



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I LINKÖPING**

**DOM**  
2011-06-13  
Meddelad i  
Linköping

Mål nr  
1213-11  
Enhet 2

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2011-06-14	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

**SÖKANDE**

PA Consulting Group AB, 556247-4519  
Norrholmstorg 14  
111 46 Stockholm

**MOTPART**

Luftfartsverket  
601 79 Norrköping

**SAKEN**

Överprövning av upphandling enligt lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF)

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

---

Dok.Id 44178

<b>Postadress</b> Box 406 581 04 Linköping	<b>Besöksadress</b> Brigadgatan 3	<b>Telefon</b> 013-25 10 00 <b>E-post:</b> forvaltningsratten@linkoping.dom.se	<b>Telefax</b> 013-25 11 40	<b>Expeditionstid</b> måndag – fredag 09:00-12:00 13:00-15:00
--	--------------------------------------	---	--------------------------------	--

## BAKGRUND

Luftfartsverket genomför en förhandlad upphandling av managementkonsulter inom flygtrafiktjänst, ärendenummer Å 2010-000668. Efter upphandlingens annonsering genomfördes leverantörskvalificering, varvid bedömdes att samtliga anbudssökande leverantörer uppfyllde ställda allmänna kvalificeringskrav. De kvalificerade leverantörerna inbjöds därefter genom en anbudsfrågan att inkomma med anbud. Av upphandlingsrapport den 10 februari 2011 framgår att Luftfartsverket beslutat att tilldela kontrakten till andra leverantörer än PA Consulting Group AB (bolaget). Under upphandlingsrapportens punkt 6.2.3 "Utvärdering av kompetens och erfarenhet inom anbudsområdet" sägs att utvärdering har skett av den samlade bilden av anbudsgivarens kompetens och erfarenhet inom anbudsområdet och att den samlade bilden har givits genom anbudsgivarens beskrivning av referensuppdrag med en sammanfattning av uppdragets resultat och referensbedömning. I rapportens punkt 6.3 "Resultat av anbudsutvärderingen" anförs följande. De anbud som inte fått högsta poäng på kompetens och erfarenhet har i de flesta fall bifogat beskrivningar som är bristfälliga, eller som gäller uppdrag som inte är tillräckligt relevanta för anbudsområdet ifråga, eller som gäller uppdrag som inte har den strategiska karaktär eller höjd i erfarenhet som LFV söker.

---

## ANSÖKAN M.M.

Bolaget ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att anbudsutvärderingen görs om och nytt tilldelningsbeslut fattas. Till stöd för ansökan anför bolaget i huvudsak följande. Luftfartsverket har rankat bolaget sämst i erfarenhet och kompetens av de övriga anbudsgivarna. Det är mycket förvånande. Bolaget har mycket bred och djup erfarenhet inom anbudsområdet sedan många år. Bolaget har varit en av de större leverantörerna av tjänster inom området för det tidigare ramavtalet med Luftfartsverket. Bolaget har erfarenhet av Luftfartsverkets kärnverksamhet och stödfunktioner och varit rådgivare i internationella ledande initiativ inom flygtrafiktjänsten, som t.ex. NUAC och NEFAB. Bolaget har internationell kompetens med fokusering på flygtrafikledning. Bolaget har ett erfaret team

---

baserat i Sverige och Norden med erfarenheter från LFV, Navair, Avinor och några av de största europeiska aktörerna och närliggande stödorganisationer. Bolaget har en stor närvaro inom transportsektorn med övervikt mot flygsektorn. Att bolagets unika erfarenhet och kompetens inom området inte lett till högsta poäng är mycket förvånande. Bolaget har inte fått förklarat varför bolaget rankats sämst i erfarenhet och kompetens. Vad Luftfartsverket anfört i upphandlingsrapporten har inte en tydlig koppling till det underlag som utgjort grund för bolagets anbud. Det som uppges i punkt 6.2.3. i upphandlingsrapporten gäller samliga anbudsgivare. Det är en generell beskrivning som inte är till någon vägledning. Det pekar heller inte mot någon av utgångspunkterna för upphandlingen. Det finns inte någon klarhet i vad som är skälen för avslaget av bolagets anbud. Förfrågningsunderlaget är mycket generellt i sin hållning, vilket kan vara orsaken till att någon förklaring ännu inte kunnat ges till varför bolaget fått det lägsta betyget i erfarenhet och kompetens. Det är uteslutet att bolaget med sina erfarenheter och kompetens inte skulle ha visat ha en hög förmåga. Luftfartsverket har inte fullgjort sin underrättelseskyldighet enligt 9 kap. 9 § LUF. Luftfartsverket skickade den 18 januari 2011 ett e-postmeddelande, varigenom bolaget gavs möjlighet att komma in med justerade timpriser senast den 21 januari 2011. Meddelandet ställdes emellertid till en annan person än den som var anmäld som kontaktperson. Följden blev att e-postmeddelandet inte uppfattades förrän efter tidsfristens utgång. Detta strider mot likabehandlingsprincipen.

