



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen

DOM
2011-11-11
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
12510-11
Enhet 13

SÖKANDE

VIA Travel AB, 556262-9716
Box 2211
403 14 Göteborg

MOTPART

Stockholms stad, Serviceförvaltningen

Ombud:

Stadsadvokaterna Oscar Jacobsson och Eva Granbohm
Stadsledningskontoret
Juridiska avdelningen
105 35 Stockholm

SAKEN

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten bifaller ansökan om överprövning och förordnar att Stockholms stad, Serviceförvaltningens upphandling av resebyråtjänster m.m., dnr 103-127/2010, får avslutas först sedan rättelse gjorts på så sätt att en ny utvärdering ska göras vid vilken anbudet från BIG Travel Sweden AB inte ska beaktas.

KONKURRENSVERKET	
2011-11-14	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

Dok.Id 156639

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 M.M.

Stockholms stad, Serviceförvaltningen (Stockholms stad) har genomfört en upphandling av resebyråtjänster för samtliga nämnder samt för de bolag inom staden som har lämnat fullmakt, dnr103-127/2010. Upphandlingen har genomförts som en förenklad upphandling. I tilldelningsbeslut den 13 juni 2011 antog Stockholms stad anbud från BIG Travel Sweden AB (BIG Travel).

YRKANDEN

VIA Travel AB (Via Travel) ansöker om överprövning enligt LOU och yrkar att förvaltningsrätten beslutar att Stockholms stads upphandling inte får avslutas förrän rättelse skett genom ny utvärdering varvid BIG Travels anbud inte äger delta.

Stockholms stad bestrider bifall till VIA Travels ansökan om överprövning.

PARTERNAS UTVECKLING AV TALAN

VIA Travel anför till stöd för sin talan i huvudsak följande.

Referenser punkt 1.2.10. i förfrågningsunderlaget

Angående punkt 1.2.10. Kompetens och erfarenhet i förfrågningsunderlaget anges att anbudsgivaren, för att säkerställa att anbudsgivaren är verksam inom efterfrågat område under de senaste tre åren räknat från anbudsdagen, ska ha arbetat med minst tre jämförbara uppdrag. BIG Travel har till anbudet bifogat en referensbilaga i vilken man angett tre referenser. Referens nr 1 och referens nr 3 kan inte anses uppfylla kravet på att vara jämförbara uppdrag. Referens 1 är ett privat företag inom bildiagnostik och har ett 30-tal anställda med en årlig inköpsvolym av tjänsteresor på ca 3 MSEK.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

Referens 1 är således ingen enhet inom offentlig verksamhet och har inte heller samma komplexa organisation som Stockholms stad med sina ca 45 000 anställda. Dessutom motsvarar Referens 1:s årliga inköpsvolym av tjänsteresor endast ca 10 procent av Stockholms stads årliga inköpsvolym på ca 30 MSEK. Referens 3 är ett privat företag in sportvarubranschen med ca 1700 anställda, med en årlig inköpsvolym av tjänsteresor på ca 10 MSEK. Det motsvarar endast en knapp tredjedel av Stockholms stads inköpsvolym. Inte heller Referens 3 är någon enhet inom offentlig verksamhet. Med utgångspunkt från den information som presenteras i BIG Travels referensbilaga anser VIA Travel det helt uppenbart att ovan nämnda referenser inte på något sätt kan anses uppfylla skall-kravet på att vara jämförbara uppdrag, varför BIG Travels anbud ska förkastas.

Alternativt görs gällande att ovan nämnda skall-krav inte är utformat på ett sätt som uppfyller lagens krav på transparens. Domstolar har vid flera tillfällen påtalat vikten av att kvalificeringskrav är klart och tydligt utformade och inte får ge utrymme för en skönsmässig bedömning. På samma sätt som man inte får diskvalificera ett anbud med stöd av ett icke-transparent urvalskrav är det heller inte tillåtet att med ett icke-transparent urvalskrav låta anbudsgivare kvalificeras för utvärdering när det är uppenbart att den oklara utformningen innebär att det inte är möjligt att objektivt fastställa urvalskravets exakta innebörd.

