



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
 Allmänna avdelningen

**DOM**  
 2013-01-22  
 Meddelad i  
 Stockholm

Mål nr  
 26746-12  
 Enhet 17

**SÖKANDE**

Mobill Scandinavia AB, 556676-3123  
 Lilla torg 1  
 211 34 Malmö

Ombud: Advokaterna Martin Levinsohn och Magnus Myrbäck  
 Setterwalls Advokatbyrå AB  
 Box 4501  
 203 20 Malmö

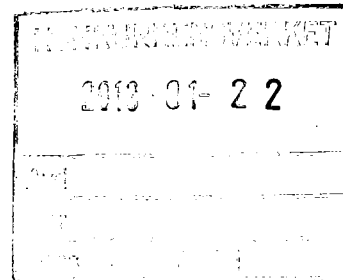
**MOTPART**

Stockholms Stad genom Trafik- och renhållningsnämnden  
 Box 8311  
 104 20 Stockholm

Ombud: Stadsadvokat Malin Lindvall  
 Stadsledningskontoret, Juridiska avdelningen  
 105 35 Stockholm

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen om offentlig upphandling



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om ingripande enligt lagen om offentlig upphandling.

Dok.Id 311424

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se		

## BAKGRUND

**Stockholms Stad genom Trafik- och renhållningsnämnden (staden)** genomför en upphandling av betaltjänster för parkering. Staden har i tilldelningsbeslut som är daterat den 7 december 2012 beslutat att anta ett annat anbud än det från Mobill Scandinavia AB (Mobill Scandinavia). Mobill Scandinavia placerade sig som nummer sex vid anbudsutvärderingen.

## YRKANDEN M. M.

**Mobill Scandinavia** yrkar i första hand att rättelse ska ske på så sätt att övriga anbudsgivares anbud förkastas och i andra hand att upphandlingen ska göras om. Till stöd för sin talan anför Mobill Scandinavia huvudsakligen följande. Staden har kvalificerat anbud som inte uppfyller ställda skallkrav och övriga anbudsgivare har inte levt upp till de krav som framgår av förfrågningsunderlaget. Vidare är kraven i förfrågningsunderlaget inte tillräckligt tydligt utformade vilket fått till följd att anbudsgivarna inte kunnat utforma konkurrenskraftiga anbud och att Staden inte haft möjlighet att avgöra om kraven är uppfyllda. I sista hand åberopas att avtalets totala möjliga löptid är för lång och står i strid med lagen om offentlig upphandling, LOU.

Förfrågningsunderlaget innehåller ett obligatoriskt krav på tillhandahållande av en alternativ betalningslösning till debitering via bankkort samt att kostnaden för denna tjänst ska ingå i anbudspriset. Av anbudsformuläret framgår att den alternativa betalningslösningen ska presenteras i bilaga 7 till anbudet. Inget av de anbud som utvärderades, utöver Mobill Scandinavia, har presenterat en färdig tjänst för alternativ betalning till debitering via bankkort. Kostnaderna för att utveckla och implementera en sådan tjänst synes inte heller ha medräknats i något av dessa anbud. Beträffande vissa av de förslag till alternativa betalningslösningar som presenteras före-

faller det tveksamt om EU-rättens och betaltjänstlagens krav på kundkännedom vid förmedling av betaltjänster beaktats.

Det vinnande bolaget Easypark AB:s anbud innehåller inte någon beskrivning av en färdig alternativ betalningslösning, utan enbart en översikt över fem tänkbara alternativ utan att någon mer ingående beskrivning av dessa görs. Infotrader Ronneby AB:s anbud presenterar en möjlig alternativ betalningslösning i form av kontantkort som tillhandahålls av en annan leverantör. Bolaget synes inte ha räknat med kostnaden för tjänsten i prisuppgiften för sitt anbud. Modulsystem Sweden AB:s anbud anger en alternativ betalningslösning till debitering via bankkort, nämligen kontant betalning till kommunala kassor som finns inom kultur- och fritidsanläggningar. Av förslaget framgår att det är dessa enheter inom Staden som ska tillhandahålla tjänsten. Varken själva tjänsten eller kostnaden för tjänsten ingår således i anbudet. Av Parkster AB:s anbud framgår inte hur bolaget avser att uppfylla kravet. Det framgår emellertid att det inte är fråga om någon befintlig funktion i den tjänst bolaget erbjuder, utan en lösning som bolaget avser att utveckla. Bolaget synes inte ha räknat med kostnaden för alternativ betalningslösning i prisuppgiften för sitt anbud.

