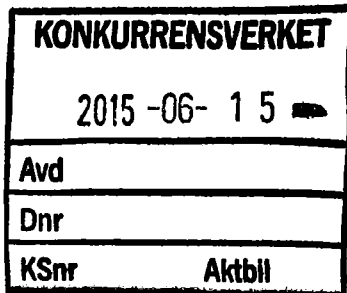




**DOM**  
2015-06-12  
Meddelad i Sundsvall



**KLAGANDE**

Ansaldo STS Sweden AB, 556386-3439

Ombud:

Advokaterna Lars Hasp och Johan Linder Säverman  
Wistrand Advokatbyrå  
Box 7543  
103 93 Stockholm

**MOTPARTER**

1. Trafikverket

Ombud:

Advokaterna Ola Axelsson, Johan Carle och Sven Vaxenbäck  
Mannheimer Swartling Advokatbyrå Aktiebolag  
Box 1711  
111 87 Stockholm

2. Alstom Transport AB, 556058-9094

Box 739  
101 35 Stockholm

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten i Faluns dom den 20 mars 2015 i mål nr 4296-14, se bilaga A

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet; LUF5

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Kammarrätten avslår överklagandet.

**YRKANDEN M.M.**

**Ansaldo STS Sweden AB** (Ansaldo, bolaget) yrkar i första hand att förvaltningsrättens avgörande undanröjs och att målet visas åter till förvaltningsrätten för erforderlig handläggning och nytt beslut. I andra hand yrkar Ansaldo bifall till sin talan i förvaltningsrätten.

**Trafikverket** bestrider bifall till överklagandet.

**Alstom Transport AB** (Alstom) bestrider bifall till överklagandet.

**VAD PARTERNA ANFÖR I KAMMARRÄTTEN**

**Ansaldo** vidhåller i förvaltningsrätten angivna grunder, omständigheter och åberopanden med följande tillägg och förtydliganden.

*Handläggningen i förvaltningsrätten*

Förvaltningsrätten har åsidosatt principerna om kontradiktion och parternas likställighet. Ansaldo har inte fått en effektiv överprövning av upphandlingen och detta kan antas ha påverkat utgången i målet.

Bolaget har inte fått del av Alstoms anbud. Bolagets yrkande om editionsföreläggande avslogs av förvaltningsrätten med hänvisning till att anbudet inte kunde antas ha betydelse som bevis. Trafikverket har därefter åberopat sakuppgifter om innehållet i anbudet, utan att bolaget fått del av eller tillfälle att yttra sig över anbudet i aktuella avseenden. I yttrande till förvaltningsrätten har Trafikverket exempelvis redogjort för vad som påstods vara direkta citat ur anbudet. Eftersom bolaget inte fått ta del av anbudet har bolaget berövats rätten att anföra motbevisning om innehållet i anbudet. Förvaltningsrätten har inte behandlat parterna likvärdigt eftersom Alstoms anbud ansetts sakna betydelse som bevis när det åberopats av Ansaldo, men tillåtits som bevis när det åberopats av Trafikverket.

Förvaltningsrätten har dessutom avgjort målet utan att ha haft tillgång till Alstoms anbud i dess helhet, vilket är en förutsättning för att kunna göra en korrekt och effektiv prövning av målet.

Vidare har förvaltningsrätten avgjort målet utan att ha haft tillgång till bolagets eget anbud i dess helhet. Förvaltningsrätten har visserligen underrättat Trafikverket om att rätten önskat ta del av bolagets anbud. Innan målet avgjordes fick bolaget inte kännedom om de handlingar som förvaltningsrätten på eget initiativ hämtat in och bolaget gavs inte heller tillfälle att yttra sig över handlingarna. Det kan ifrågasättas om agerandet står i strid med 18 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL. I efterhand har det visat sig att de inhämtade handlingarna inte utgör en komplett version av anbudet. Det saknas bl.a. handlingar hänförliga till de förhandlingar som förekommit rörande anbudet och som innehåller förtydligande frågor från Trafikverket och svar från bolaget. Dessa dokument, som hade kunnat bringa klarhet i ett flertal av tvistefrågorna i målet, saknas alltså bland de handlingar förvaltningsrätten haft tillgång till.

När det gäller bolagets invändningar mot förfrågningsunderlaget och förkastandet av bolagets anbud lever förvaltningsrättens dom inte upp till grundläggande rättssäkerhetskrav om skyldighet att ange skälen för avgörandet. Det är därför inte möjligt att precisera i vilka avseenden domen är felaktig. Som framgår av handlingarna i förvaltningsrätten har bolaget på ett ingående sätt utförligt redogjort för i vilka avseenden Trafikverket felbedömt anbudet och underlåtit att ta hänsyn till det i sin helhet.

#### *Utvärderingen av Alstoms anbud*

Förvaltningsrätten har lagt omständigheter som inte förekommer i målet, alternativt inte tillställts bolaget, till grund för sin dom. I domskälen har angetts att det i Alstoms anbud uttryckligen anges att båda bolagen i konsortiet står bakom anbudet. Förvaltningsrätten har bekräftat att rätten inte haft tillgång till någon annan version av Alstoms anbud än den maskerade som bolaget gett in. Den versionen ger inte stöd för att Alstom

Ferroviana S.p.A. står bakom anbudet. Det företagsnamnet förekommer över huvud taget inte i den aktuella versionen. Vidare har förvaltningsrätten angett att annat inte framgår än att det är samma part som bjudits in att lämna anbud som sedermera lämnat anbud. Bolaget har inte tagit del av någon uppgift där detta framgår. Däremot anges uttryckligen att det är Alstom Transport AB som är anbudsgivare. Så är uppenbarligen också fallet. Trafikverket har haft alla möjligheter att visa att konsortiet lämnat anbudet, men har inte gjort det. Eftersom Alstom Transport AB inte varit kvalificerat att självt få lämna anbud, borde anbudet ha förkastats.

**Trafikverket** vidhåller vad verket anfört i förvaltningsrätten samt tillägger bl.a. följande. I prismodellen och förhandlingsloggarna anges att Alstom Transport AB och Alstom Ferroviana S.p.A. är anbudsgivare. Vidare anges i referensbilagorna kontaktpersoner med adress till Alstom Ferroviana S.p.A. I presentationen anges också att projektgruppen utgörs av resurser från Alstom Transport AB och Alstom Ferroviana S.p.A.

**Alstom** ansluter sig till vad Trafikverket anfört i förvaltningsrätten samt tillägger bl.a. följande. Det framgår av det vinnande anbudet att det lämnats av Alstom Transport AB och Alstom Ferroviana S.p.A. I förhandlingsloggar anges Alstom Transport AB och Alstom Ferroviana S.p.A. som anbudsgivare. Motsvarande anbudsgivare anges i prismodellen, som ingår i anbudet. I anbudet anges vidare att berörda referenser avser Alstom Ferroviana S.p.A. Därtill anges i anbudspresentationen att projektteamet bemannas av resurser från Alstom Transport AB och Alstom Ferroviana S.p.A. Vid anbudspresentationen och förhandlingarna var båda bolagen representerade. Så var fallet exempelvis när detaljer avhandlades kring den "gemensamma associationsformen". En sådan diskussion skulle inte ha fyllt något syfte om Ansaldo's påstående vore korrekt.

#### **SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrättens dom innehåller en redogörelse för de grundläggande bestämmelserna i LUFSS.

### Handläggningen i förvaltningsrätten

Utgångspunkten i förvaltningsprocessen är att det ankommer på respektive part att själv ge in den bevisning som han eller hon vill åberopa. Enligt 8 § FPL har rätten också en utredningsskyldighet (officialprincipen).

Mål enligt upphandlingsförfattningarna och anslutande unionsrättsliga direktiv gäller i princip ekonomiska förhållanden mellan enskilda näringsidkare. De har alltså större likhet med sådana mål där man inom den allmänna processen tillämpar förhandlingsprincipen än med mål som är typiska för förvaltningsdomstolarna och för vilka FPL konstruerats. Officialprincipen måste därför tillämpas på ett försiktigt sätt i sådana mål. Som huvudprincip bör krävas att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart och tydligt sätt anger vilka omständigheter som densamme grundar sin talan på. (Jfr rättsfallet RÅ 2009 ref. 69.)

