



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**  
2013-05-16  
Meddelad i  
Göteborg

Mål nr  
1300-13 E  
Enhet 1:2

### SÖKANDE

Gothia Trafiken, 556768-8006  
c/o Sandarna Transporter AB  
Marieholmsgatan 38  
415 02 Göteborg

Ombud: Advokaten Kaisa Aldercreutz och advokaten Joel Gustafsson  
MAQS Law Firm Advokatbyrå AB  
Box 11918  
404 39 Göteborg

### MOTPART

Göteborgs Stad, Trafikkontoret  
Box 2403  
403 16 Göteborg

Ombud: Advokaten Sara Eklöf  
Advokatfirman Lindahl KB  
Mäster Samuelsgatan 20  
101 39 Stockholm

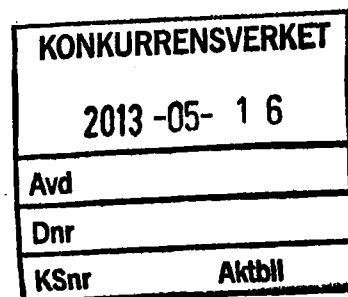
Ombud: Advokaten Helena Rosén-Andersson  
Advokatfirman Lindahl KB  
Box 11911  
404 39 Göteborg

### SAKEN

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

### DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår ansökan.



**BAKGRUND**

Göteborgs Stad, Trafikkontoret (Trafikkontoret) har genomfört en upphandling avseende Parkeringsövervakning, dnr 2453/12. Av tilldelningsbeslut meddelat den 25 januari 2013 framgår att G4S Security Service tilldelats kontraktet.

**YRKANDEN M.M.**

**Gothia Trafiken (Gothia)** har ansökt om överprövning och yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så sätt att Gothia ska ingå i utvärderingen. I andra hand yrkas att upphandlingen ska göras om då den strider mot de grundläggande principerna om transparens, likabehandling och proportionalitet. Till stöd för yrkandena anføres i huvudsak följande. Gothia har lämnat det lägsta priset och skulle således ha vunnit om bolaget fått vara med i utvärderingen. Gothia har därmed lidit eller riskerat att lida skada. Trafikkontoret har felaktigt förkastat anbudet från Gothia trots att bolaget uppfyller samtliga skall-krav. Gothia har otvivelaktigt tillräcklig kvalitet och har därmed felaktigt hamnat under 30. En kvalitetsdeklaration har lämnats in och samtliga frågor har besvarats kortfattat men utförligt. Gothia har dock omöjligt kunnat reda ut hur poängbedömningen gått till eftersom det inte funnits några underlag. Att Trafikkontoret först i överprövningsprocessen redogjort för skälen för poängbedömningen öppnar för en efterhandskonstruktion och godtycklig bedömning. Förfrågningsunderlaget har inte varit tillräckligt tydligt och förutsebart och den använda SIQ-modellen är inte framtagen för utvärderingskriterier. Metoden beskrivs generellt och ger ingen vägledning för vad som genererar en viss poäng. Otydligheten förstärks av att Trafikkontoret inte kan lämna en redogörelse över poängsättningen. Dessutom är syftet med att stärka att val av leverantör har tillräcklig kapacitet, alltför komplicerat för aktuellt uppdrag.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 3  
1300-13 E

Det bör rimligtvis finnas mindre ingripande alternativ för att undersöka leverantörers förmåga. Förfrågningsunderlaget, och därmed upphandlingen, strider därför mot proportionalitetsprincipen. Modellen missgynnar mindre aktörer då större aktörer gör de bästa skrivbordsprodukterna. Trafikkontoret har lagt större vikt vid skriftlig redovisning än vid hur anbudsgivarna i praktiken kan utföra uppdraget, vilket talar för att modellen starkt kan ifrågasättas. Det sätt som Trafikkontoret använt kravet på kvalitetsutvärdering är inte förenligt med 11 kap. LOU.