Stödsystem punkt 1.3.8. i förfrågningsunderlaget

I förfrågningsunderlaget anges att anbudsgivaren ska ha tillgång till Amadeus eller annan likvärdig Global Distribution System (GDS). Vidare anges att anbudsgivaren ska ha effektiva stödsystem (extra systemmoduler till GDS) som stödjer, kvalitetssäkrar och effektiviserar leverans till kund och att aktuella resekonsulter ska kunna använda dessa system. I BIG Travels anbud saknas beskrivning av vilka stödsystem till GDS som innehåses och används i det dagliga arbetet. Det saknas även beskrivning av stödsyste-

mens funktionalitet och hur LCC-bolag söks, bokas och betalas. Eftersom dessa beskrivningar saknas är inte detta skall-krav uppfyllt.

Service Level Agreement (SLA) punkt 1.3.12. i förfrågningsunderlaget

I BIG travels anbuds "Service Level Agreement" saknas beskrivning avseende vilka åtgärder som ska vidtas om satta mål inte uppnås inom utsatt tid. Beskrivning saknas även avseende vilka garantier som erbjuds. Detta skall-krav är således inte uppfyllt i BIG Travels anbud.

Kostnad för budning

I avsnitt 1.3.18 Leverans av färdhandlingar i förfrågningsunderlaget anges att färdhandlingar kostnadsfritt ska komma till resenären/resebeställaren och att, vid bud, färdhandlingarna ska komma till den leveransadress som resenären/resebeställaren anger. Vidare anges i förfrågningsunderlagets kontraktsvillkor 2.6.6 Priser bl.a. att angivna priser inkluderar samtliga med uppdraget förenade omkostnader och att inga andra avgifter accepteras. BIG Travel har i anbudet under rubriken "Bokning, avbokning och leverans av bekräftelse/biljetter" angett "I händelse av att dokument måste skickas med bud, debiteras faktisk kostnad". BIG Travels anbud innehåller härvid en uppenbar reservation avseende upphandlingens villkor.

Självbokningssystem

I förfrågningsunderlaget 1.3.25 Självbokningssystem anges bl.a. att anbudsgivaren ska ange om funktionen klarar av att boka resor för mer än en resenär respektive max antal resenärer per bokning. Ingen information om detta finns angivet i BIG Travels anbud.

Skada

Genom att Stockholms stad utvärderat BIG Travels anbud, som ska förkastas, anser sig VIA Travel lida skada om kontrakt på felaktiga grunder tecknas med BIG Travel. Om BIG Travel hade diskvalificerats hade VIA Tra-

vel vunnit upphandlingen. VIA Travel har alternativt lidit skada på grund av det oklara kvalificeringskravet avseende jämförbara uppdrag, vilket inneburit att BIG Travel kvalificerat sig för utvärdering trots att syftet med ifrågavarande krav inte uppfylls och att det inte är möjligt att objektivt fastställa urvalskravets exakta innebörd.

Stockholms stad anför till stöd för sin talan i huvudsak följande.

Staden inte brutit mot någon bestämmelse i LOU. Förfrågningsunderlaget uppfyller lagens krav på förutsebarhet och transparens. Anbuden har utvärderats i enlighet med angivna förutsättningar och anbud och anbudsgivare har behandlats lika utan ovidkommande hänsyn.

Referenser

Staden har genom kravet på tre jämförbara referenser velat säkerställa att anbudsgivaren har kompetens och erfarenhet av att arbeta med ett heltäckande koncept av resebyrå- och reseadministrativa tjänster och att anbudsgivaren sköter detta på ett sätt som gör att deras referenter är nöjda. Big Travel har inkommit med tre referenser. En av referenserna avser komplett affärsresebyråservice för Kronoberg, Kalmar och Blekinge Läns landsting för ca 40 Mnkr per år. De övriga referenserna gäller privata företag och mindre inköpsvolymen men avseende själva tjänsten har även dessa två referenser bedömts som jämförbara uppdrag. Staden har inte angett att storleken på uppdraget är den enskilt viktigaste faktorn och inte heller att tjänsten tidigare ska ha utförts åt offentliga myndigheter. Staden anser därför att de referensuppdrag som Big Travel lämnat är jämförbara och att de därigenom uppfyller kravet. Staden har en inköpsvolym på omkring 30 Mnkr. Om staden skulle ställa krav på att alla referensobjekt skulle omfatta lika stora volymer eller vara en offentlig myndighet skulle det innebära att ett stort antal anbudsgivare skulle uteslutas från deltagande i upphandlingen. Ett sådant krav skulle inte vara proportionerligt. De referenser som BIG Travel lämnat är jämförbara och uppfyller kraven. Staden bestri-

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

der vidare att kravet på jämförbara uppdrag inte uppfyller lagens krav på transparens. Kravet gäller självklart lika för samtliga anbudsgivare och är klart och tydligt utformat.