Alstoms anbud har inte getts in i dess helhet till förvaltningsrätten. Med hänsyn till vad som anförts i det föregående har förvaltningsrätten, även med beaktande av vad Ansaldo fört fram, inte heller haft anledning att på eget initiativ hämta in anbudet. I förvaltningsrätten har Ansaldo emellertid gett in och åberopat en maskerad version av Alstoms anbud. I yttrande till förvaltningsrätten har Trafikverket också återgett vissa uppgivna citat ur anbudet. Yttrandet har varit föremål för skriftväxling med Ansaldo som därmed haft tillfälle att yttra sig över detsamma och att ifrågasätta bevisningen. Detta har alltså utgjort processmaterial i förvaltningsrätten som domstolen, liksom innehållet i de handlingar som i övrigt getts in, haft att döma över. Den omständigheten att Ansaldo inte fått del av, och att förvaltningsrätten inte haft tillgång till, Alstoms anbud i dess helhet kan vid angivna förhållanden inte anses utgöra en brist i handläggningen i målet hos förvaltningsrätten.

I förvaltningsrätten har Ansaldo åberopat sitt eget anbud utan att ge in det till domstolen samt angett att bolaget utgår från att förvaltningsrätten, genom Trafikverkets akt, har tillgång till bolagets anbud. I ansökningsmål har en förvaltningsdomstol emellertid inte tillgång till myndighetens

akt i andra delar än de som getts in till domstolen. Då förvaltningsrätten inte hade tillgång till Ansaldos anbud borde det ha legat närmast till hands för domstolen att upplysa bolaget om detta och att bereda bolaget tillfälle att komma in med anbudet. När Ansaldo åberopat och förutsatt att förvaltningsrätten redan haft tillgång till bolagets anbud, kan emellertid den omständigheten att domstolen i stället hämtat in anbudet från Trafikverket inte anses ha påkallat någon sådan kommuniceringsskyldighet som följer av 18 § FPL. Det förhållandet att de handlingar som Trafikverket sedermera kommit in med till förvaltningsrätten inte innefattat någon dokumentation över förhandlingarna, något som inte kan anses vara en del av själva anbudet, föranleder inte någon annan bedömning.

Med hänsyn härtill, och eftersom förvaltningsrättens dom innehåller skälen för domstolens avgörande, har Ansaldo fått en rättvis domstolsprövning och det saknas därför skäl att undanröja domen på den grunden.

#### **Invändningarna mot förfrågningsunderlagets utformning**

I likhet med förvaltningsrätten finner kammarrätten att den utvärderingsmodell med funktionella effektmål som beskrivs i förfrågningsunderlaget är tillräckligt klart och tydligt utformad för att en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare ska kunna förstå hur utvärderingen ska gå till. Trafikverket har således inte agerat i strid med den grundläggande principen om transparens vid utformningen av förfrågningsunderlaget.

#### **Invändningarna mot utvärderingen av Alstoms anbud**

Det är ostridigt att ett konsortium bestående av Alstom Transport AB och Alstom Ferroviaria S.p.A. dels ansökt om att få delta i upphandlingen, dels kvalificerat sig och bjudits in att lämna anbud i densamma.

Ansaldo har invänt att det anbud som sedermera kommit in till och utvärderats av Trafikverket inte lämnats av konsortiet, utan endast av Alstom Transport AB. Den avgörande frågan är därför om anbudet lämnats av samma part som kvalificerat sig och bjudits in att lämna anbud.

I anbudsskylten har under punkten 11.1, Uppgifter om anbudsgivaren, endast Alstom Transport AB upptagits som anbudsgivare. Därjämte anges Alstom Transport AB:s organisationsnummer, adress och telefonnummer. Under punkten 11.2, Undertecknande av anbud, har Henrik Anderberg undertecknat anbudet i uppgiven egenskap av Managing Director i Alstom Transport Nordics tillika VD i Alstom Transport AB. Under angivna punkter har Henrik Anderberg, som enligt vad Trafikverket hävdat har fullmakt att företräda Alstom Ferroviaria S.p.A., inte ens påstått att han även företräder Alstom Ferroviaria S.p.A., och/eller att Alstom Ferroviaria S.p.A. också är anbudsgivare. I övrigt är den version av anbudet som getts in i målet i allt väsentligt maskerad.

Såväl Trafikverket som Alstom har gjort gällande att det ändå framgår av anbudet att det lämnats av Alstom Transport AB och Alstom Ferroviaria S.p.A. som ett konsortium eftersom båda bolagen upptagits som anbudsgivare i prismodellen och förhandlingsloggarna.

Vid bedömningen av vem eller vilka som lämnat anbudet bör enligt kammarrättens mening särskilt avseende fästas vid vad som angetts på den plats i anbudsskylten som är avsedd för att besvara denna fråga. På för ändamålet avsedd plats i anbudsskylten har endast Alstom Transport AB upptagits som anbudsgivare. Även om utredningen i övrigt inte är helt entydig går det enligt kammarrättens mening inte att mot denna bakgrund dra någon annan slutsats än att anbudet lämnats endast av Alstom Transport AB, som alltså på egen hand inte kvalificerat sig och bjudits in att lämna anbud i upphandlingen. Den omständigheten att lämnats obestritt att representanter för Alstom Ferroviaria S.p.A. deltagit under upphandlingsförfarandet och att Alstom Transport AB avsett att genomföra upphandlingsföremålet med resurser från Alstom Ferroviaria S.p.A. föranleder inte någon annan bedömning.

Genom att Trafikverket ändå tagit upp Alstom Transport AB:s anbud till utvärdering har verket, som borde ha förkastat bolagets anbud, brutit mot de grundläggande principerna om transparens och likabehandling.

Vid denna utgång finns inte skäl att pröva Ansaldo's övriga invändningar mot Alstoms anbud.

### **Invändningarna mot utvärderingen av Ansaldo's anbud**


Efter den preliminära anbudsutvärderingen och efterföljande förhandlingar har Trafikverket bedömt att Ansaldo inte uppfyllt miniminivåerna beträffande 8 av 54 områden inom ett utvärderingskriterium. I enlighet med förfrågningsunderlaget har Trafikverket därför inte genomfört någon slutlig anbudsutvärdering av Ansaldo's anbud. Ansaldo har inte visat att bolaget uppfyllt miniminivåerna på samtliga dessa områden. Trafikverket har således inte agerat i strid med de grundläggande principerna genom att inte genomföra någon slutlig anbudsutvärdering av Ansaldo's anbud.


### **Skada eller risk för skada**


Vad gäller eventuella skadeverkningar för Ansaldo har bolaget hänvisat till vad bolaget anfört i förvaltningsrätten. Där gjorde Ansaldo gällande att bolaget lidit skada eftersom bolagets anbud uppfyller samtliga miniminivåer medan Alstoms anbud dels lämnats av fel part, dels inte uppfyller samtliga miniminivåer, varför Ansaldo borde ha tilldelas kontrakt i upphandlingen. Däremot har Ansaldo inte klargjort eller konkretiserat på vilket sätt bolaget lidit eller kan komma att lida skada i den situationen att inte något av anbuden borde ha utvärderats. Enligt kammarrättens mening saknas således förutsättningar för ingripande med stöd av LUFS. Överklagandet ska därför avslås.

---

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 9).

  
Peter Lif  
kammarrättsråd  
ordförande

  
Petra Ebbing  
kammarrättsråd

  
Elin Ruthström  
tf. kammarrättsassessor  
referent





**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I FALUN**  
Enhet 2  
Ann Liljedal

**DOM**  
2015-03-20  
Meddelad i  
Falun

Mål nr  
4296-14

1

**SÖKANDE**

Ansaldo STS Sweden AB, 556386-3439

Ombud: Advokaterna Lars Hasp och Johan Linder Säverman  
Wistrand Advokatbyrå  
Box 7543  
103 93 Stockholm

**MOTPART**

Trafikverket  
781 89 Borlänge

Ombud: Advokaterna Johan Carle, Sven Vaxenbäck och Ola Axelsson  
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB  
Box 1711  
111 87 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår Ansaldo STS Sweden AB:s yrkande om att avvisa vissa av Trafikverkets åberopade uppgifter i målet.

Förvaltningsrätten avslår Ansaldo STS Sweden AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 125764

**Postadress**  
Box 45  
S-791 21 Falun

**Besöksadress**  
Kullen 4

**Telefon**  
023-383 00 00  
**E-post:** forvaltningsrattenifalun@dom.se

**Telefax**  
023-383 00 80

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-12:00  
13:00-16:00

### **BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.**

Trafikverket genomför genom förhandlat förfarande en upphandling av "Nationellt tågledningssystem inklusive förvaltning och support" (TRV 2013/35460) enligt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS). Tilldelningsbeslut meddelades den 21 augusti 2014 varvid Alstom Transport AB tilldelades kontraktet.