Därutöver har Trafikkontoret, efter det att tilldelningsbeslut meddelats, även gjort gällande att Gothia inte har uppfyllt kravet på teknisk förmåga då redovisning av gruppleddare inte uppfyller skall-kravet. Även detta påstående är felaktigt. Under anbudstiden ställdes flertalet frågor angående kravet på redovisning av gruppansvariga. Av svaret på fråga 1 (1 frågor och svar nr 1) framgår tydligt att personal inte måste vara rekryterad redan vid anbudstillfället. I senare svar har Trafikkontoret gett mycket otydliga och motsägelsefulla svar i fråga 2 (1 frågor och svar nr 3) då det anges att personal måste redovisas i anbudet. Trafikkontoret har således inte kunnat redogöra för vad som faktiskt uppställts som krav. Med hänsyn till denna otydlighet kan Trafikkontoret inte åberopa detta som skäl för att förkasta Gothias anbud. I vart fall ska kravet anses så pass otydligt att principen om förutsebarhet och transparens har överträtts. Under sådana omständigheter ska upphandlingen göras om eftersom kravets otydlighet riskerat att påverka det konkurrensuppsökande skedet.

**Göteborgs Stad, Trafikkontoret (Trafikkontoret)** anser att ansökan ska avslås och anför i huvudsak följande. Av förfrågningsunderlaget framgår att anbudet med lägsta pris kommer att antas. I upphandlingen har fyra leverantörer lämnat anbud och anbudet från Gothia har förkastats då bolaget inte har bedömts uppnå det lägsta medelvärdet om 30 och dessutom saknar teknisk förmåga att utföra det upphandlade kontraktet. Förfråg-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning I**DOM**Sida 4  
1300-13 E

ningsunderlaget är tillräckligt tydligt och förutsebart och kraven är proportionerliga i förhållande till kontraktetsföremålet. Det framgår tydligt att kvalitetsdeklarationen måste uppnå ett medelvärde om minst 30 för att anbudet ska utvärderas och det finns en detaljerad beskrivning av frågorna och hur utvärderingen ska genomföras. Alla anbudsgivare har därmed haft möjlighet att lämna konkurrenskraftiga anbud. Utvärderingen har också skett i enlighet med beskrivningen och bedömningen är inte godtycklig. Gothias svar på frågorna A1-A8 är generellt ofullständiga och motsvarar nivå 15 för vart och ett av svaren. Det har bl.a. hänvisats till en uppstartsmall som enligt Trafikkontoret är alltför begränsad och oklart beskriven, en projektmall som är Trafikkontorets egen mall och således inte kan utvärderas samt metoder som är påbörjade men begränsade i sin systematik. Tonvikt har lagts vid Gothias verksamhet inom etablering och uppbyggnad men saknar beskrivning av hur Gothia kommer att utföra etablering och uppbyggnad för det upphandlade kontraktet. Därtill har redovisningen stora brister då det saknas tonvikt på hur Gothia kommer att integrera och samverka med andra metoder vid genomförandet. Även en beskrivning av Gothias metod av utvärdering och förbättring av angreppssätt saknas. Svaren på frågorna B1-B7 motsvarar nivåerna 15-45. Även här är redovisningen i vissa fall begränsad i sin systematik och brister i metodbeskrivning då den inte beskriver hur Gothia avser att utföra de olika momenten. Även för dessa frågor saknas en beskrivning av Gothias metod av utvärdering och förbättringsarbete. Sammantaget når svaren inte upp till ett medelvärde om 30. Utvärdering av kvalitet medför ett visst mått av subjektivitet men utvärderingen följer förfrågningsunderlaget och har kvalitetssäkrats i syfte att garantera likabehandling och transparens. Förutom personal från Trafikkontoret har även en oberoende konsult deltagit i utvärderingen, Trafikkontoret har att värdera kvalitetsdeklarationen i enlighet med förfrågningsunderlaget och därmed saknas det i praktiken betydelse om Gothia faktiskt kan utföra uppdraget. Poängsättningen framgår av utvärderingsprotokollet och något ytterligare protokoll från utvärderingen över anbudsgivarnas kvali-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 5  
1300-13 E

tetsdeklarationer finns inte. Trafikkontoret har inte heller någon skyldighet att upprätta fler dokument än de som har upprättats och Gothia har inte lidit eller riskerat att lida skada på grund av att bolaget inte fått ta del av något ytterligare utvärderingsprotokoll. Inte heller har Trafikkontoret behövt redovisa vilka kriterier som använts för att göra en poängsättning av kvaliteten enligt kvalitetsdeklarationen i vidare mån än vad som gjorts. Det har ålegat anbudsgivarna att beskriva kvaliteten i den offererade tjänsten i syfte att erhålla så höga poäng som möjligt i deklarationen. Hänvisning till kundrelaterade faktorer och kontroll av referenser är exempel på faktorer som skulle ha kunnat medföra en högre poäng än den som tilldelats Gothia.