Kravet på tillhandahållande av en alternativ betalningslösning är inte tillräckligt preciserat för att kunna tillämpas, eftersom det är okänt vid vilken tidpunkt tjänsten ska vara färdig att tas i bruk. Förfrågningsunderlaget kan bland annat förstås som att tjänsten ska vara färdig att tas i bruk vid avtalsstart, inom den inledande fyraåriga avtalsperioden eller inom den totala sjuåriga avtalsperioden inklusive förlängningsoptioner. Eftersom priset för tillhandahållande av den aktuella tjänsten ska ingå i det totala kontraktspriset är de ekonomiska förutsättningarna för olika tolkningar i detta avseende mycket olika. En sådan otydlighet i de ekonomiska förutsättningarna för den tjänst som ska levereras strider mot principerna om transparens och likabehandling.

Enligt principen om likabehandling ska leverantörer behandlas lika. Detta innebär bl.a. att en upphandlande myndighet strikt måste upprätthålla de krav som ställs i förfrågningsunderlaget. Genom att godta övriga anbud, trots att dessa inte uppfyllt det obligatoriska kravet beträffande alternativ betalningslösning, har Staden handlat i strid med likabehandlingsprincipen. Staden har också brutit mot likabehandlingsprincipen och kravet på transparens genom att inte tydligt ange i förfrågningsunderlaget vilka förutsättningar som gäller för upphandlingen. Detta har fått till följd att anbudsgivarna har lämnat anbud under olika villkor, vilket har gett Mobill Scandinavia en konkurrensnackdel.

Även avtalstidens totala löptid på sju år är i strid mot LOU. I vart fall i den del upphandlingen avser alternativa betalningslösningar är villkoren så otydligt definierade att avtalet, om det i övrigt anses förenligt med LOU, rätteligen ska anses som ett ramavtal ingånget med en leverantör. Enligt 5 kap. 3 § LOU får ett ramavtal löpa under längre tid än fyra år endast om det finns särskilda skäl. Regeln har varit föremål för tillämpning och analys i Kammarrätten i Stockholms dom av den 23 mars 2011 i mål 5609-5629-10. Den upphandlande myndighetens beteckning av upphandlingskontraktet är inte avgörande, utan prövningen ska göras utifrån en objektiv bedömning av upphandlingen. Några särskilda skäl för att tillåta en löptid utöver den maximala tiden på fyra år enligt LOU föreligger inte. Villkoren är inte så tydligt definierade som 5 kap. 4 § LOU förutsätter och är därmed inte förenliga med LOU. Även om det inte skulle anses vara fråga om ett ramavtal i den nu aktuella upphandlingen kan avtalstiden ifrågasättas.

**Staden** bestrider bifall till ansökan och anför i huvudsak följande. Upphandlingen avser betaltjänster för parkering och har genomförts som ett öppet förfarande. Syftet är att möjliggöra betalning för parkering utan att använda parkeringsautomat. Vad uppdraget omfattar beskrivs utförligt i förfrågningsunderlaget under avsnitt 5 som utgör kravspecifikation. Av det

framgår att leverantören ska utveckla och driva en tjänst för betalning av parkering och att den kompletta tjänsten ska beskrivas i anbudet. Minikraven på tjänsten omfattar 27 punkter. En av dessa avser att en lösning ska tillhandahållas för parkeringsbetalning för de kunder som inte önskar betala via bankkort, registrera sina personuppgifter m.m. Föreslagen lösning ska beskrivas i anbudet. I förfrågningsunderlaget p 3.1.8 anges att lämnade anbudspriser ska inkludera samtliga kostnader som kan uppkomma för utförandet av arbetet och att ingen ytterligare ersättning än den i anbudet angivna kommer att utgå för uppdragets genomförande. Detta innebär att anbudspriset ska omfatta kostnaden för den alternativa betalningslösningen som anbudsgivarna enligt kravspecifikationen ska lämna förslag på. Staden bestrider att anbud som inte uppfyllt ställda obligatoriska krav har upptagits till prövning. Det har inte i punkt 3.5.7 uppställts krav på att föreslagen alternativ betalningslösning ska vara färdig vid tidpunkten för anbudsgivningen. Eftersom det inte finns något krav på färdig lösning är anbuden förenliga med förutsättningarna i upphandlingen. Sökandens påståenden att anbudsgivarna inte synes ha räknat med kostnaderna för att utveckla och implementera en sådan tjänst i sina anbudspriser bestrids.