**Ansaldo STS Sweden AB** (Ansaldo) ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att en ny utvärdering genomförs varvid anbudet från Ansaldo tas upp till utvärdering och anbudet från Alstom förkastas. Detta då Ansaldos anbud nådde upp till Trafikverkets uppställda miniminivåer och Alstoms anbud dels inte uppnådde miniminivåerna, dels lämnats in av ett bolag som inte var kvalificerat att lämna anbud. Detta strider mot transparensprincipen och likabehandlingsprincipen. Ansaldo har lidit skada genom Trafikverkets agerande. Ansaldo yrkar vidare att förvaltningsrätten ska avvisa Trafikverkets åberopade uppgifter om det påstådda innehållet i Alstoms anbud med stöd av 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) samt att Trafikverkets agerande är i strid med 20 § samma lag.

Trafikverket bestrider bifall till ansökan och anför i korthet att de efterlevt LUFSS och dess allmänna principer vid genomförandet av upphandlingen.

### **SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

#### *Förutsättningar för förvaltningsrättens prövning*

I mål om överprövning gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart och tydligt sätt anger vilka omständigheter han grundar sin talan på (RÅ 2009 ref. 69). Förvaltningsrätten har således att pröva om det på grundval av vad Ansaldo anfört är visat att Trafikverket har brutit mot någon av de grundläggande principerna i LUFSS och detta har medfört att Ansaldo lidit eller kan komma att lida

skada. De grundläggande principerna innebär att upphandlande myndigheter eller enheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet (1 kap. 11 § och 16 kap. 6 § LUFSS).

I målet har Ansaldo gjort gällande dels att deras eget anbud felaktigt förkastats, dels att vinnande anbudsgivares anbud brustit formellt samt inte heller uppfyllt ställda krav. Det finns även invändningar från Ansaldo om förfrågningsunderlaget uppfyller kravet på transparens. Förvaltningsrätten kommer nedan att pröva respektive fråga under skilda rubriker. Inledningsvis återges dock relevanta delar i förfrågningsunderlaget under särskild rubrik.

Förvaltningsrätten kan också notera att samma upphandling är föremål för överprövning i Kammarrätten i Sundsvall (mål nr 455-15) på talan av annan leverantör som uteslutits i ett tidigare skede i upphandlingen än vad som är aktuellt här. Kammarrätten har i det målet, genom ett beslut den 26 februari 2015, beslutat att Trafikverket inte får ingå avtal innan något annat har bestämts.

#### Förfrågningsunderlaget

Av förfrågningsunderlaget Bilaga A1 – Upphandlingsföreskifter till Anbudsinbjudan framgår bl. a. följande under rubriken 2.5.1. *Anbudets form och innehåll.*

##### **2.5.1 Anbudets form och innehåll** (endast fjärde stycket återgivet här)

Anbud ska undertecknas av person som är behörig att företräda anbudsgivaren och skannas in och medskickas som bifogad fil. Anbudsgivaren ska på begäran vara beredd att inom av Trafikverket utsatt tid styrka behörigheten i form av fullmakt i original eller motsvarande handling.

Av förfrågningsunderlaget Bilaga A1 – Upphandlingsföreskifter till Anbudsinbjudan, framgår bl. a. följande under rubriken 3. *Prövning och utvärdering av anbud.*

### **3.2 Preliminär utvärdering av ingivna anbud**

Trafikverket kommer att genomföra en preliminär utvärdering av anbuderna, enligt samma utvärderingsmodell som den slutliga utvärderingen. Syftet med den preliminära bedömningen är att ta ställning till om det finns några områden som Trafikverket önskar förhandla kring och om förhandling bedöms ska ske, vilken eller vilka anbudsgivare som ska inbjudas att delta i förhandlingen. Anbudsgivaren uppmanas därför att lämna ett så bra skriftligt grundanbud som möjligt.

### **3.3. Eventuell förhandling** (endast andra – fjärde styckena återgivna här)

Om Trafikverket väljer att utnyttja sin rätt till att föra förhandlingar kommer detta att ske med den eller de anbudsgivare vars anbud efter den preliminära utvärderingen bedöms erbjuda det bästa anbudet/-en.

Det är Trafikverket som avgör omfattningen av de förhandlingar som kommer att föras. Det ska dock noteras att förhandlingar avseende icke-förhandlingsbara krav inte lagligen kan ske. Trafikverket förbehåller sig rätten att avgöra när förhandlingarna är avslutade.

Resultatet av förhandlingarna kommer att utgöra en del av anbudsgivares anbud och kan därför påverka/förändra utfallet av utvärderingen. Detta innebär att det inte nödvändigtvis är den anbudsgivare som har högsta poäng efter sammanräkningen av den preliminära utvärderingen som är slutlig vinnare.

### **3.4 Slutlig anbudsutvärdering**

Trafikverket kommer att anta det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga. Med ekonomiskt mest fördelaktiga avses i denna upphandling det anbud som efter genomförd utvärdering har den lägsta jämförelsesumman.

Trafikverket använder en så kallad absolut utvärderingsmodell. Det innebär att utvärderingen av ett anbud görs enligt fastställda kriterier oberoende av andra anbudssummor och kvalitet.

Utvärderingsmodellen redovisas i handling bilaga A3 - Utvärderingsmodell.

Av förfrågningsunderlaget Bilaga A3 – Utvärderingsmodell till Anbudsinbjudan, framgår bl. a följande.

Under rubriken 2. *Utvärderingens genomförande*, framgår av tredje stycket att vid utvärdering av Mervärde 1 och 2 måste anbudsgivaren efter en eventuell förhandling uppnå en viss angiven poängnivå för att dess anbud ska bli föremål för slutlig anbudsutvärdering. Samma poängnivå gäller som förutsättning för att Trafikverket ska kunna anta ett anbud utan förhandling.

Under rubriken 4. *Utvärdering av uppfyllnad av Systemkrav - Mervärde 2* framgår bl.a följande.

4.2 Utvärdering av lösning och föreslagna justeringar

Anbudsgivarens svar för varje område i Bilaga A5.1 Systemkravsuppfyllnad kommer att utvärderas enligt följande modell:

Bedömning	Poäng
Anbudsgivarens beskrivning av lösningen samt påverkan av föreslagna justeringar uppfyller Trafikverkets behov till fullo.  För detta krävs dels att de enskilda förhandlingsbara (negotiable) kraven i Bilaga A5.1, Systemkravsuppfyllnad, var för sig uppfylls, och dels att anbudsgivarens lösning i varje del och i dess helhet stödjer det relevanta HTA-flödet i Bilaga S6.2, HTA, with requirement references (i den mån HTA-flödet är relevant, se notering under Tabellen).	3
Anbudsgivarens beskrivning av lösningen samt påverkan av föreslagna justeringar uppfyller inte Trafikverkets behov till fullo men samtliga effektmål bedöms kunna uppfyllas.	2

För detta krävs att vare sig eventuella avvikelser från de förhandlingsbara kraven i Bilaga A5.1, Systemkravsuppfyllnad, eller eventuella avvikelser från HTA-flödet, bedöms negativt påverka att samtliga effektmål kan uppnås.	
Anbudsgivarens beskrivning av lösningen samt påverkan av föreslagna justeringar avviker från Trafikverkets behov och medför att delar, men inte väsentliga delar, av effektmålen inte kan uppnås.  För detta krävs att vare sig avvikelser från de förhandlingsbara kraven i Bilaga A5.1, Systemkravsuppfyllnad, eller avvikelser från HTA-flödet, bedöms medföra att väsentliga delar av effektmålen inte kan uppnås	1
Föreslagen beskriven lösning samt påverkan av föreslagna justering innebär vid en samlad bedömning större negativ påverkan för Trafikverkets möjligheter att uppnå effektmålen, än som fordras för att uppnå (ett) 1 poäng. Detta inkluderar lösningar eller förslag som helt saknar funktionsområden eller där avvikelser föreligger jämfört med ett HTA-flöde som medför att effektmålen inte uppfylls.  Beskriven lösning eller föreslagna justeringar innehåller inte tillräcklig information för att Trafikverket ska kunna göra bedömning av HTA-flöde eller påverkan på effektmål.	0

Av förfrågningsunderlaget framgår även följande effektmål i Ramvillkor 3.2 – 3.4.

3.2 Det övergripande syftet med Upphandlingen och Avtalen är att säkra att Trafikverket får ett landsomfattande tågledningssystem som möjliggör ett gemensamt arbets sätt samt att Systemet kan styras från valfritt antal produktionsplatser. Systemet kommer att vara en central komponent i den landsomfattande trafikstyrning som bygger på principen "styrning genom planering" och där landets alla bandelar är manövrerbara från varje plats varifrån trafikstyrning bedrivs.

3.3 De Tjänster (inklusive det System) som Leverantören ska tillhandahålla, ska stödja följande övergripande effektmål under hela tiden som något av Avtalen är i kraft och Trafikverket nyttjar Systemet (punkterna 3.2-3.4 häri, inklusive underpunkter kallas härefter "**effektmålen**"):

- (i) Rättidighet, trafikal robusthet och trafikkapacitet.
- (ii) Effektiv informationshantering och precis trafikprognosering, drifttillgänglighet, minimerad sårbarhet, hög driftflexibilitet samt utbyggbar funktionalitet.
- (iii) Effektiv förvaltning och drift samt effektivt underhåll.
- (iv) Robust, effektiv och resurssnål nationell tågledning (i förhållande till trafikkapaciteten).