Stödsystem och Low Cost Carriers bokningar

Staden har inte ställt krav på beskrivning av stödsystemens funktionalitet som sådana, utan vad kravet avser är hur stödsystemen fungerar för att styra bokningar mot de upphandlande myndigheternas reseavtal och resepolicy för tjänsteresor. Anbudsgivaren har själv i sitt anbud intygat att kraven uppfylls. Det bokningssystem som BIG Travel offererar är Amadeus. Som stödsystem offereras Low Cost Application och Antares back office. Av anbudet och beskrivningarna däri redovisas på vilket sätt BIG Travel uppfyller kravet, vilket stödsystem och vilka tjänster gentemot kund dessa ger. Kraven på stödsystem är således uppfyllda i BIG Travels anbud, varför det inte finns grund att förkasta anbudet med hänvisning till stödsystem m.m.

Service Level Agreement (SLA)

Big Travel har till anbudet bifogat ett Service Level Agreement. Garantier finns avseende t.ex. svarstider för telefonsamtal och e-post, jourservice och reklamationer. En utsedd Account Manager besvarar reklamationer inom 48 timmar. Vilka åtgärder som ska vidtas om satta mål inte uppnås inom utsatt tid är också angivet i bilaga till anbudet. På sidan 3 i bilagan anges att företaget, i enlighet med svensk lag, har ställt statlig resegaranti hos Kammarkollegiet. Big Travel har i anbudet bekräftat att man uppfyller de i förfrågningsunderlaget uppställda kraven på ett Service Level Agreement. Staden har inte gjort någon annan bedömning vid genomgång av de beskrivningar som görs i anbudet. Visserligen kunde angivandet av vilka åtgärder som vidtas om satta mål inte uppnås inom utsatt tid vara tydligare beskrivet men staden anser att de eventuella brister som finns beträffande denna enskilda faktor inte skulle ha kunnat utgöra tillräcklig grund för att förkasta anbudet. Staden anser därför att anbudet uppfyller ställda krav. Även när det gäller VIA Travel har staden gjort den bedömningen att an-

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

budet uppfyller ställda krav trots att punkten avseende vilka åtgärder som vidtas om satta mål inte uppnåtts inom utsatt tid kunde ha varit tydligare beskriven i SLA.

Kostnader för budning

Anbudsgivaren är enligt förfrågningsunderlaget ansvarig för att färdhandlingar kommer till mottagaren i god tid innan resan påbörjas och att detta ska vara kostnadsfritt för beställaren oavsett hur anbudsgivaren skickar färdhandlingarna. BIG Travel intygar i huvudanbudet att samtliga villkor och krav i förfrågningsunderlaget och förlaga till avtal uppfylls och accepteras. I bilagan "Resebyråttjänster BIG Travel Sweden AB" accepterar BIG Travel samtliga ställda skall-krav i upphandlingen. Vidare anger BIG Travel i anbudet att "BIG Travel skickar därefter kostnadsfritt samtliga beställda resedokument till begärd adress och med information i enlighet med anbudsfrågan". I och med detta har staden bedömt att skall-kravet är uppfyllt. Om ändå förvaltningsrätten skulle finna att det föreligger en brist i denna del är staden av uppfattningen att den inte är av sådan art att de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU och övriga krav i LOU åsidosätts.