Staden bestrider att förfrågningsunderlaget varit otydligt. Kravspecifikationen är omfattande och i förfrågningsunderlaget anges att lämnade anbudspriser ska inkludera samtliga kostnader som kan uppkomma för utförandet av arbetet och att ingen ytterligare ersättning än den i anbudet angivna kommer att utgå för uppdragets genomförande. Villkoren är inte heller otydligt definierade i avtalet utan av förfrågningsunderlaget p. 3.1.8 framgår att ersättningen för den delen av uppdraget ingår i anbudspriset. Det förhållandet att sökandens anbudspris avviker kraftigt från de andras kan inte tas till intäkt för att upphandlingen står i strid med LOU. Att en konkurrensutsättning med lägsta pris som grund för tilldelning kan resultera i stora prisskillnader är inte anmärkningsvärt i upphandlingssammanhang. Staden bestrider även att avtalets möjliga löptid strider mot LOU.

Avsikten med upphandlingen är inte att ingå avtal med en leverantör i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt. Tecknat avtal kommer inte att följas av senare tilldelningar av kontrakt. Det är därmed inte fråga om ett ramavtal enligt 2 kap 15 § LOU. En avtalsperiod om fyra år med möjlighet till förlängning med ett år vid tre tillfällen ger en total möjligt löptid om sju år. En förlängning på tre år kan inte jämföras med tre förlängningar om ett år vardera varför det angivna rättsfallet inte är relevant i förevarande mål. En första avtalstid på fyra år är motiverad eftersom staden vill att tjänsten ska vara stabil, trygg och inte ändras alltför ofta. Staden har också haft som utgångspunkt att fyra år är en rimlig tid med tanke på att tjänsten kan medföra betydande investeringar för leverantören. Staden har behandlat leverantörerna på ett likvärdigt och icke diskriminerande sätt. Anbudet har prövats i enlighet med förutsättningarna i förfrågningsunderlaget och upphandlingen har genomförts på ett öppet sätt.

#### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

De grundläggande principer som ska efterlevas vid all offentlig upphandling är principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Av principen om likabehandling av leverantörer följer att samtliga anbud ska vara i överensstämmelse med bestämmelserna i förfrågningsunderlaget för att säkra möjligheten till en objektiv jämförelse av anbudet. Likabehandling och icke-diskriminering förutsätter att anbudsgivare behandlas lika i alla skeden av anbudsproceduren. Proportionalitetsprincipen innebär att de krav som ställs vid en upphandling ska vara både nödvändiga och lämpliga med hänsyn till det syfte som eftersträvas. Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU.

*Utredningen i målet*

Av förfrågningsunderlaget under punkten 5, kravspecifikation, framgår bland annat följande. Denna kravspecifikation anger minimikrav vid ingivande av anbud. Minimikraven på tjänsten omfattar 29 olika med rutor försedda punkter. Under den ruta som är nr 6 anges att entreprenören ska tillhandahålla lösning för parkeringsbetalning för de kunder som inte önskar betala via bankkort, registrera sina personuppgifter, fördrar kontantbetalning via betaltjänsten eller som av andra skäl föredrar annat sätt att betala för parkering samt att den föreslagna lösningen ska beskrivas i anbudet.

Av förfrågningsunderlaget under punkten 3, prövning och utvärdering av anbud för betaltjänst för parkering, framgår att prövning och utvärdering av anbud kommer att göras i tre steg:

1. prövning av att kraven på anbudsgivaren uppfylls
2. prövning av att kraven på uppdraget uppfylls
3. utvärdering av anbud, som i steg 1 och 2 visat sig uppfylla krav enligt de angivna kriterierna för utvärdering.

Bland de anbud som kvarstår i steg 3 kommer tekniska kontoret att anta de anbud som har lägst pris.

Vidare anges under p 3.1.8 att det anbudspris som kommer att användas som underlag för utvärdering utgörs av anbudsgivarens krav på ersättning exklusive mervärdeskatt under hela den ordinarie avtalstiden beräknat enligt den modell som anges i anbudsformuläret. Tekniska kontoret kan inte garantera mängden parkeringsköp under avtalsperioden. Pris ska inkludera samtliga kostnader som kan uppkomma för utförande av arbetet.

Priser ska anges för:

- kostnad per köp av parkeringstid/transaktion i SEK exklusive moms som förmedlas

– fast kostnad per år i SEK exklusive moms.

Ingen provision eller ytterligare ersättning än den i anbudet angivna kommer att utgå för uppdragets genomförande.