3.4 Effektmålen ska realiserars bl.a. genom följande huvudsaklig funktionalitet som ska karaktärisera Systemet: Systemet ska:

- (i) stödja ett införande av stödfunktioner som möjliggör operativ planering av tågledning,
- (ii) stödja ett införande av stödfunktioner för optimerad bemanning och process för trafikledningsprocessen i den kommande verksamheten,
- (iii) bidra till skapandet av mer exekverbara produktionsplaner,

- (iv) införa nationell operativ flexibilitet,
- (v) skapa en grundläggande struktur för nationell tågledning som är mindre sårbar än idag och med högre tillgänglighet än idag,
- (vi) införa tidsoberoende ändringsbarhet av system- och anläggningsdata:
  - (a) det ska vara enkelt att byta ut, projektera och införa en enskild anläggningsändring över tid (detta inkluderar ett projekteringsverktyg som kan hantera nödvändig anläggningsdata),
- (vii) bygga på framtidssäkrad teknik:
  - (a) data (information) ska vara enkelt och säkert tillgänglig till/från system,
  - (b) en väl genomtänkt systemarkitektur med avseende på säkerhet och nätverksuppbyggnad,
  - (c) hög grad av standardlösningar (HW/SW),
  - (d) fullgrafiskt användargränssnitt,
- (viii) tillhandahålla väldefinierade gränssnitt mot Trafikverkets omgivande system,
- (ix) tillhandahålla en plattform för nationell tågledning baserad på IP-teknik,
- (x) utformas med användbarhetsfokus som tar tillvara användarnas behov och krav. Syftet med ett sådant angreppssätt är att användningen av Systemet för att uppnå specifika mål kan ske på ett för användaren ändamålsenligt, effektivt och tillfredsställande sätt.
  - (a) Ändamålsenlighet uppnås genom:
    - att Systemets utformning möjliggör att användarna kan utföra sina uppgifter med noggrannhet och precision,
    - en systemdesign som är i linje med arbetsprocesserna,
    - att systemets design reducerar förhållanden som leder till felhandlingar.
  - (b) Effektivitet uppnås genom en design som:
    - reducerar den kognitiva belastningen på användarna,
    - stödjer användaren i den samtidiga situationen,
    - stödjer samarbete och teamwork.
  - (c) Tillfredsställelse uppnås genom en systemdesign som:
    - är i samklang med användarnas behov,
    - är utvecklad i samarbete med och accepterad av användarna,
    - stödjer flexibilitet och motverkar monotona arbetsuppgifter genom att göra användarna till en aktiv part i de olika arbetsprocesserna.

## SKÅLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

### Fråga om att avvisa vissa uppgifter m.m.

Ansaldo har yrkat att förvaltningsrätten ska avvisa vissa av de uppgifter Trafikverket hänvisat till avseende utdrag ur Alstoms anbud med hänvisning till 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL. Ansaldo har även fört fram att Trafikverket agerar i strid med 20 § FPL då de inte ingett Alstoms anbud.

Av 8 § FPL följer i huvudsak att rätten har en utredningsskyldighet i förhållande till sakens beskaffenhet men ska samtidigt ska se till att inget onödigt förs in i målet. Det sistnämnda har kompletterats med en uttrycklig mening om att överflödigt utredning får avvisas. I upphandlingsmål är rättsens utredningsskyldighet, med hänsyn till sakens beskaffenhet, begränsad till vad parterna för fram. Någon möjlighet för förvaltningsrätten att i sådana fall avvisa de uppgifter som förs fram föreligger således inte. Yrkandet ska därför avslås. Vad gäller frågan om viss bevisning ska tillställas rätten utan dröjsmål (20 § FPL) gör förvaltningsrätten samma bedömning som ovan, dvs. det är parterna som självständigt avgör vad som i upphandlingsmål ska föras in i processen. Inte heller denna invändning från Ansaldos sida föranleder därför någon åtgärd från förvaltningsrättens sida. Det förhållandet att förvaltningsrätten avslagit Ansaldos yrkande om edition rörande Alstoms anbud medför ingen annan bedömning.

*Uppfyller förfrågningsunderlaget kravet på transparens och har Trafikverket haft fog för att förkasta Ansaldos anbud?*

**Ansaldo** för fram i huvudsak följande. Av Trafikverkets upphandlingsrapport framgår att Ansaldos anbud, vid en slutlig utvärdering, har bedömts inte uppfylla föreskrivna miniminivåer i åtta olika avseenden. Anbudet har därför förkastats utan att slutligt utvärderas. Ansaldos anbud överensstämmer emellertid med förfrågningsunderlaget och motsvarar föreskrivna miniminivåer. Till styrkande härav åberopas innehållet i Ansaldos anbud jämte bland andra följande förtydliganden avseende de områden där anbudet inte ansågs uppfylla föreskrivna miniminivåer, nämligen område 1, 2, 4, 26 och 28, 38, 39 och 40.

### **Område 1**

Trafikverket har i den preliminära utvärderingen av område 1 givit Ansaldos anbud 3 poäng. Efter förhandling synes Trafikverket ha funnit diskvalificerande brister i anbudet. Trafikverkets vitt skilda bedömningar av om-



råde 1 kan förstås på det sättet att Trafikverket vid de två olika utvärderingstillfällena, gjort bedömningarna utifrån helt olika kriterier som inte framgår av förfrågningsunderlag eller annat. Ansaldo har inte fått del av något protokoll eller annat underlag som visar i vilka avseenden Trafikverkets utvärdering förändrats mellan den preliminära och den slutliga utvärderingen. De riktlinjer Trafikverket angett i förfrågningsunderlaget för hur utvärderingskriterierna ska bedömas är i realiteten så allmänt hållna att Trafikverket helt efter eget skön kan bestämma vilken poäng som ska tilldelas. Det går inte att bilda sig en uppfattning av hur en viss offererad teknisk lösning på objektiva grunder ska bedömas förhålla sig till effektmålen och utvärderingskriterierna. Trafikverket har i realiteten förbehållit sig fri prövningsrätt när det gäller bedömningen av hur offererade tekniska lösningar förhåller sig till effektmålen och vilken poäng vid mervärdesbedömningen som de olika tekniska lösningarna ska erhålla. Anbudet har anpassats med utgångspunkt i resultatet av det gemensamt uppnådda resultatet av förhandlingarna. Det slutliga anbudet överensstämmer därmed inte med det ursprungliga. Detta utgör emellertid inte någon förklaring till på vilka grunder Trafikverket kommit fram till att Ansaldos anbud inte motsvarar kraven. En tågklarare förväntas alltid få en skrivskyddad vy av ett område som denne inte kontrollerar. Det är underförstått och en självklarhet i denna typ av behörighetssystem. Relevanta krav är beskrivna.

### **Område 2**

I likhet med vad som gäller för område 1 fick Ansaldos anbud högsta betyg (3 poäng) i den preliminära utvärderingen, som efter förhandlingen sänktes till 0 poäng. Trafikverket har således initialt gjort bedömningen att kraven är uppfyllda. Vid den slutliga utvärderingen efter förhandlingen har Trafikverket valt att göra en annan subjektiv bedömning baserat på annat än det som faktiskt framgår av Ansaldos beskrivningar i anbudet. Utvärderingskriterierna och effektmålen är så allmänt hållna att Trafikverket har förbehållit sig fri prövningsrätt av anbudet.

#### Område 4

På motsvarande sätt som anförts ovan är kraven mycket allmänt hållna och de är mer att betrakta som riktlinjer än öppna och mätbara krav. Ansaldo har dessutom bekräftat att de kommer att utveckla en lösning som fullt ut tillgodoser Trafikverkets förväntningar i den här delen.

#### Område 26 och 28

Det är uppenbart att Trafikverket inte beaktat all information som Ansaldo lämnat i sitt slutliga anbud. Härutöver har Ansaldo uttryckligen åtagit sig att utveckla en lösning som motsvarar Trafikverkets behov. Ansaldo har således offererat en lösning som motsvarar Trafikverkets krav samt presenterat en innovativ lösning som faktiskt gynnar arbetet för operatörerna.

#### Område 38

Trafikverket har inte heller här beaktat all information som Ansaldo lämnat i sitt slutliga anbud.

#### Område 39

Ansaldos lösning i den här delen var transparent redan för början och bedömdes av Trafikverket uppfylla de obligatoriska kraven. Lösningen överensstämmer även med förändringarna av de förhandlingsbara kraven. Trafikverket framförde inte några invändningar rörande kraven under förhandlingarna med ett undantag som sedan åtgärdades till följd av förhandlingarna.