Självbokningssystem

Enligt 1.3.25 Självbokningssystem i förfrågningsunderlaget ska anbudsgivaren bl.a. ange om funktionen klarar av att boka resor för fler än en resenär samt max antal resenärer per bokning. Det får framhållas att det inte är fråga om uttryckta krav avseende funktionen som ska vara uppfyllda, utan om uppgifter som ska lämnas upplysningsvis. En anbudsgivare skulle således inte få sitt anbud förkastat om denne anger att funktionen klarar av att boka endast en resenär per bokning. Övriga och flertalet punkter i 1.3.25 avser ställda krav avseende offererat självbokningssystem. BIG Travel har i ovan angivna bilaga till anbudet beskrivit självbokningssystemet och sta-

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

den har bedömt att beskrivningarna visar att BIG Travels anbud uppfyller ställda krav för självbokningssystem i förfrågningsunderlaget.

VIA Travel tillägger bl.a. följande.

Service Level Agreement (SLA)

Det kan konstateras dels att staden inte bestrider att det är fråga om en brist beträffande SLA och dels att staden inte haft för avsikt att agera korrekt för den händelse de ansåg att det förelåg en brist. VIA Travel vidhåller att det föreligger en brist i BIG Travels anbud. Formella fel av ifrågavarande slag i ett anbud utgör skyldighet för upphandlande myndighet att förkasta anbudet. Detta är alltså inte något som är öppet för myndigheten att bedöma efter eget skön i det enskilda fallet. Staden anför att det även i VIA Travels anbud skulle kunna finnas en mer tydlig beskrivning av SLA och att även VIA Travels anbud skulle brista i detta avseende. Denna antydning är uppenbart oriktig. VIA Travel uppfyller kraven avseende SLA.

Sammanfattning och rättsliga förutsättningar

Stockholms stad anser att de av VIA Travel i ansökan påtalade bristerna inte utgör brister. Stödet för detta är tolkningar av innehållet i BIG Travels anbud som är väsentligt mer omfattande än vad det upphandlingsrättsliga regelverket medger. Vad gäller bristerna i förevarande fall utgör dock dessa enskilt såväl som sammantaget i enlighet med principerna om likabehandling och transparens en ovillkorlig skyldighet för Stockholms stad att diskvalificera anbudet.

Anbud som inte uppfyller samtliga ställda krav eller som i övrigt innehåller reservationer gentemot upphandlingsföremålet, de kommersiella villkoren eller upphandlingen i övrigt får inte antas eftersom detta skulle strida mot principerna om likabehandling och transparens. Att dessa principer är grundläggande för all offentlig upphandling och framgår bl.a. av EG-domstolens praxis. Även från svenska domstolar finns en mycket omfat-

tande praxis avseende förbud att anta anbud som inte uppfyller samtliga krav i en offentlig upphandling. Den i förevarande fall aktuella situationen att ett anbud innehåller dels ett allmänt hållet accepterande av upphandlingens krav och villkor och dels ett flertal mer specificerade reservationer tolkas avtals- och partsviljemässigt på så sätt att mer preciserat avtals- och partsviljeinnehåll ges företräde framför generella sådana, (se bl.a. Adlercreutz, Avtalsrätt II, 5:e uppl, sid 53-54).

Förvaltningsrätten har berett **BIG Travel** tillfälle till yttrande. BIG Travel anför i huvudsak följande.

Kravet på tre jämförbara uppdrag

Stadens behov av referenser har av BIG Travel uppfattats som jämförbara också avseende stadens olika typer av biljetter, inte volym. De tre bifogade referenskunderna har alla ett liknande inköpsmönster som staden och kan därmed ge en rättvisande bild av serviceåtagandet.

Stödsystem

Amadeus är världens största GDS och det självklara valet för en svensk affärsresebyrå. De så kallade stödsystem som efterfrågas ryms inom ramen för Amadeus produktfortfölj, bl.a. Value Pricer, som nämns av VIA Travel. Antares backoffice system är ett annat stödsystem för hela affärsreseprocessen. I anbudet har beskrivits hur BIG Travel hanterar alla typer av affärsresebeställningar, detta inkluderar så kallade LCC som agerar på marknaden. Dessa bokningar särskiljs inte i erbjudandet till kunderna.

Kostnad för budning

BIG Travels faktiska kostnad för budgivning är inte en avgift eller en omkostnad. Det är en faktisk kostnad som debiteras kunden då personligt ombud måste användas, vilket i sig är extremt ovanligt i dagens elektroniska biljettvärld. Budkostnaden kan också av staden betalas direkt till budtransportör, om man så önskar.