Därutöver saknar Gothia även teknisk förmåga då bolaget inte uppfyller kraven på organisation i bilaga B4. Under p. 1.3 framgår att minst tre gruppansvariga under de senaste sex åren ska ha minst två års erfarenhet av offentligrättslig parkeringsövervakning på arbetsledande nivå. Gruppansvarig ska även vara förordnad som ordningsvakt och ha godkänd grundkurs enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd RPFS 2002:1, FAP 759-1. Gothia har i anbudet endast angett Peter Ferrari som gruppansvarig och bifogat ett grundkursintyg för civilrättslig utbildning. Därmed uppfyller Gothia inte heller dessa kvalificeringskrav i upphandlingen. På de frågor som ställts under anbudstiden har Trafikkontorets svar inte haft någon annan innebörd vad gäller kraven på gruppansvariga och har inte varit otydliga eller motsägelsefulla. Vad som sagts är att anbudsgivarna inte måste ha personal rekryterad redan vid anbudslämnandet, men att det behövs en redovisning av tänkta personer vid anbudstillfället för att möjliggöra en bedömning av anbudet.

**DOMSKÄL***Tillämpliga bestämmelser*

Förvaltningsrätten har enligt 16 kap. 4 och 6 §§ första stycket LOU att pröva om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i lagen. Om så är fallet och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Enligt 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.

Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att de skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten (numera unionsrätten) inte träds för när (se RÅ 2002 ref. 50).

*Förvaltningsrättens bedömning*

Trafikkontoret har genomfört en upphandling avseende Parkeringsövervakning varvid Gothias anbud har förkastats på grund av att kvalificeringskraven, dels gällande kvalitetsdeklarationen dels gällande den tekniska förmågan, inte har uppfyllts. Gothia har ansökt om överprövning eftersom bolaget anser sig blivit felaktigt uteslutna från utvärderingen. Vi-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 7  
1300-13 E

dare menar Gothia att tillräcklig information inte lämnats om varför bolagets anbud har förkastats.

LOU föreskriver att information om utvärderingen på begäran ska lämnas inom 15 dagar, men hur utförlig informationen ska vara framgår inte. Inte heller kan någon åtgärd med stöd av LOU vidtas om inte den sökande leverantören lidit eller riskerat att lida skada. Syftet med informationsskyldigheten är att anbudsgivare som inte blivit antagna ska kunna tillvarata sin rätt att begära överprövning. I förevarande fall har viss information lämnats under mejlkorrespondens mellan parterna innan ansökan om överprövning och därefter har Trafikkontoret under handläggningens gång i förvaltningsrätten på ett mer uttömmande sätt redogjort för varför Gothia har tilldelats ett visst poäng och varför bolaget inte nått högre poängantal. Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att informationen har en varit tillräckligt tydlig för att Gothia ska kunna ta tillvara sin rätt. Således har Gothia inte lidit skada på grund av en eventuell informationsbrist.

Att utvärdera hur de olika anbudsgivarna i praktiken klarar att utföra det tänkta uppdraget är av förklarliga skäl svårt. Trafikkontoret har valt att låta anbudsgivarna genom ett skriftligt förfarande (kvalitetsdeklaration) beskriva sin förmåga och har därefter värderat svaren. För att kvalificeras till utvärderingen måste anbudsgivarna nå upp till ett medelvärde om 30. Trafikkontoret har således en skyldighet att värdera kvalitetsdeklarationen i enlighet med förfrågningsunderlaget. Det spelar därför i praktiken ingen roll om Gothia faktiskt kan utföra uppdraget, så länge det i anbudet inte visats att de krav som ställts upp är uppfyllda. Frågorna, utvärderingsmetoden och poängsättningen är, enligt förvaltningsrättens mening, väl beskrivna i förfrågningsunderlaget under hela avsnitt 3. Där framgår syftet med kvalitetsdeklarationen, vilka frågor som ska besvaras, att svaren värderas enligt SIQ-modellen, att modellen baseras på tretton grundläggande begrepp och en förklaring av dessa begrepp samt vad som krävs för att