#### Område 40

Ansaldo har offererat en lösning som motsvarar de krav på säkerhet som Trafikverket efterfrågar. Ansaldo är en av världens största leverantörer av säkerhetskritiska system för järnvägssektorn. Ansaldo är experter på området och besitter naturligtvis all den kunskap som krävs för att leverera den

typ av säkerhetskritiska system som Trafikverket efterfrågar. Detta rör Ansaldo kärnverksamhet. Det faller på sin egen orimlighet att Ansaldo inte skulle kunna leverera ett verktyg som motsvarar Trafikverkets krav. Under upphandlingen fick Ansaldo ingen information från Trafikverket av innebörd att enheten ifrågasatte huruvida lösningen skulle kunna certifieras för SIL-3-nivå. Ansaldo är tvärtom övertygat om, baserat på sin omfattande och djupgående kompetens avseende säkerhetskritiska systemkoncept, att den föreslagna lösningen kan SIL-3 klassas.

#### **Gemensamt för samtliga områden**

Trafikverket har inte tagit hänsyn till alla de beskrivningar som Ansaldo har lämnat i anbudet till styrkande av kravuppfyllnaden. Trafikverket har inte förstått, alternativt inte tagit del av den fullständiga tekniska dokumentationen i anbudet. Utvärderingskriterierna och effektmålen är så allmänt hållna att Trafikverket förbehållit sig fri prövningsrätt av anbudet. Det kan konstateras att anbudshandlingarna i upphandlingen är mycket omfattande. Av det Trafikverket anför är den närmast till hands liggande förklaringen till Trafikverkets och Ansaldo's olika syn på anbudet, att Trafikverket inte har tagit del av all information som Ansaldo har lämnat i det slutliga anbudet.

Vad Ansaldo anför i processen i förvaltningsrätten är inte någon ny information som inte finns med redan i anbudshandlingarna hos Trafikverket, utan endast förklaringar och kommentarer hänförliga till de åtta områden som ifrågasatts av Trafikverket. Trafikverket har saknat fog för att förkasta anbudet från Ansaldo. Åtgärden strider mot transparensprincipen och likabehandlingsprincipen. Ansaldo har lidit skada genom Trafikverkets åtgärd att förkasta anbudet eftersom Ansaldo betagits möjligheten att vinna upphandlingen. Agerandet strider mot vägledande rättspraxis från EU-domstolen som säger att bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga ska baseras på objektiva krav och inte innefatta

något mått av godtycke. Principen om likabehandling innefattar vidare en skyldighet för den upphandlande enheten att möjliggöra insyn så att man kan kontrollera att likabehandlingsprincipen iakttas. Inte heller detta är uppfyllt i förevarande upphandling. Utvärderingsmodeller som inte möjliggör för anbudsgivarna att utläsa hur utvärderingen ska gå till och som medför att det lämnas utrymme för godtycke är inte förenliga med de allmänna rättsprinciperna.

Vad gäller tillämpningen av utvärderingskriteriet Mervärde 2 kan konstateras att Trafikverket vid genomgång av de olika tekniska områden som ifrågasatts i målet inte knyter an till de olika poängnivåerna över huvudtaget eller, med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget, förklarar vilka mervärden som krävs nivå för nivå. Ansaldo ställer sig frågande till vilka konkreta omständigheter som gjorde att Ansaldos anbud erhöll tre (3) poäng vid den preliminära utvärderingen av område 1 och 2, men endast en (1) respektive noll (0) poäng vid den slutliga utvärderingen. Trafikverkets tillämpning av utvärderingskriteriet Mervärde 2 uppfyller inte kraven på transparens eftersom det inte är möjligt att bilda sig någon uppfattning om vad Trafikverket tillmäter betydelse för att anbud ska kunna tilldelas de olika poäng som kan komma ifråga. En upphandlande enhet måste åtminstone i efterhand kunna lämna en objektiv förklaring till hur utvärderingen gått till så att leverantörerna kan bedöma och kontrollera att utvärderingen genomförts på ett likvärdigt sätt för alla leverantörer. Det föreligger inte någon dokumentation som till exempel protokoll över förhandlingarna, protokoll som i detalj visar vilka krav i upphandlingen som ifrågasatts och vad som krävs för att uppnå de olika poängnivåerna. Trafikverket hänvisar till de övergripande så kallade effektmålen men dessa är på en så generell nivå att en logisk och saklig redovisning av poängsättning mot dessa mål inte låter sig göras. Trafikverket har inte presenterat något underlag som belyser hur man säkerställt att Ansaldo och Alstom har likabehandlats under förhandlingarna. Anbudslämnarnas olika tekniska lösningar har blivit föremål för

en betydande skönsmässig och subjektiv bedömning vad avser Trafikverkets egen uppfattning om hur Trafikverkets effektmål uppnås. Avsaknaden av dokumentation eller andra besked från Trafikverket som visar i objektivt avseende hur utvärderingen genomförts medför att utvärderingen är helt oförutsebar och okontrollerbar. Trafikverket har valt ett anbud på skönsmässiga och subjektiva grunder, vilket inte är tillåtet. Trafikverket påstår att enheten beaktat all information i Ansaldos anbud och att skillnader i poängsättningen vid den preliminära och slutliga utvärderingen beror på innehållet i anbudet. Detta bestrids och Trafikverket måste ha bevisbördan för att upphandlingen genomförts i enlighet med likabehandlingsprincipen.

Sammanfattningsvis är upphandlingen behäftad med följande fel. Trafikverket har inte fört protokoll över förhandlingarna. Upphandlingen innehåller subjektiva och skönsmässiga bedömningsmoment, bland annat avseende effektmålen. Beskrivningen av effektmålen och Mervärde 2 i förfrågningsunderlaget ger ett alltför stort inslag av godtycke. Trafikverket har inte lämnat en godtagbar förklaring till grunderna för poängtilldelningen avseende Mervärde 2 vid utvärderingen. Det saknas dokumentation rörande poängsättningen. Utvärderingen av anbuderna har inte baserats på objektiva krav och har lämnat ett alltför stort utrymme för godtycklighet. Trafikverket har inte heller beaktat hela Ansaldos anbud vid den slutliga utvärderingen.

Trafikverket för fram i huvudsak följande. Ansaldos anbud mötte inte ställda miniminivåer avseende ett flertal utvärderingsområden inom utvärderingskriteriet Mervärde 2 och anbudet blev därmed inte föremål för slutlig anbudsutvärdering. Den utvärderingsmodell som Trafikverket tillämpat i upphandlingen beskrivs i bilaga A3 Utvärderingsmodell till Anbudsinbjudan. Utvärderingsmodellen innebär att Trafikverket utvärderar uppfyllande av förhandlingsbara krav och fastställer mervärden avseende ett antal

utvärderingsområden fördelade på fyra utvärderingskriterier (betecknade Mervärde 1, 2, 3 och 4) som värdesätts i upphandlingen. Vid den slutliga utvärderingen justeras anbudspriserna med ett avdrag beroende på i vilken mån anbudsgivaren i sitt anbud erbjuder de mervärden Trafikverket efterfrågar enligt utvärderingskriterierna. Anbudsgivares anbud måste möta vissa på förhand angivna miniminivåer avseende utvärderingskriterierna Mervärde 1 och 2 för att gå vidare till slutlig anbudsutvärdering. För att kunna bli föremål för slutlig anbudsutvärdering måste ett anbud uppnå minst utvärderingspoäng 2 efter eventuell förhandling i de områden (område 1-54) som är föremål för utvärdering inom Mervärde 2. Ansaldos anbud uppnådde inte minst utvärderingspoäng 2 avseende åtta av dessa områden och har därför inte kunnat bli föremål för den slutliga anbudsutvärderingen.

#### **Område 1**

Den lösning som Ansaldo har beskrivit i sitt slutliga anbud avseende de krav som är föremål för utvärdering inom område 1 avviker från Trafikverkets behov och medför att delar av effektmålet som uppställts i upphandlingen inte kan uppnås. Ansaldos anbud har därför i denna del, i enlighet med den på förhand angivna poängbedömningen, inte kunnat erhålla mer än 1 poäng inom nu aktuellt område. Det aktuella problemet diskuterades ingående mellan Trafikverket och Ansaldo vid flera tillfällen under så kallade förtydligandemöten. Trots detta framkom aldrig någon ny fakta eller bevis för att Ansaldo kunde möta uppställda krav. Ansaldos anbud erhöll 3 poäng avseende aktuellt område vid den preliminära utvärderingen. Detta berodde på att Ansaldo i sitt ursprungliga anbud i stor utsträckning angav att bolaget skulle komma att möta uppställda krav. Trafikverket hade emellertid, på grund av motstridig information och otydligheter i anbudet, ett flertal frågor rörande Ansaldos åtaganden, vilka bolaget inte kunde besvara på ett tillfredställande sätt under upphandlingsförfarandet.