Service level agreement

I BIG Travels SLA framgår tydligt det arbetssätt som erbjuds kunderna. Att ange exakt vilka åtgärder som genomförs för åtgärd av eventualiteter i serviceerbjudande är inte rimligt. BIG Travel har istället tydligt beskrivit arbetssätt omkring arbetsgrupp/styrgrupp, vilkas uppgift är att hantera eventuella avvikelser från uppsatta regler.

UTREDNINGEN I MÅLET

De aktuella punkterna i förfrågningsunderlaget

”1.2.10. Kompetens och erfarenhet

Anbudsgivaren ska inneha erfarenhet enligt följande:

För att säkerställa att anbudsgivaren är verksam inom efterfrågat område, anbudsgivaren under de senaste tre (3) åren räknat från anbudsdagen, arbetat med minst tre (3) jämförbara uppdrag. Referenser från tre (3) uppdragsgivare ska anges.

Referenspersonerna ska vara vidtalade och beredda att, vid eventuell förfrågan från beställaren, skriftligt kunna ge svar och bekräftelser. Referent ska kunna rekommendera anbudsgivaren. Som komplement till de lämnade referenserna kan egenreferenser komma att utnyttjas.

Anbudsgivaren ska till anbudet bifoga:

- En kort beskrivning av tre (3) tidigare utförda uppdrag, uppgift om uppdragsgivare samt en referensperson kopplad till varje uppdrag där namn, telefonnummer samt aktuell e-post tydligt ska framgå.”

”1.3.8. Stödsystem

Anbudsgivaren ska ha tillgång till Amadeus eller annan likvärdig Global Distribution System (GDS) (Sabre, Galileo, Worldspan) för utförande av bokningstjänsten samt system för bokning av tåg i Sverige och utomlands.

Anbudsgivaren ska ha effektiva stödsystem (extra systemmoduler till GDS) som stödjer, kvalitetssäkrar och effektiviserar leverans till kund. Aktuella resekonsulter ska kunna använda dessa system.

Anbudsgivaren ska till anbudet bifoga beskrivning:

- Av vilka stödsystem som innehas och används i det dagliga arbetet.
- Av hur dessa stödsystem fungerar för att styra bokningar mot de upp-

handlande myndigheternas reseavtal och resepolicy för tjänsteresor.
- Hur LCC-bolag söks, bokas och hur betalning sker tex. via resekonto eller separat hantering.”

”1.3.12. Service Level Agreement (SLA)

Anbudsgivaren ska beskriva/presentera ett Service Level Agreement (SLA) för resebyråtjänsten som omfattar:

- Vilka aktiviteter som ingår i SLA och uppsatta mål för dessa.
- Vilka åtgärder som vidtas om satta mål inte uppnås inom utsatt tid.
- Hur uppföljning av kundnöjdhet och kvalitet på utförda tjänster sker.
- Vilka former av garantier som erbjuds.
- Vilken information som erbjuds vid tillfälliga förseningar (tex. strejker, blockader, ökade säkerhetskontroller, tekniska fel eller oväder).

Anbudsgivaren ska till anbudet bifoga:

- Beskrivningar av ovanstående punkter.”

”1.3.18. Leverans av färdhandlingar

...
Färdhandlingar ska kostnadsfritt komma till resenären/resebeställaren.

- ...
- Bud till den leveransadress som resenären/resebeställaren anger.”

”1.3.25 Självbokningssystem

Anbudsgivaren ska:

- ...
- Anbudsgivaren ska ange om funktionen klarar av att boka resor för fler än en resenär
- Max antal resenärer per bokning ska anges.”

”2.6.6 Priser

Priser är angivna i SEK exkl mervärdesskatt och inkluderar samtliga med uppdraget förenade omkostnader. Inga andra avgifter accepteras. Priser framgår av bilagor till detta avtal.”

BIG Travels referensbilaga

”Kundreferens 1

[Företagets namn]

Uppdrag och volym: Boka företagets samtliga tjänsteresor

...

Omfattning: Kompletta affärsresebyrå service ca 3 msek/år

...”

”Kundreferens 3
[Företagets namn]
Uppdrag och volym: Boka företagets samtliga tjänsteresor
...
Omfattning: Kompletta affärsresebyrå service ca 10 msek/år
...”

