



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 32

DOM
2016-06-07
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
3553-16

SÖKANDE

VIA Egencia Sweden AB, 556262-9716
Box 2211
403 14 Göteborg

Ombud: Erik Backlund
Erik Backlund Juridik AB
Västerled 33
245 64 Hjärup

MOTPART

Kammarkollegiet
Box 2218
103 15 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2016-06-07	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 705378

Postadress

115 76 Stockholm

Besöksadress

Tegeluddsvägen 1

Telefon

08-561 680 00

E-post:

forvaltningsrattenistockholm@dom.se

www.domstol.se/forvaltningsratt

Telefax

08-561 680 01

Expeditionstid

måndag – fredag

08:00-16:30

YRKANDEN M.M.

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet (Kammarkollegiet)

har genomfört en upphandling av ”Resebyråttjänster”, dnr 96-86-2014. Anbudet från VIA Egencia Sweden AB gick inte vidare till utvärdering med motiveringen att ska-kravet avseende att anbudsgivaren ska tillåta att upp till nio resenärer bokas samtidigt med enskild debitering per resenär inte är uppfyllt. Samtliga tio andra anbudsgivare tilldelades ramavtal.

VIA Egencia Sweden AB (VIA Egencia) yrkar i första hand att utvärderingen ska göras om med beaktande av VIA Egenacias anbud och i andra hand att upphandlingen ska göras om och anför bl.a. följande. Kravet att självbokningssystemet ska kunna tillåta att upp till nio resenärer bokas samtidigt med enskild debitering per resenär är oproportionerligt och därmed olagligt. VIA Egencia har sammanställt en stor mängd representativ statistik och samtidig bokning av nio resenärer har aldrig skett. Kravet är dessutom högst olämpligt eftersom tillämpningen av detta skulle resultera i högre kostnader och inte heller vara förenligt med säkerhetsaspekter. Kammarkollegiet har inte visat att det finns, eller har uttryckts, ett behov av en sådan bokningsfunktion. Oaktat att kravet är oproportionerligt brister även samtliga övriga anbudsgivare i kravet. Det system som de offererar tillåter nämligen endast bokning av tre samtidiga resenärer för lågprisflygbolag, och inte nio. Fyra av anbudsgivarna har heller inte visat att de förfogar över åberopade underleverantörer och en femte uppfyller inte uppställt språkrav. VIA Egencia, som har diskvalificerats på grund av att oproportionerligt krav inte uppfyllts, har lidit skada eller åtminstone riskerat att lida skada. Mot bakgrund av att 10 av 11 anbudsgivare tilldelades kontrakt är sannolikheten för att VIA Egencia hade tilldelats kontrakt om anbudet inte diskvalificerats mycket stor. Samtliga anbud innehåller dessutom brister. Till stöd för sin talan åberopar VIA Egencia bl.a. en sammanställning av bokningsstatistik

från VIA Egencias offentliga kunder 2015 motsvarande en resevolym om drygt 850 MSK.

Kammarkollegiet anser att ansökan ska avslås och anför bl.a. följande. Upphandlande myndighet är fri att formulera förfrågningsunderlaget på det sätt som är lämpligast utifrån det behov som upphandlingen ska tillgodose, under förutsättning att kravet inte strider mot de grundläggande EU-rättsliga principerna och att kravet har en koppling till föremålet för upphandlingen. Det aktuella kravet i förfrågningsunderlaget är såväl lämpligt som effektivt för att uppnå syftet att förenkla myndigheternas resehandläggning. Det kan finnas flera orsaker till varför just VIA Egencias kunder aldrig har bokat nio personer samtidigt. De myndigheter som avser att använda ramavtalet har uttryckt ett konkret behov av att kunna boka upp till nio resenärer samtidigt. Samtliga övriga anbudsgivare tillhandahåller dessutom denna tjänst. Mot denna bakgrund kan svårligen ses hur kravet på något sätt skulle vara oproportionerligt eller konkurrensbegränsande. Påståendet avseende högre kostnader stämmer inte och Kammarkollegiet ställer sig frågande till riktigheten i påståendet av att kravet om nio samtliga bokningar skulle vara olämpligt utifrån säkerhetsaspekter. Vad VIA Egencia anför om att övriga anbudsgivare genom offererat självbokningssystemet inte uppfyller det aktuella kravet på samtidig bokning av nio resenärer stämmer inte heller. Likaså de fyra anbud som åberopar underleverantörers kompetens samt det anbud med bilagor på norska är i enlighet med kraven i förfrågningsunderlaget.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för förvaltningsrättens bedömning