Det ursprungliga anbudet hade således inte det faktiska innehåll som det gav sken av.

#### **Område 2**

Den lösning som Ansaldo har beskrivit i sitt slutliga anbud avseende de krav som är föremål för utvärdering inom område 2 innebär att väsentliga delar av Trafikverkets effektmål inte kan uppnås och Ansaldo har därför i dessa delar, i enlighet med den på förhand angivna poängbedömningen inte kunnat erhålla mer än 0 poäng inom nu aktuellt område. Flera av de svar som Ansaldo anfört innehåller motstridig information. Det faktiska innehållet i Ansaldo's åtaganden är i flera avseenden oklara och Ansaldo har därför inte kunnat erhålla en högre poäng inom aktuellt område än vad bolaget fått. Ansaldo har i processen i förvaltningsrätten tillfört en mängd nya uppgifter vilka inte återfinns i bolagets slutliga anbud. Uppgifterna kan naturligtvis inte beaktas i nuläget eftersom tiden för lämnande av slutligt anbud sedan länge löpt ut.

#### **Område 4**

Den lösning som Ansaldo beskrivit i sitt slutliga anbud avseende de krav som är föremål för utvärdering inom område 4 innebär att väsentliga delar av Trafikverkets effektmål inte kan uppnås och Ansaldo's anbud har därför i dessa delar, i enlighet med den på förhand angivna poängbedömningen, inte kunnat erhålla mer än 0 poäng inom nu aktuellt område. Ansaldo's lösning uppfyller inte de krav som uppställts avseende visualisering av Timetable, Shunting plans och Possession plans i användargränssnittet. Av förfrågningsunderlaget framgår tydligt att anbudsutvärderingen kommer att baseras på i vilken utsträckning anbud uppfyller kraven i fråga.

#### **Område 26 och 28**

Den lösning som Ansaldo har beskrivit i sitt slutliga anbud avseende de krav som är föremål för utvärdering inom områdena 26 och 28 bidrar inte

till skapandet av mer exekverbara produktionsplaner, vilket är ett effektmål som Trafikverket uppställt i upphandlingen. Detta innebär att väsentliga delar av Trafikverkets effektmål inte kan uppnås och Ansaldos anbud har därför i dessa delar, i enlighet med den på förhand angivna poängbedömningen, inte kunnat erhålla mer än 0 poäng inom nu aktuella områden. Vad gäller område 26 så framgår det inte av Ansaldos slutliga anbud eller av bolagets yttranden i målet vid vilken tidpunkt som komplettering av data är möjlig. Såvitt avser bedömningen av Ansaldos anbud avseende område 28 har Ansaldo offererat en lösning som innebär att Timetable, Shunting plans och Possession plans öppnas i en separat, icke kravställd, vy. Detta har Ansaldo gjort trots att det uppställts krav i upphandlingen som beskriver att Timetable, Shunting plans och Possession plans ska kunna visas i Resource Plan Component som vyelement och inte som separata vyer.

### **Område 38**

Den lösning som Ansaldo har beskrivit i sitt slutliga anbud avseende de krav som är föremål för utvärdering inom område 38 avviker från Trafikverkets behov och medför att delar av effektmålet som uppställts i upphandlingen inte kan uppnås. Ansaldos anbud har därför i denna del, i enlighet med den på förhand angivna poängbedömningen, inte kunnat erhålla mer än 1 poäng inom nu aktuellt område. Här uppställs krav på information om hela produktionskedjan för anläggningsdata, det vill säga information om hur lång tid det tar att (i) producera data och (ii) ladda data samt (iii) driftsätta data, där Ansaldo endast uppgett tiden det tar att producera data. Den ytterligare information som Ansaldo ger i yttrande till förvaltningsrätten finns inte med i bolagets slutliga anbud och saknar därför relevans för anbudsutvärderingen.

### **Område 39**

Den lösning som Ansaldo har beskrivit i sitt slutliga anbud avseende de krav som är föremål för utvärdering inom område 39 avviker från Trafik-



verkets behov och medför att delar av effektmålet som uppställts i upphandlingen inte kan uppnås. Ansaldo's anbud har därför i denna del, i enlighet med den på förhand angivna poängbedömningen, inte kunnat erhålla mer än 1 poäng inom nu aktuellt område. Ansaldo's anbud innebär att krav med koppling till uppföljning ändras i sådan omfattning att möjligheten att kunna analysera allt vad en operatör gjort i praktiken borttagits. Den information som Ansaldo lämnat i processen i förvaltningsrätten finns inte med i bolagets slutliga anbud och saknar därför relevans för anbudsutvärderingen.

#### **Område 40**

I den beskrivning Ansaldo har givit i sitt slutliga anbud avseende de krav som är föremål för utvärdering inom område 40 är det inte visat att det verktyg som används för att realisera funktionerna i Procedure Handling Module (IBM BPM) är certifierat alternativt kan certifieras för SIL-3 nivå. Detta är ett väsentligt krav för generisk mjukvara enligt EN 50128. Den lösning som Ansaldo offererat visar hur bolaget ska säkerställa att information är korrekt när den matas in i systemet. Detta är dock bara en liten del i problemkomplexet integritet, tillgänglighet och autenticitet. Ingenstans i anbudet påvisar Ansaldo hur man tänker säkerställa, och även göra det möjligt att visa för de myndigheter som har översyn över Trafikverkets verksamhet, att alla relevanta krav uppfylls. Trafikverket gör därför bedömningen att Ansaldo's föreslagna lösning inte uppfyller uppställda krav och gör bedömningen att Ansaldo inte gjort det sannolikt att hela lösningen, inte bara datainmatningsdelen för Procedure Handling Module, ska kunna SIL3-klassificeras. Ansaldo's anbud har därför, i denna del, i enlighet med den på förhand angivna poängbedömningen, inte kunnat erhålla mer än 0 poäng inom nu aktuellt område.

**Gemensamt för samtliga områden**

Frågan är om poängsättning vid anbudsutvärderingen är korrekt eller inte. När en upphandlande enhet fastställer andra utvärderingskriterier än priset är det ofrånkomligt att kriterierna i viss mån bedöms subjektivt vid utvärderingen. Det går alltså inte att utforma utvärderingskriterier som går att tillämpa utifrån en rent objektiv måttstock. Några sådana krav följer därför inte heller av LUFSS eller EU-rätten. Trafikverket har i upphandlingen utgått ifrån övergripande målsättningar vilka anges i beskrivningen av utvärderingsmodellen som så kallade effektmål. Syftet med de övergripande målsättningarna och effektmålen är att möjliggöra en utvärdering av offerrade lösningar. Det är inte möjligt att tilldela till exempel varje enskilt tekniskt krav, eller del därav, en egen viktning och bedömningsskala, eftersom lösningen som helhet måste medföra en ändamålsenlig funktion. Utvärderingen måste därför utgå ifrån övergripande målsättningar och effektmål. Trafikverket har i upphandlingen baserat utvärderingen på i vilken utsträckning anbudsgivaren accepterat uppställda krav samt, i förekommande fall om anbudsgivaren gjort avsteg från dessa, i vilken mån avstegen kan medföra en försämrad förutsättning att nå ett eller flera av de övergripande målsättningarna, inklusive effektmålen. Effektmålen har av nödvändighet givits en funktionell karaktär. Det finns inte en enskild lösning för hur uppdraget ska/kan utföras utan olika lösningar kan istället användas för att uppfylla de aktuella effektmålen. Redan detta innebär i sig att två helt olika lösningar kan bedömas vara lika bra och därför få samma poäng vid utvärderingen. Detta innebär vidare att det inte funnits något i förväg bestämt facit för vilken lösning som är ekonomiskt mest fördelaktig eller på vilket sätt ett visst kriterium ska uppfyllas för att få en viss poäng. På detta sätt har anbudsgivare kunnat offerera sina egna lösningar utifrån sina egna relativa konkurrensfördelar.

Tillämpliga poängskalor har på ett utförligt sätt beskrivits i utvärderingsmodellen. Varje poängsteg har beskrivits med information om konkreta

omständigheter som måste vara för handen för att ett anbud ska erhålla respektive poäng. Poängskalorna är klara och tydliga och innehåller såväl objektiva som transparenta hållpunkter för hur anbudet ska utvärderas. Den utvärderingsmodell som Trafikverket använt i upphandlingen är tillräckligt tydlig och klar för att anbudsgivarna ska kunna avge sina anbud med tillräcklig insikt om hur utvärderingen kommer att ske.

