte i sig indikera att SKR agerat i strid med LOU. Det har inte kommit fram annat än att SKR tillämpat det förfarande som framgår av upphandlingsdokumentet vilket i sig inte kan anses medföra några brister som ger skäl att ingripa mot upphandlingen. Mot bakgrund av detta har det i målet inte heller kommit fram något som tyder på att SKR inte antagit det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet eller på något annat sätt handlat i strid med någon bestämmelse i LOU. Det finns således inte skäl att ingripa mot upphandlingen pga. vad bolaget fört fram angående utvärderingsförfarandet i sig.

#### **Är tilldelningsbeslutet tillräckligt motiverat?**

Bolaget för fram att den av SKR angivna motiveringen i tilldelningsbeslutet innebärande att det förekommit vissa brister eller förbättringsområden i den av bolaget lämnade genomförandebeskrivningen inte är tillräckligt precist eller uttömmande för att vara begripligt.

Av tilldelningsbeslutet framgår att SKR har bedömt att bolagets genomförandebeskrivning innehåller vissa förbättringsområden och att de därför tilldelats ett prisavdrag på 300 000 kronor. Enligt förvaltningsrättens mening är tilldelningsbeslutet tillräckligt för att motivera SKRs beslut. Det bolaget fört fram i detta avseende ger därför inte skäl att ingripa mot upphandlingen.

#### **Särbehandling efter tilldelningsbeslutet**

Bolaget för fram att vare sig de eller en domstol kan göra en bedömning i sak utan att kunna analysera vinnande anbud utan maskeringar av genomförandebeskrivningen. Detta medför, enligt bolaget, att den metod SKR valt att använda för utvärdering av anbud, redan genom upplägget i förfrågningsunderlaget innefattar såväl särbehandling av part i en upphandlingsprocess som bristande tydlighet och transparens i processen.

Förvaltningsrätten har i samband med frågan om inhämtande av handlingar kommit fram till att det vinnande anbudet i omaskerat skick inte behövs för att utsätta förfarandet för en effektiv prövning. SKR kan inte, genom att ha vägrat lämna ut det vinnande anbudet i omaskerat skick, anses ha särbehandlat bolaget i upphandlingen. Det bolaget fört fram angående särbehandling i hanteringen efter tilldelningsbeslutet ger således inte skäl att ingripa mot upphandlingen.

#### **Sammanfattning**

Sammanfattningsvis har bolaget inte fört fram några omständigheter som visar att det finns skäl att ingripa mot upphandlingen (jfr referat RÅ 2009 ref. 69). Bolagets ansökan om överprövning avslås därmed.



**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (FR-05).

Johan Gefvert

Rådman

Föredragande juristen David Torenfält har föredragit målet.



## 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 nyårsafton, 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.