Enligt 16 kap. 6 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, ska rätten besluta att en upphandling ska göras om eller att den får avslutas först

sedan rättelse gjorts, om den upphandlande myndigheten brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i LOU och detta medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada.

Förvaltningsrätten kommer först att bedöma om kravet på självboknings-system – att det ska tillåta att nio resenärer bokas samtidigt med enskild debitering per resenär – är oproportionerligt och sedan ta ställning till vad Via Egencia gör gällande om brister i övriga anbudsgivares anbud.

Kravet på bokning av nio personer samtidigt – ett oproportionerligt krav?

I förfrågningsunderlagets avsnitt 4.5.5 som gäller anbudsgivarens självbokningssystem anges bl.a. följande.

”Anbudgivaren ska tillhandahålla ett webbaserat självbokningssystem där varje resenär/resebeställare har ett unikt login. Huvudsyftet med systemet är att förenkla och effektivisera bokning av enkla A till B och/eller tur och retur resor samt ofta förekommande resor som exempelvis kan bestå av resa, hotell/logi, anslutningstransport och hyrbil.”

Det anges även ett antal ska-krav på självbokningssystemet, däribland att självbokningssystemet ska *”- Tillåta att upp till 9 (nio) resenärer bokas samtidigt med enskild debitering per resenär.”*

Enligt Kammarkollegiets yttranden i målet är syftet med detta krav förenklad reseadministration och därmed minskade administrationskostnader för den enskilda myndigheten. Enligt Kammarkollegiet är detta även uppenbara skäl till varför det finns ett konkret och uttalat behov hos vissa myndigheter att kunna boka upp till nio enskilda resenärer samtidigt. Ju fler resenärer som bokas samtidigt utan att resan klassificeras som en gruppresa

som måste bokas i särskild ordning via resebyrån, desto större blir myndigheternas tidsvinst. Kammarkollegiet tillägger att upphandlingens syfte vidare endast är att tillförsäkra myndigheterna *möjligheten* att boka fler resenärer samtidigt och att det är upp till respektive myndighet att avgöra hur de sedan vill genomföra sina respektive bokningar.

VIA Egencia anför bl.a. följande. Att kravet kan underlätta administration stämmer vid standardiserade resor från punkt A till B, men administrationen ökar mångdubbelt vid användning av självbokningssystem när något utöver en enskild bokning tillkommer. Bokningsobjekt har dessutom ofta differentierade priser och när många resenärer bokas samtidigt genom självbokningssystem bokas exempelvis inte de allra billigaste flygstolarna. Kravet innebär högre kostnader, är olämpligt och inte anpassat utifrån upphandlingens behov. Kravet motsvarar vare sig branschpraxis eller ett reellt behov. Istället har den funktionalitet som finns i det bokningssystem som distribueras av det marknadsledande företaget *Amadeus* kopierats. Samtliga anbudsgivare utom VIA Egencia använder *Amadeus* självbokningssystem. VIA Egencia är Sveriges ledande leverantör av resebyråttjänster till offentlig sektor med lång branschfarenhet och 40 % av marknaden för leverans av resebyråttjänster till myndigheter i Sverige. Vid genomgång av en stor mängd av VIA Egencias kundstatistik kan konstateras att självbokning med nio resenärer samtidigt aldrig skett. Det framgår också att endast en mycket liten del av självbokningarna sker för mer än en resenär samtidigt och att andelen självbokningar som sker för två eller tre resenärer samtidigt är försvinnande liten. Det högsta antalet samtida resenärer som bokats i självbokningssystemet för hela volymen 2015 har varit fyra resenärer och detta endast tre tillfällen av totalt 15 408 bokningar. Den statistik som VIA Egencia redovisar är representativ för upphandlingens avropsberättigade myndigheter. För merparten av volymen har funktionaliteten för samtidig bokning för upp till nio samtida passagerare funnits. Detta på grund av att VIA Egencia nyligen bytt självbokningssystem från just *Amadeus e-Travel*