Trafikverket har vid den preliminära utvärderingen beaktat all den information som Ansaldo lämnat i sitt ursprungliga anbud och har vid den slutliga utvärderingen beaktat all den information som Ansaldo lämnat i sitt slutliga anbud. Skillnader i poängsättningen mellan den preliminära och den slutliga utvärderingen beror på innehållet i det ursprungliga respektive det slutliga anbudet. Trafikverket har använt samma absoluta utvärderingsmodell som beskrivs i förfrågningsunderlaget vid såväl den preliminära som den slutliga anbudsutvärderingen. Trafikverket har inte jämfört anbud mot varandra, utan endast mot de kriterier som på förhand framgått av utvärderingsmodellen. Trafikverkets bedömning av anbuderna i upphandlingen har varit saklig och skett utifrån de utvärderingskriterier som angivits i utvärderingsmodellen. Bedömningarna har noggrant dokumenterats för varje utvärderingsområde och motiverats där det ansetts behövt för att förstå Trafikverkets ställningstagande. Trafikverkets utvärderingsteam har utbildats i den utvärderingsmodell som använts i upphandlingen och de olika teamen har instruerats att strikt tillämpa de uppsatta kriterierna för att kunna utvärdera de olika delarna i anbuderna. Teamen har bestått av noggrant utvalda specialister som också varit delaktiga i framtagningen av kravspecifikationen, vilket har borgat för en djup kunskap om de krav som ligger till grund för varje utvärderingsområde. Detta för att säkerställa att de olika utvärderingsområdena ska kunna bedömas korrekt i förhållande till de angivna utvärderingskriterierna och därmed tillgodose kraven på likabehandling. Vad gäller förhandlingsprotokoll så får Trafikverket framhålla att det inte finns något krav i LUFSS, eller i någon annan lag om upp-

handling, på att den upphandlande enheten måste protokollföra förhandlingar med leverantörerna. Avsaknaden av förhandlingsprotokoll utgör därför inte någon brist i upphandlingsrättslig mening. Trafikverket har försäkrat sig om att likabehandlingsprincipen följts i upphandlingen genom att dokumentera förhandlingarna på följande sätt. I samband med att förhandlingarna inleddes, upprättade Trafikverket gemensamma arbetsrum för Trafikverket och respektive förhandlingspart på den internetbaserade projektledningsportalen ProjectPlace, som använts för att praktiskt genomföra upphandlingen. I arbetsrummen publicerades löpande frågor och svar från förhandlingarna tillsammans med förhandlingsloggar. Den beskrivna dokumentationsprocessen har tillämpats vid samtliga förhandlingsmöten, det vill säga även i samband med diskussioner om systemkrav.

#### **Förvaltningsrättens bedömning.**

En inledande frågeställning blir om det aktuella förfrågningsunderlaget, mot bakgrund av vad Ansaldos fört fram, brister i transparens. Förvaltningsrätten kan i denna del konstatera att ett förfrågningsunderlag ska vara så tydligt att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande enheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. En rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare ska kunna förstå vad som efterfrågas. I kravet på transparens och öppenhet ligger att anbudsgivaren ska kunna utforma sitt anbud på ett sådant sätt att det är så konkurrenskraftigt som möjligt utifrån de i förfrågningsunderlaget angivna förutsättningarna.

Förvaltningsrätten konstaterar att Trafikverket i sitt förfrågningsunderlag uppställt systemkrav och för utvärdering av detta ställt upp en modell. Där ingår bland annat utvärdering avseende Mervärde 2. Modellen framgår av ovan återgivna "4.2 Utvärdering av lösning och föreslagna justeringar". Där uppställs konkreta omständigheter som måste vara för handen för att

ett anbud ska erhålla en viss poäng. I den aktuella upphandlingen har man funktionskrav och anbudsgivare ska komma med egna lösningar. Det finns inte en enskild lösning för hur uppdraget kan utföras utan olika lösningar kan användas. Trafikverket har anfört att syftet med de övergripande målsättningarna och effektmålen som återfinns i utvärderingsmodellen, är att möjliggöra en utvärdering av offererade lösningar. Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att de skiftande förhållandena som förekommer i det ekonomiska livet gör att förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att upphandlingsprinciperna och gemenskapsrätten inte träds för när (RÅ 2002 ref. 50). Mot bakgrund av detta finner förvaltningsrätten den i målet aktuella utvärderingsmodellen jämte effektmål är tillräckligt klar och tydligt utformad. En rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare måste därmed kunna förstå hur utvärderingen ska gå till. Skäl för att bifalla ansökan på denna grund finns därför inte.

Vad gäller frågan om Ansaldos anbud uppfyller de ställda minimikraven konstaterar förvaltningsrätten att vid en överprövning har förvaltningsrätten att bedöma om den upphandlande enheten utvärderat anbud i enlighet med uppställda krav samt om enheten förfarit formellt korrekt och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i lag (jfr HFD 2013 ref. 5). Endast om den upphandlande enheten tagit ovidkommande hänsyn eller påtagligt avvikit från de kriterier som angivits i förfrågningsunderlaget kan det således bli aktuellt att ingripa mot en upphandling.

Av förfrågningsunderlaget framgår att prövning och utvärdering av inkomna anbud sker i flera steg. Initialt görs en preliminär utvärdering enligt samma utvärderingsmodell som den slutliga utvärderingen. Syftet med den preliminära bedömningen är att ta ställning till om det finns några områden som Trafikverket önskar förhandla kring och, om förhandling bedöms ske, vilken eller vilka anbudsgivare som ska inbjudas att delta i förhand-

lingen. Anbudsgivare uppmanas därför att lämna ett så bra skriftligt grundanbud som möjligt. Om Trafikverket väljer att utnyttja sin rätt till att föra förhandlingar kommer det att ske med den eller de anbudsgivare vars anbud efter den preliminära utvärderingen bedöms erbjuda det bästa anbudet. Resultatet av förhandlingarna kommer att utgöra en del av anbudsgivares anbud och kan därför påverka/förändra utfallet av utvärderingen. Därefter följer den slutliga anbudsutvärderingen. Trafikverket kommer att anta det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga. Trafikverket använder en så kallad absolut utvärderingsmodell. Det innebär att utvärderingen av ett anbud görs enligt fastställda kriterier oberoende av andra anbudssummor och kvalitet.

Ansaldo har bland annat anfört att Trafikverket inte beaktat Ansaldos anbud i dess helhet vid den slutliga utvärderingen. Ansaldo menar att det är märkligt att bolaget tilldelats höga poäng vid den preliminära utvärderingen och låga eller inga poäng vid den slutliga utvärderingen. Vidare har bolaget anfört att det saknas dokumentation som möjliggör kontroll av Trafikverkets bedömningar och det saknas även protokoll över förhandlingarna.

Trafikverket har för sin del redogjort för vilka bedömningar man gjort i de åtta delar där Ansaldos anbud inte bedömts uppnå ställda miniminivåer samt redogjort för vilken dokumentation som finns avseende bedömningarna. Trafikverket har vitsordat att protokoll inte förts över förhandlingarna men utvecklat hur man istället säkerställt att alla leverantörer behandlats lika i förhandlingssituationen.

Förvaltningsrätten kan inledningsvis konstatera att i den slutliga anbudsutvärderingen har Trafikverket angett att huvudanledningarna till att Ansaldo inte möter miniminivåerna på de respektive områdena är följande:

- Delat system i en nord- och en syddel som starkt reducerar, på gränsen till omöjliggör, nationell ledning av tågtrafiken i Sverige vilket är en av de mest centrala målsättningarna med upphandlingen av systemet.
- Systemets totala förmåga att tillhandahålla adekvat information, fungera som beslutsstöd samt att bidra till erforderlig situationsmedvetenhet hos användarna, uppfyller inte kraven.
- Ingen redovisning för att verktyget som används för att realisera funktionerna i Procedure Handling Module (IBM BPM) är certifierat alternativt kan certifieras för att klara SIL 3-nivå vilket är obligatoriskt för denna kritiska del av Systemet.