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 8  
1300-13 E

uppnå 0, 15, 30, 45, 60 eller 75 poäng. Vidare anges att svaren ska beskriva hur det som efterfrågats ska utföras och hur anbudsgivaren kommer att använda sin metod samt att rubriker och summariska uppräknningar inte besvarar frågan hur och därför kommer att resultera i låg värdering.

När det gäller värdering av parametrar som inte kan mätas med exakthet är viss subjektivitet oundviklig och förvaltningsrätten anser att den i målet aktuella utvärderingsmodellen är formulerad på ett sådant sätt att detta undviks i mesta möjliga mån. Även förfrågningsunderlaget är tillräckligt klart och tydligt utformat för att anbudsgivarna på grundval av detta ska kunna avgöra vad Trafikkontoret tillmäter betydelse vid upphandlingen. Samtliga anbudsgivare har således haft möjlighet att lämna konkurrenskraftiga anbud. Av tillgänglig information i målet framgår inte annat än att Trafikkontoret har värderat kvalitetsdokumentationerna på ett likvärdigt sätt. Därmed anser förvaltningsrätten att de grundläggande principerna om transparens och likabehandling inte har trätts för när. Inte heller kan ett krav på ett medelvärde om minst 30 av maximala 75 anses som för högt ställt i kvalificeringsfasen. Således har inte heller principen om proportionalitet åsidosatts. Då Gothia inte nått upp till det medelvärde om 30 som var nödvändigt för att kvalificeras till utvärdering har Trafikkontoret haft rätt att förkasta anbudet redan innan utvärdering.

I bilaga B4 "Krav på organisation" anges de krav som ställts upp för gruppansvariga. Minst tre gruppansvariga ska under de senaste sex åren ha minst två års erfarenhet av offentlighetslig parkeringsövervakning på arbetsledande nivå. Gruppansvariga ska även vara förordnade som ordningsvakter och ha genomgått godkänd grundkurs. Av förfrågningsunderlaget med hänvisning till anbudsformuläret framgår att det är ett skall-krav för anbudsgivarna att i anbudet redovisa två gruppansvariga med CV, referenser och intyg från grundkurs för parkeringsvakt. Förvaltningsrätten anser inte att det kan anses oproportionerligt att kräva redovisning vad gäller



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 9  
1300-13 E

erfarenhet hos personal i arbetsledande funktioner. Kraven som ställs är inte otydliga. Trafikkontoret har även förtydligat i frågor och svar att personalen inte behöver vara anställd vid anbudstillfället men att gruppansvariga ska anges för att anbudet ska kunna bedömas. Enligt förvaltningsrättens mening är inte heller detta otydligt och förfarandet att kräva in intyg om erfarenhet är också vanligt förekommande i upphandlingar. Gothia har endast lämnat in uppgifter på en gruppansvarig och denne person uppfyller inte de ställda kraven. Trafikkontoret har således även på denna grund haft rätt att förkasta anbudet eftersom samtliga skall-krav inte varit uppfyllda.

Med beaktande av ovan anförda anser förvaltningsrätten att upphandlingen inte strider mot vare sig de grundläggande principerna eller övriga bestämmelser i LOU. Skäl för ingripande enligt LOU finns således inte, varför ansökan ska avslås.

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



Karin Leidzén

Rådman

Föredragande i målet har varit Carina Nithander.



## 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. Tiden för överklagandet för offentligpart räknas emellertid 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 det är av vikt för ledning av rättsställningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut var till förvaltningsrätten kommit eller 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. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås 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 kammarrätten,

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

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till förvaltningsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud ska denne sända in fullmakt i original samt uppgive sitt namn, adress och telefonnummer.

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

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.

DV 3109/1B LOU