Management. I jämförelse med statistiken ter sig upphandlingens krav uppenbart orimligt. Det aktuella kravet kommer aldrig att realiseras vid utförandet av tjänsterna och kan vid en samlad bedömning inte anses fylla någon nämnvärd funktion. Kravet blir det därmed orimligt att framhärda.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Förvaltningsrätten konstaterar att en upphandlande myndighet har stor frihet att bestämma föremålet för en upphandling och att ställa upp krav i förfrågningsunderlaget. Detta inom de ramar som ges av de allmänna principerna för offentlig upphandling (jfr RÅ 2010 ref. 78 och HFD 2012 ref. 48).

Enligt förvaltningsrätten har det uppställda kravet, att självbokningssystemet ska tillåta att upp till nio resenärer bokas samtidigt med enskild debitering per resenär, en objektiv utformning. Kammarkollegiet bedömer att samtliga anbudsgivare utom VIA Egencia offererar ett självbokningssystem som överensstämmer med kravet. Även med beaktande av vad VIA Egencia anför anser förvaltningsrätten att kravet har ett naturligt samband med upphandlingens syfte och att kravet måste bedömas vara relevant för upphandlingen. Förvaltningsrätten anser inte att VIA Egenacias åberopade statistik från 2015 visar att kravet är osakligt. Vid dessa förhållanden saknar förvaltningsrätten anledning att pröva om funktionen, dvs. att självbokningssystemet ska tillåta att upp till nio resenärer bokas samtidigt, är effektiv på så sätt att den förenklar reseadministrationen för de myndigheter som kommer att avropa tjänster genom ramavtalet.

Förvaltningsrätten anser att Kammarkollegiets förkastande av VIA Egenacias anbud och det uppställda skall-kravet i förfrågningsunderlaget inte strider mot proportionalitetsprincipen i 1 kap. 9 § LOU.

Angående övriga anbudsgivares självbokningssystem

I målet är ostridigt att VIA Egencias självbokningssystem endast möjliggör bokning av upp till sex resenärer samtidigt. VIA Egencia uppfyller därmed inte att anbudsgivaren ska tillåta att upp till nio resenärer bokas samtidigt. VIA Egencia gör gällande att det även föreligger brister i samtliga övriga anbudsgivares självbokningssystem och att det strider mot grundläggande upphandlingsrättsliga principer att endast VIA Egencia har diskvalificerats på grund av detta. Enligt VIA Egencia uppfyller inte det självbokningssystem som samtliga övriga anbudsgivare har, helt förfrågningsunderlagets krav på att upp till nio resenärer ska kunna bokas samtidigt med enskild debitering per resenär. VIA Egencia anför att det av användarmanualen till deras självbokningssystem framgår att bokningsgränsen beträffande s.k. lågprisflygbolag utgörs av tre simultana resenärer.

Kammarkollegiet anser att samtliga antagna anbud uppfyller ställda krav och anför bl.a. följande. VIA Egencias påstående om att det system som har offererats av samtliga övriga anbudsgivare innehåller en begränsning om tre resenärer beträffande lågprisflygbolag stämmer inte. Detta självbokningssystem tillåter rent tekniskt nio simultana bokningar oavsett flygbolag. För det fall ett enskilt flygbolag skulle ha restriktioner vad gäller antalet resenärer som kan bokas samtidigt är denna begränsning hänförlig till flygbolagets interna bestämmelser och den har ingenting att göra med de funktionalitetskrav som uppställs i upphandlingen.