Förvaltningsrätten konstaterar att själva utvärderingsmodellen är klar och tydlig. Ansaldo har utförligt argumenterat för att bolagets anbud uppfyller de uppställda miniminivåerna. Bolaget har hänvisat till flera skrivningar i anbudet för att visa att informationen fanns med i det slutliga anbudet. Trafikverket har bemött samtliga invändningar och utförligt redogjort för vilka bedömningar man gjort i de åtta delar där Ansaldo's anbud inte bedömts uppnå ställda miniminivåer. Med utgångspunkt i parternas argumentering kan förvaltningsrätten inte finna att Ansaldo visat på något som tyder på att Trafikverket tagit ovidkommande hänsyn eller påtagligt avvikit från de kriterier som angivits i förfrågningsunderlaget vid utvärderingen av Ansaldo's anbud. Det faktum att Ansaldo tilldelats olika poäng i den preliminära utvärderingen jämfört med den slutliga föranleder ingen annan bedömning. Vidare konstaterar förvaltningsrätten att de dokumentationsåtgärder som Trafikverket vidtagit måste anses tillräckliga för att möjliggöra kontroll att inga ovidkommande hänsyn tagits eller att Trafikverket påtagligt avvikit från de kriterier som angivits i förfrågningsunderlaget. Här konstateras även att protokoll över förhandling inte är ett krav enligt lag. Skäl för att bifalla ansökan på denna grund saknas således.

Uppfyller Alstoms anbud uppställda krav?

**Ansaldo** för fram att Alstom dels tillåtits lämna anbud trots att företaget inte var kvalificerat att lämna anbud, dels att Alstoms anbud inte uppfyller minimivåerna. Ansaldo gör gällande att det vinnande anbudet från Alstom Transport AB borde ha förkastats då den grupp av företag som ansökt om och beviljats tillfälle att lämna anbud inte motsvarar det företag som i slutändan lämnat in anbud. I första skedet bjöd Trafikverket in Alstom Ferroviaria S.p.A och Alstom Transport AB att tillsammans som ett konsortium inge anbud och av det slutliga anbudet framgår att det endast är företaget Alstom Transport AB som är anbudsgivare. Detta framgår av utdrag från gruppens svar på Trafikverkets ansökningsinbjudan jämfört med utdrag från anbudet. Anbud skulle enligt förfrågningsunderlaget inges i digital form och genom att ifylld Bilaga 5 Anbudsformuläret skulle fogas till anbudet. Konsortiet har inte uppfyllt dessa formföreskrifter angående krav på anbud. Det strider mot de allmänna rättsprinciperna om öppenhet/transparens och likabehandling, att låta ett bolag som prekvalificerats i ett konsortium själv lämna anbud. Anbudet från Alstom Transport AB borde inte ha accepterats. Det kan antas att Ansaldo har lidit skada av detta fel, eftersom det endast var Ansaldo och den vinnande anbudsgivaren som gick vidare till förhandling.

Alstoms anbud uppfyller dessutom inte de minimikrav som Trafikverket har ifrågasatt i Ansaldos anbud. Ansaldo har genom yrkande om edition begärt att få ta del av Alstoms anbud. Förvaltningsrätten har avslagit detta yrkande med motivering att anbudet inte kan antas ha betydelse som bevis i målet. Ansaldo saknar därmed möjlighet att precisera grunderna för i vilka avseenden det ifrågasätts om vinnande anbud uppfyller minimikraven som Trafikverket har ifrågasatt i Ansaldos anbud. Då Trafikverket bemött Ansaldos påstående att Alstoms anbud inte borde ha slutligt utvärderats, med utdrag ur Alstoms anbud yrkar Ansaldo att förvaltningsrätten ska avvisa Trafikverkets åberopade uppgifter om det påstådda innehållet i



Alstoms anbud. Detta då det är fråga om samma uppgifter som förvaltningsrätten tidigare har bedömt som obehövlig bevisning i målet. Ansaldo utgår från att förvaltningsrätten tillämpar den grundläggande rättssäkerhetsprincipen om kontradiktion och behandlar parterna i målet lika.

Trafikverket anför i huvudsak följande i denna del. Alstoms anbud uppnår samtliga miniminivåer som uppställts i upphandlingen. Om det förhöll sig på annat sätt, skulle Alstoms anbud inte ha gått vidare till den slutliga anbudsutvärderingen och därmed inte heller tilldelats kontrakt i upphandlingen. Då Ansaldo har anfört att Alstoms anbud inte uppfyller de obligatoriska kraven utan att närmare precisera vilka, vill Trafikverket informera om att det finns ca 400 obligatoriska krav uppställda i upphandlingen.

Det är korrekt att Alstom kvalificerade sig som ett konsortium tillsammans med Alstom Ferroviaria S.p.A. Det sistnämnda bolaget har i upphandlingen ingivit en fullmakt som ger bland andra Henrik Anderberg rätt att representera bolaget i upphandlingen. Fullmakten ger Anderberg behörighet att bland annat ge in anbud för bolagets vägnar, föra förhandlingar och teckna kontrakt om upphandlingen. Anderberg är den person som har undertecknat och lämnat in Alstoms anbud i upphandlingen. Han är den person som har behörighet att företräda båda bolagen i konsortiet och som också har gjort det genom hela upphandlingsförfarandet. I anbudet anges uttryckligen att båda bolagen i konsortiet står bakom anbudet. Båda bolagen som ingår i konsortiet har haft närvaro genom hela upphandlingsförfarandet genom att representanter från Alstom Ferroviaria S.p.A. dels har deltagit vid möten, dels varit kontaktpersoner i upphandlingen. Båda bolagen i konsortiet tillhör samma koncern. I förhandlingar har det diskuterats frågor som aktualiserats i anledning av konsortieförhållandet. Det har således inte skett någon förändring i partssammansättningen mellan kvalificeringsfasen och anbudsfasen. Alstoms anbud har rätteligen beaktats och tilldelats kontrakt i upphandlingen.

**Förvaltningsrättens bedömning.**

Av Trafikverkets upphandlingsrapport framgår att Alstom Transport AB inkommit med ansökan som bedömdes möta kravet i inbjudan. Vidare framgår att Alstom senare inkommit med anbud. Ansaldo har anfört att Alstom har tillåtits lämna anbud trots att det företaget inte var kvalificerat att lämna anbud. I den här delen anför Ansaldo med hänvisning till en "Svarstabell 2" att det är ett konsortium av företag som står bakom Alstoms anbud och att det därmed inte är samma part som fått inbjudan att lämna anbud som sedan inkommit med anbud. Trafikverket har vitsordat att det är ett konsortium som står bakom anbudet men har anfört bland annat att Henrik Anderberg, som undertecknat anbudet, är behörig att göra så för såväl Alstom som det andra bolaget som ingår i konsortiet. Anderberg har företrätt båda bolagen i konsortiet genom hela upphandlingsförfarandet. I Alstoms anbud anges uttryckligen att båda bolagen i konsortiet står bakom anbudet. Båda bolagen som ingår i konsortiet har haft närvaro genom hela upphandlingsförfarandet. Av de uppgifter som har presenterats framgår inte annat än att det är samma part som bjudits in att inkomma med anbud som sedermera lämnat anbud. Då Ansaldo inte har visat att det skett någon förändring i partsammansättningen från anbudsinbjudan till att anbud lämnades saknas skäl för att bifalla ansökan på denna grund.

Ansaldo har vidare fört fram att Alstoms anbud inte uppfyller de föreskrivna minimikraven. Ansaldo har inte hänvisat till några omständigheter som grund för detta påstående. Ansaldo har anfört att de saknar möjlighet att presentera bevisning i den delen eftersom förvaltningsrätten avslagit Ansalδος yrkande om edition avseende Alstoms anbud. Förvaltningsrätten konstaterar dock att Ansaldo i vart fall fått ta del av delar av Alstoms anbud i maskerat skick. Trafikverket har också uppgett att Ansaldo kommer att få beskrivningar i övrigt av vad Alstoms anbud innehåller, något som

Ansaldo dock förnekar. Ansaldo har såvitt framgår inte heller begärt myndighetens beslut gällande sekretess och hänvisat till tidsaspekten. Förvaltningsrättens utgångspunkt vid en prövning är dock att det är vad parterna anför som ska ligga till grund för prövningen (jfr RÅ 2009 ref. 69). Om inte en part anför några omständigheter överhuvudtaget har inte rätten något att lägga till grund för sin prövning. Det förhållandet att ett yrkande om edition avslagits föranleder ingen annan bedömning. Skäl att bifalla ansökan på denna grund saknas därför. Förvaltningsrätten kan i den delen notera att Högsta förvaltningsdomstolen nyligen meddelat prövningstillstånd i frågan om förutsättningarna för edition i upphandlingsmål (Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 3 mars 2015 i mål nr 6331-14).

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att Ansaldo inte visat att det föreligger skäl för ingripande enligt LUFSS varför ansökan om överprövning ska avslås.

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

Essa Malmqvist  
rådman



## HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten.*

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *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 överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att prövningstillstånd meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

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

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. Vanligtvis får, då kammarrätten inte har fattat något interimistiskt beslut om att upphandlingen inte får avslutas, avtal slutas omedelbart. **I de fall där kammarrätten har fattat ett interimistiskt beslut om att avtal inte får ingås, får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt det interimistiska beslutet.** Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

### Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. 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 klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen.
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet.
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd.
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta.
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.