*Förvaltningsrättens bedömning*

En av huvudprinciperna enligt LOU är att anbud som inte uppfyller samtliga i förfrågningsunderlaget obligatoriska krav inte ska beaktas vid utvärderingen. De så kallade skall-kraven som anges i förfrågningsunderlaget måste således vara uppfyllda för att den upphandlande enheten ska kunna utvärdera anbudet. Så länge bestämmelserna i LOU och tillämpliga grundläggande principer beaktas, är en upphandlande enhet normalt oförhindrad att själv bestämma om och hur anbudsgivaren i sitt anbud ska visa att aktuella skall-krav är uppfyllda. Huruvida skall-kravet är uppfyllt får således tolkas med vägledning av uttryckets semantiska innebörd, vad som är allmänt vedertaget i branschen samt av vad som i övrigt framgår av förfrågningsunderlaget.

Första frågan i målet är om den vinnande leveratören Easypark AB:s anbud uppfyller skall-kravet i kravspecifikationen som är upptaget under ruta 6, där det anges att entreprenören ska tillhandahålla lösning för parkeringsbetalning för de kunder som inte önskar betala via bankkort m.m. samt att den föreslagna lösningen ska beskrivas i anbudet.

Såsom skall-kravet är formulerat i förfrågningsunderlaget är det enligt förvaltningsrättens mening inte ett krav i upphandlingen att föreslagen alternativ betalningslösning ska vara färdig vid tidpunkten för anbudsgivningen. Däremot är det ett skall-krav att lämnade anbudspriser ska inkludera samtliga kostnader som kan uppkomma för utförandet av arbetet. Easypark AB har i sitt anbud bilagt fem förslag till alternativa betalningslösningar och räknat med kostnaderna för att utveckla en sådan tjänst i sitt anbudspris. Förvaltningsrätten bedömer därför att utredningen inte ger stöd för att



Easypark AB inte skulle ha uppfyllt det aktuella skall-kravet i förfrågningsunderlaget.

Mobill Scandinavia har även anfört att kraven inte har varit tillräckligt tydligt utformade för att anbudsgivarna ska kunna utforma konkurrenskraftiga anbud.

Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 2002 ref. 50 uttalat att ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. Detta följer av gemenskapsrättens krav på likabehandling, förutsebarhet och transparens. De skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör emellertid att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten inte träds för när. Kammarrätten i Göteborg har i dom den 14 september 2008 (mål nr 6212-07) uttalat att den upphandlande enhetens krav och utvärderingsmodell ska ha angivits på ett sätt som är tillräckligt för att varje leverantör med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget ska kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud. Höga krav bör ställas på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar av ett förfrågningsunderlag även om vissa brister och oklarheter får godtas.

Kravspecifikationen i aktuell upphandling är omfattande och anger bl.a. att lämnade anbudspriser ska inkludera samtliga kostnader som kan uppkomma vid utförandet av arbetet. Enligt förvaltningsrättens mening får förfrågningsunderlaget i de i målet aktuella delar anses tillräckligt klart och tydligt formulerat och eventuella anbudsgivare har därmed getts möjlighet att lämna konkurrenskraftiga anbud i upphandlingen.

Enligt 2 kap. 15 § LOU avses med ramavtal ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontakt under en given tidperiod. Det har dock inte framkommit att avsikten med den nu aktuella upphandlingen är att ingå avtal med en leverantör för att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontakt eller att avtalet kommer att följas av senare tilldelning av kontakt. Förvaltningsrätten bedömer därför att avtalet inte kan beaktas som ett ramavtal.

I upphandlingen är avtalsperioden fyra år med en möjlighet till förlängning ytterligare tre år med ett år i taget. Staden har i denna del anfört att en avtalstid på fyra år är lämplig eftersom tjänsten inte bör ändra för ofta och kan medföra betydande investeringar för leverantören. Den angivna avtalsperioden med möjligheterna till förlängning får mot denna bakgrund anses lämplig och effektiv i förhållande till dess syfte.

Sammanfattningsvis har det enligt förvaltningsrätten mening inte framkommit av utredningen i målet att förfrågningsunderlaget eller den utvärderingsmodell som använts brister i transparens eller att Staden vid upphandlingsförfarandet handlat på ett sätt som står i strid med någon av de grundläggande principerna i LOU eller gemenskapsrätten. Skäl för ingripande enligt LOU saknas därmed och Mobill Scandinavias ansökan om överprövning ska därför avslås.

#### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (DV 3109/1A LOU).

Kaisa Söderberg  
Rådman

Föredragande i målet har varit Lana Rozbayani.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **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 rättstillämpningen 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 3109/1A LOU