BIG Travels anbud

BIG Travel har svarat att man uppfyller kravet i punkt 1.3.8. Stödsystem och därutöver angett bl.a. följande.

”Nedan kortare beskrivning, mer om vårt arbetssätt i dokumentet resebyråservice. Med stöd av våra moderna bokningssystem (Amadeus och Antares back office) erbjuder vi alltid lägsta pris till kunden. Med hänsyn till era eventuella egna policys för affärsresor görs här också en avvägning vid bokning. Våra ”företagsprofiler” innehåller tydlig information om vilka avtal som kan användas för stadens räkning.” (s. 10)

BIG Travels anbudsbilaga Resebyråtjänster BIG Travel Sweden AB

”Vi accepterar härmed samtliga ställda SKALL-krav i upphandling, vilka också är redovisade i vår anbud.” (s. 1)

”För er trygghet har vi i enlighet med svensk lag ställt statlig resegaranti hos kammarkollegiet.” (s. 3)

”Nedan är listat de vanligaste förekommande produktutbudet som erbjuds utifrån samtliga våra resebyråer i Sverige: (s. 5)

...
dokument via Amadeus”.

”För att underlätta vid beställningstillfället kommer BIG Travel att skapa resenärprofiler där tillåten och av kunden i förhand godkänd data om resenärer kommer att lagras. Personuppgifter avseende resenärprofiler finns lagrade i Amadeus och i Big business online..”

”Med stöd av våra moderna bokningssystem (Amadeus och Antares back office) erbjuder vi alltid lägsta pris till kunden. Med hänsyn till era eventuella egna policys för affärsresor görs här också en avvägning vid bokning. Våra ”företagsprofiler” innehåller tydlig information om vilka avtal som kan användas för stadens räkning.”

“BIG Travel skickar därefter kostnadsfritt samtliga beställda resedokument till begärd adress och med information i enlighet med anbudsförfrågan. I händelse av att dokument måste skickas med bud, debiteras faktisk kostnad.” (s. 6)

”Med vårt affärssystem ANTARES etableras en möjlighet till direkt anslutning gentemot vår statistikdatabas innehållande samtliga segment bokade via BIG Travel. På så sätt kan reseansvarig dels hålla sig informerad var samtliga resenärer befinner sig, dels analysera hur organisationens rese-mönster utvecklas. För effektiv styrning är det viktigt att statistiken är tillgänglig, omedelbar och användbar.” (s. 22)

”5. Tillgång till bokningsmotor för lågprisflyg

Som självständig modul erbjuds en applikation för bokning av lågkostnadsflyg (BIG Travel Low Cost Application, ALCA). Applikationen ”scannar av” de aktuella flygbolagens internetsidor för att presentera ett samlat marknadsutbud. Bokning sker i samma gränssnitt vilket innebär att resenär inte hänvisas till respektive flygbolags hemsida.”

”Fakturerering av bokningar sker via resekonto eller direktfaktura, enligt Stockholms stads instruktioner. (s. 22)

...

Notera att vi även fakturerar s.k. Low Cost bokningar (dvs ej genomförda i resebyråns ordinarie bokningssystem – Amadeus).”

BIG Travels anbudsbilaga Service Level Agreement

”Telefonsamtal skall besvaras inom 60 sekunder. Mail skall besvaras inom 4 timmar.”

”BIG kommer till Kunden att tillhandahålla en kundansvarig (Account Manager) som ansvarar för att driva och utveckla relationen.” (s. 2)

”Reklamationer skall skickas per mail till BIG Account Manager och som besvaras inom 48 timmar, måndag – fredag. Genomgång av reklamationer görs i samband med ordinarie uppföljningsmöte.” (s. 3)

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 1 kap. 9 § LOU gäller följande. Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

I 16 kap. 5 § LOU anges följande. Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i LOU och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Förvaltningsrättens bedömning

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 anbuden. Prövningen i förvaltningsrätten är 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. 5 § LOU. Enligt praxis är huvudregeln att det är den part som gör gällande att en upphandling är belagd med fel, att på ett klart och tydligt sätt ange vilka omständigheter talan grundas på samt visa att upphandlande myndighet har agerat i strid med LOU (RÅ 2009 ref. 69). För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs också att sökanden kan visa att han lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande enheten brutit mot LOU.