Vad VIA Egencia anför ger enligt förvaltningsrätten inte stöd för att de anbud som övriga anbudsgivare har lämnat är av annan beskaffenhet än vad som efterfrågas i upphandlingen. VIA Egencia uppfyller däremot inte det aktuella kravet i förfrågningsunderlaget. Att Kammarkollegiet diskvalificerat VIA Egencia på grund av bristande kravuppfyllnad i denna del, men inte

övriga anbudsgivare, kan mot denna bakgrund inte anses strida mot grundläggande upphandlingsrättsliga principer.

Angående åberopande av underleverantörer

Enligt förfrågningsunderlaget har anbudsgivaren möjlighet att åberopa andra företags kapacitet. I förfrågningsunderlaget 3.2.6.1 anges bl.a. följande.

”Om anbudsgivaren åberopar annat företags ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet ska anbudsgivaren vid anbudstillfället kunna visa, exempelvis genom ett skriftligt åtagande, att denne kommer att förfoga över nödvändiga resurser vid kontraktsfullgörande.”

VIA Egencia anför att anbudsgivarna CWT Sverige AB, Stureplans Affärsresebyrå AB, Tranås Resebyrå AB och Travellink AB inte har visat att de förfogar över åberopade underleverantörer och dessa anbudsgivares anbud därför rätteligen skulle ha diskvalificerats. Om förfrågningsunderlaget inte skulle avse ett krav på anbudet till styrkande av förfogandet, borde detta enligt VIA Egencia ha uttryckts på ett annat sätt av Kammarkollegiet.

Så länge bestämmelserna i LOU och tillämpliga unionsrättsliga principer beaktas är en upphandlande myndighet normalt oförhindrad att själv bestämma om – och i så fall hur – anbudsgivaren i sitt anbud ska visa att ska-krav är uppfyllda. Förvaltningsrätten anser, på samma sätt som Kammarkollegiet, att det inte uppställs något krav i förfrågningsunderlaget på att anbudsgivarna ska lämna in något skriftligt åtagande till styrkande av eventuella underleverantörers resurser. Det framgår inte att CWT Sverige AB, Stureplans Affärsresebyrå AB, Tranås Resebyrå AB och Travellink AB har lämnat anbud som inte uppfyller förfrågningsunderlagets krav.

Angående språkravet

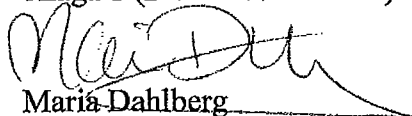
I förfrågningsunderlaget 2.4.1 anges att anbud " ska vara skrivet på svenska. Svenska språket tillämpas vid all kommunikation rörande denna upphandling, med undantag för certifikat, intyg och bevis som kan vara på engelska, danska eller norska." VIA Egencia anför att Kammarkollegiet bryter mot likabehandlingsprincipen genom att anta Hogg Robinson Nordic AB:s anbud som inte helt uppfyller detta språkrav. Förvaltningsrätten konstaterar att det framgår att anbudet från Hogg Robinson Nordic AB är på svenska och att två av bilagorna är på norska. Handlingarna på norska avser bevis på underleverantörs uppfyllande av företagsregistrering respektive betalning av skatter. Detta är i enlighet med förfrågningsunderlaget.

Förvaltningsrättens samlade bedömning

Sammantaget anser förvaltningsrätten att Via Egencia inte visat att Kammarkollegiet har agerat i strid med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i lagen. I målet har inte heller i övrigt framkommit skäl för ingripande mot upphandlingen med stöd av 16 kap. 6 § LOU. VIA Egencias 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).


Maria Dahlberg

Rådman

Katri Andersson har föredragit målet.



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kamrarrätten 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. 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 överklagandet för offentlig part räknas 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 kamrarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kamrarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. 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 kamrarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress

där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kamrarrätten.

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

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. Detta gäller 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.

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.