Luftfartsverket motsätter sig bifall till ansökan och anför i huvudsak följande. Anbudsgivarna har inte rankats inbördes vid poängsättningen. Poängen har satts utifrån kriterierna i anbudsfrågan. Det är inte korrekt att bolaget rankats sämst, utan har tilldelats den näst högsta poängen i poängskalan. Bolaget har angivit tre referenser i sitt anbud – LFV, NEFAB-projektet och Vattenfall.

Bolaget har viss erfarenhet av flygtrafiktjänst inom teknik och produktion. Med utgångspunkt från Luftfartsverkets framtida behov och utmaningar, strategisk rådgivning samt behov av benchmarking krävs ytterligare internationell erfarenhet och strategiska kunskaper samt erfarenhet från andra branscher än vad bolaget visat i sitt anbud. Bolaget har beskrivit sina referensuppdrag för översiktligt. Bolagets anbud har bedömts motsvara kraven för tre poäng. Bolaget

uppfyller i hög grad men inte i högsta grad verkets krav. Bolaget nådde inte upp de stränga rekvisit som uppställts för fem poäng vad gäller erfarenhet och kvalitet. Poängen som tilldelades för kompetens och erfarenhet viktades till 80 procent. Priserna räknades om till en poängsiffra och sedan viktades till 20 procent. Bolagets relativt höga pris medförde en låg poäng. E-postmeddelandet om möjlighet till prisjustering sändes till den person som utarbetat och under-tecknat bolagets anbud, varför detta inte utgör skäl till överprövning.

Bolaget gemälar bl.a. följande. Luftfartsverkets yttrande förmedlar klart att det finns en tydlig diskrepans mellan förfrågningsunderlaget och vad verket verkar ha tagit som utgångspunkt vid utvärderingen. Luftfartsverket har vare sig i upphandlingsrapporten eller genom svaromålet gett uttryck för att man fäst vikt vid erfarenhet och kompetens inom området för flygtrafiktjänst och vad som i övrigt i anbudsfrågan beskrivs som första hands uppgiften. Det mesta tyder på att Luftfartsverket istället tillämpat andra utvärderingskriterier varibland kan antas att andra typer av strategikonsulttjänster satts i förgrunden. Om det varit klart att exempelvis andra branscher och erfarenheter därifrån varit av intresse hade anbudet sett annorlunda ut. Luftfartsverket har tillämpat andra kriterier vid utvärderingen vilka förefaller kunna beskrivas mer som strategikonsulttjänster. Luftfartsverket har i punkt 6.3 i upphandlingsrapporten på ett generaliserande vis angett orsaken till att sökanden inte erhållit fem poäng.

Det har inte angetts att NEFAB-projektet varit bristfälligt beskrivet eller att det projektet inte haft den strategiska karaktär som Luftfartsverket söker. Då återstår bara att verket anser att NEFAB-projektet som inte tillräckligt relevant för anbudsområdet. Vad Luftfartsverket avser med att sökandens erfarenhet är begränsad till "teknik och produktion" står oklart. Med den kunskap bolaget har om just området för flygtrafiktjänst och aktörerna på marknaden är det synnerligen svårförståeligt att Luftfartsverket kommit till bedömningen att dess anbud, till skillnad från de vinnande anbudena, skulle ha brister i detta avseende. Luftfartsverket har anfört att bolaget saknar internationell erfarenhet från andra branscher än vad sökanden visat. Luftfartsverket har i förfrågningsunderlaget tydliggjort att området för vad som är relevant är just flygtrafiktjänst och inte något annat. Erfarenheter från andra branscher har inte varit något som de lyft upp i anbudsfrågan.

## SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Enligt 1 kap. 24 § LUF ska upphandlande enheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare enligt samma bestämmelse principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

I 16 kap. 5 § LUF sägs att om den upphandlande enheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 24 § eller någon annan bestämmelse i denna lag 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 har gjorts.

Av upphandlingens anbudsfrågan framgår, såvitt aktuellt i målet, följande.

Under punkt 2 ”Upphandlingens syfte och omfattning” anges bl.a. följande. Syftet med upphandlingen är att tillfredsställa LFV:s behov av managementkonsulttjänster inom flygtrafiktjänsten. --- De efterfrågade tjänsterna avses i första hand nyttjas för mindre insatser inom LFV och personlig rådgivning till ledningen inom LFV. Det kan dock även bli fråga om större projekt och även deltagande i genomförande av beslutande aktiviteter som är konsekvenser av utredningsuppdrag inom avtalet. Utmärkande för de managementkonsulttjänster som omfattas av denna upphandling, oavsett inriktning, är oberoende rådgivning och objektivitet. De tjänster som ramavtalet omfattar ska således utföras leverantörsberoende och ska inte knyta an till specifika lösningar eller system som finns på marknaden.

Under punkt 10 ”Prövning och utvärdering av anbud” sägs följande. Under förutsättning att inkomna anbud uppfyller ställda skall-krav, kommer de anbud att antas som är ekonomiskt mest fördelaktiga för LFV.

Under punkt 10.1 ”Utvärderingskriterier” anges följande. Anbudsgivaren kommer att tilldelas poäng mellan 0-5 enligt poängmatris för respektive

utvärderingskriterium. Efter viktning kan slutlig poäng uppgå till högst 5. Tilldelad poäng avrundas till en decimal.

Utvärderingskriterier	Maximal poäng	Vikt (%)	Maximal viktad poäng
Kompetens och erfarenhet	5	80	4,0
Pris	5	20	1,0
Slutlig poäng			5,0

Under punkt 10.1.1 "Kompetens och erfarenhet" framgår bl.a. följande. Utvärdering kommer att ske av den samlade bilden av anbudsgivarens kompetens och erfarenhet inom anbudsområdet. Anbudsgivaren ska ge en kortfattad beskrivning av sin kompetens och erfarenhet genom referensuppdrag som bifogas anbudet. Beskrivning av referensuppdragen ska innehålla en sammanfattning av uppdragets resultat och referensbedömning. Med resultat menas exempelvis uppnådda minskade kostnader, produktivetsförbättringar, ökad kundnöjdhet, effektiviseringar i verksamheten. Referensbedömning verifieras genom bifogad bilaga. Referensbedömningen ses som en del av beskrivningen från referensuppdraget.

Under samma punkt beskrivs kraven för 3 poäng enligt följande. Beskrivning av referensuppdragen visar att anbudsgivaren har god kompetens samt en bred och djup erfarenhet inom anbudsområdet. – Kraven för 5 poäng är att beskrivning av referensuppdragen visar på ett trovärdigt, tydligt och överskådligt sätt att anbudsgivaren har en mycket god kompetens samt mycket bred och djup erfarenhet inom anbudsområdet.

I bilaga 1 till anbudsförfrågan – "Kravspecifikation" – anges bl.a. följande.

I detta dokument preciseras de krav som ställs på anbudsgivaren. Dokumentet, som är ett svarsformulär, avser krav som anbudsgivaren ska uppfylla. – Under punkt 4 "Krav på tjänsten" anges följande. LFV deltar i dag i en allt större internationell samordning. Samtidigt ökar konkurrensen mellan utförande operatörer inom flygtrafiktjänsten. Stöd kan därför behövas med att föra strategiska diskussioner om positionering, formulera affärsmodeller för olika scenarier, genomföra riskanalyser av olika scenarier, utarbeta ekonomiska

konsekvenser av olika scenarier och genomföra benchmarking. – Av punkt 4.1 ”Definition av seniorkonsult” följer bl.a. att seniorkonsulten ska ha minst 8 års erfarenhet av att ha arbetat med ovan nämnda områden samt ha dokumenterad erfarenhet av förändringsarbeten, processutveckling, projektstyrning, projektledning och internationella uppdrag inom flygtrafiktjänst.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

I mål om ingripande enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter han grundar sin talan och att domstolens prövning är begränsad till de grunder som parten har åberopat (jfr RÅ 2009 ref. 69).