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

Referenser

Vad gäller *dels* frågan om två av BIG Travels referenser uppfyller kravet på att vara jämförbara uppdrag och *dels* om kravet på minst tre jämförbara uppdrag i förfrågningsunderlaget är utformat på ett sätt som uppfyller lagens krav på transparens och likabehandling gör förvaltningsrätten följande bedömning.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

I nu aktuellt avsnitt av förfrågningsunderlaget anges att anbudsgivaren, för att säkerställa att anbudsgivaren är verksam inom efterfrågat område, ska ange tre jämförbara uppdrag. I förfrågningsunderlaget har det således inte efterfrågats någon exakt uppgift om storleken på referensuppdragen eller att dessa ska ha omfattat myndigheter. Enligt förvaltningsrättens mening ligger det närmast till hands att tolka ovan angivna skall-krav som att huvudsyftet med referenserna är att de ska visa att anbudsgivaren är ”verksam inom efterfrågat område”, dvs att anbudsgivaren bedriver sådan resebyråverksamhet som efterfrågas i upphandlingen. BIG Travels anbud får med anledning av det ovan sagda anses uppfylla kravet på referenser, så som det anges i förfrågningsunderlaget.

Vad sedan gäller frågan om förfrågningsunderlaget i denna del uppfyller kravet på transparens och likabehandling konstaterar förvaltningsrätten att det nu aktuella kvalificeringskravet gällande referenser får anses vara utformat så att en anbudsgivare på grundval av som anges har kunnat avgöra att den upphandlande enheten önskat få referenser gällande att bolaget arbetat med resebyråtjänster och hur referenserna ska vara presenterade i anbudet. Med hänsyn till detta och att syftet med kvalificeringskrav inte är att hitta den leverantör som har den bästa förmågan, utan att identifiera de leverantörer som har tillräcklig erfarenhet m.m. och att kravet inte får vara mer långtgående än vad som är nödvändigt för den aktuella upphandlingen, är förfrågningsunderlaget i denna del tillfredsställande. Förfrågningsunderlaget i den nu aktuella delen kan därmed inte anses strida mot kravet på transparens och likabehandling.

Stödsystem m.m.

Via Travel har också gjorts gällande att det i BIG Travels anbud saknas beskrivning av vilka stödsystem till GDS som innehas och används i det dagliga arbetet och hur stödsystemet fungerar för att styra bokningar mot de upphandlande myndigheternas reseavtal och resepolicy för tjänsteresor.

Vidare har man angett att det i anbudet inte anges stödsystem för LCC-bokningar, beskrivning av hur LCC-bolag söks, bokas och betalas, samt beskrivning av hur de hanterar LCC-bokningar vid personlig service. I dessa delar gör förvaltningsrätten följande bedömning. Förvaltningsrätten konstaterar att BIG Travels hänvisningar till bl.a. Antares och de stödsystem som finns inom Amadeus produktportfölj anses uppfylla det i upphandlingen efterfrågade kravet på stödsystem. Vidare bedömer Förvaltningsrätten att de beskrivningar som BIG Travel har i anbudet och dess nu aktuella bilaga visar att de angivna bokningssystemen tar hänsyn till eventuella policys och att de så kallade företagsprofilerna innehåller tydlig information om vilka avtal som kan användas. VIA Travel har inte visat att det i förfrågningsunderlaget anges att anbudsgivarna särskilt ska redovisa vilket stödsystem som används vid bokningar av LCC-bolag. I bilaga till anbudet anger dock BIG Travel hur LCC-bolag söks och bokas. VIA Travel har inte visat att förfrågningsunderlaget kräver att anbudsgivaren ska ange särskilt om personlig service gällande lågprisbolagen och i BIG Travels bilaga till anbudet anges att betalning sker via resekonto eller direktfaktura samt att de även fakturerar s.k. Low Cost bokningar. BIG Travel får således anses ha uppfyllt kravet på hur LCC-bolag söks, bokas och betalas. BIG Travels anbud uppfyller således de i förfrågningsunderlaget uppställda skall-kraven beträffande stödsystem m.m.