Bolaget har gjort gällande att Luftfartsverket vid utvärderingen tillämpat andra kriterier än de som framgått av förfrågningsunderlaget och utgått från strategikonsulttjänster samt fäst vikt vid erfarenheter från andra branscher. Luftfartsverket har invänt att poängen har satts utifrån kriterierna i anbudsförfrågan samt att med utgångspunkt från verkets framtida behov och utmaningar, strategisk rådgivning samt behov av benchmarking krävts ytterligare internationell erfarenhet, strategiska kunskaper samt erfarenhet från andra branscher än vad bolaget visat i sitt anbud.

Av kravspecifikationen, bilaga 1 till anbudsförfrågan, framgår att den efterfrågade tjänsten även avser stöd med att föra strategiska diskussioner om positionering, formulera affärsmodeller för olika scenarier, genomföra riskanalyser av olika scenarier, utarbeta ekonomiska konsekvenser av olika scenarier och genomföra benchmarking samt att seniorkonsulten ska bl.a. ha minst 8 års erfarenhet av att ha arbetat med de nämnda områdena och ha dokumenterad erfarenhet av förändringsarbeten, processutveckling, projektstyrning, projektledning och internationella uppdrag inom flygtrafiktjänst. Det ställs inte upp som krav att erfarenheterna ska ha förvärvats inom flygtrafiktjänst. I anbudsförfrågan anges avseende utvärderingskriteriet kompetens och erfarenhet att utvärdering ska ske av den samlade bilden av anbudsgivarens kompetens och erfarenhet inom anbudsområdet. Av beskrivningen av kraven för poängsättning

följer vidare att det efterfrågas så god kompetens och så bred och djup erfarenhet inom anbudsområdet som möjligt. Förvaltningsrätten finner med beaktande härav att det måste ha stått klart för anbudsgivarna att erfarenhet av de områden som anges i kravspecifikationen skulle vara av betydelse vid poängsättningen avseende kriteriet kompetens och erfarenhet och att det gällde att visa att de besitter kompetens och erfarenhet inom anbudsområdet i högsta möjliga utsträckning för att erhålla höga poäng. Att det varit klart att erfarenheter från andra branscher skulle ha relevans vid utvärderingen bekräftas av att bolaget självt åberopat som referens uppdrag utfört för Vattenfall. Anbudsfrågan får därför anses innehålla tillräckliga uppgifter för att ett konkurrenskraftigt anbud ska kunna lämnas i detta avseende. Skäl för ett ingripande enligt LUF föreligger därmed inte på denna grund.

Vidare har bolaget anfört att av tilldelningsbeslutet inte kan utläsas skälen för att bolagets anbud fått lägre poäng än de andra eftersom de anförda skälen avsett samliga anbud som inte fått högsta poäng och att Luftfartsverket därmed inte uppfyllt sin underrättelseskyldighet enligt 9 kap. 9 § LUF. Förvaltningsrätten finner att den information som lämnats i upphandlingsrapporten i detta avseende är tillräcklig för att bolaget ska kunna tillvara sina rättigheter.

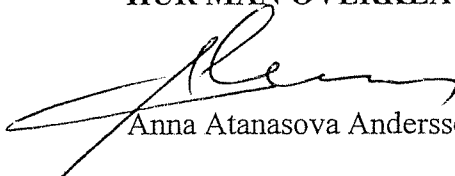
---

Bolaget har därutöver gjort gällande att Luftfartsverket sänt meddelandet om prisjustering till fel person, vilket förhindrat bolaget att inom den föreskrivna tiden utnyttja denna möjlighet. Såvitt framkommit hade meddelandet tagits emot av den person som undertecknat bolagets anbud. Förvaltningsrätten finner inte att den upphandlande enheten därigenom tagit någon ovidkommande hänsyn.

---

Bolagets ansökan bör således på anförda skäl avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 1 (DV3109/1D LOU).

  
Anna Atanasova Andersson

Handläggare har varit Lisa Willman.





# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Jönköping. **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 vartill förvaltningsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

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

### Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,

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

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

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

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.

DV 3109/1D LOU