Service Level Agreement

När det sedan gäller frågan om det i BIG Travels anbud saknas beskrivning avseende vilka åtgärder som ska vidtas om satta mål inte uppnås inom utsatt tid och beskrivning av vilka garantier som erbjuds gör förvaltningsrätten följande bedömning. BIG Travel har svarat ja på frågan om de uppfyller kravet på att kunna presentera ett Service Level Agreement och uppgett att det omfattar de i förfrågningsunderlaget angivna kraven. Det anges inte specifikt i förfrågningsunderlaget vilka sorters garantier som efterfrågas i anbuden eller var dessa ska anges. Förvaltningsrätten anser att BIG Travel genom att i bilagan Resebyråttjänster BIG Travel Sweden AB uppge att de

ställt statlig garanti hos Kammarkollegiet och att de i Service Level Agreement på sid. 1 uppger svarstider för telefon och e-post får anses ha lämnat erforderliga garantier. Vad gäller beskrivning av vilka åtgärder som vidtas om satta mål inte nås inom utsatt tid har BIG Travel uppgett i Service Level Agreement på sid 2-3 att man har en Account Manager som tar emot reklamationer, som ska besvaras inom 48 timmar, samt att en genomgång av reklamationer görs i samband med ordinarie uppföljningsmöte. Enligt förvaltningsrättens bedömning får de handlingar som BIG Travel har bifogat anbudet enligt förvaltningsrättens bedömning anses uppfylla de krav som ställs i förfrågningsunderlaget beträffande denna del av upphandlingen.

Kostnad för budning

Vad gäller frågan om BIG Travel gjort en otillåten prisreservation gör förvaltningsrätten följande bedömning. Av förfrågningsunderlaget framgår under punkt 1.3.18 att samtliga färdhandlingar ska komma kostnadsfritt till resenären/resebeställare. I avsnitt 2.6.6. anges att samtliga priser ska inkludera samtliga kostnader och att inga andra avgifter accepteras. Förvaltningsrätten finner att kravet inte kan tolkas på annat sätt än att det omfattar all form av leverans av biljetter och därmed även leverans via bud. BIG Travel har i anbudets bilaga Resebyråtjänster uppgett att man debiterar faktiska kostnader för dokument som måste levereras via bud, vilket man även vidhållit i yttrande till förvaltningsrätten. Enligt förvaltningsrättens mening innebär detta att BIG Travel i anbudet får anses ha lämnat en reservation, som dessutom är kostnadspåverkande, och att den med hänsyn till vad som ovan anförts måste betraktas som otillåten.

Självbokningssystem

När det gäller frågan om BIG Travels anbud saknar uppgift om att det ska anges om självbokningssystemet klarar av att boka resor för mer än en resenär respektive max antal resenärer per bokning gör förvaltningsrätten följande bedömning. Det framgår av förfrågningsunderlaget att det är ett

skall-krav att det i anbuden ska anges att om självbokningssystemet klarar av att boka resor för mer än en resenär samt att max antal resenärer per bokning ska anges. Förvaltningsrätten har dock vid granskning av BIG Travels anbud inte kunnat återfinna några sådana uppgifter. BIG Travel uppfyller således inte skall-kravet i denna del.

Skada m.m.

Såsom angivits ovan får BIG Travel i anbudet anses ha lämnat en otillåten reservation, som dessutom är kostnadspåverkande, samt inte uppfyllt skall-kravet beträffande beskrivning av självbokningssystem. Stockholms stad får, genom att man trots detta har utvärderat BIG Travels anbud, anses ha brutit mot likabehandlingsprincipen. VIA Travel får härigenom anses ha lidit skada.

De brister som konstaterats kan inte anses ha påverkat upphandlingens konkurrensuppsökande skede, utan i stället det senare stadium i förfarandet då anbud har lämnats och prövningen av leverantör och anbud ska göras. Upphandlingen ska därför rättas på så sätt att en ny utvärdering sker utan beaktande av anbudet från BIG Travel. VIA Travels ansökan om överprövning ska därför bifallas i enlighet med det ovan sagda.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se (DV 3109/1A LOU).



Lena Forsmark

Förvaltningsrättsfiskal

Föredragande har varit Johanna Isaksson Norlén.



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 uppge 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