



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I FALUN**

DOM
2024-11-04
Meddelad i Falun

Mål nr
2635-24

SÖKANDE

Rejlers Sverige AB, 556051-0272

MOTPART

Trafikverket

SAKEN

Upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Besöksadress

Kullen 4

Telefon

023-383 0000, tider se
hemsida

Öppettider

måndag–fredag

08:00–12:00

13:00–16:00

Postadress

Box 45

S-791 21 Falun

E-post

forvaltningsrattenifalun@dom.se

Webbplats

www.forvaltningsrattenifalun.domstol.se

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Trafikverket gör en upphandling av konsultuppdrag för upprättande av förfrågningsunderlag för utförandeentreprenad för spår- och växelbyte Ludvika-Ulvshyttan inom Dalarnas län (KOM-414029). Upphandlingen genomförs genom ett förhandlat förfarande enligt lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, LUF. Av tilldelningsbeslutet framgår att ett anbud från Rejlers Sverige AB inte ansetts uppfylla kvalificeringskraven.

Rejlers ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen får avslutas först efter att rättelse har skett på så sätt att Rejlers anbud tas upp till utvärdering. Rejlers anför följande. Trafikverket har brutit mot de grundläggande upphandlingsprinciperna om framför allt öppenhet och likabehandling i 4 kap 1 § LUF genom att Trafikverket har förkastat Rejlers anbud i upphandlingen. Om det inte vore för Trafikverkets överträdelse av bestämmelserna i LUF skulle Rejlers anbud ha utvärderats varpå Rejlers skulle ha erhållit tilldelning. Upphandlingsfelet har medfört att Rejlers lidit skada eller riskerat att lida skada i den mening som avses i 20 kap 6 § LUF.

Trafikverket anser att ansökan ska avslås och anför i huvudsak följande. Trafikverket har varken brutit mot någon av de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna eller någon bestämmelse i LUF. Rejlers har inte uppfyllt obligatoriska krav i upphandlingen och det har inte funnits något utrymme för att låta Rejlers komplettera sitt anbud. Trafikverket har därför saknat utrymme för att låta Rejlers anbud gå vidare till utvärdering och anbudet har rätteligen förkastats. Rejlers har inte heller lidit skada i den mening som avses i 20 kap 6 § LUF.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning**

I mål om överprövning enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som

gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart och tydligt sätt ska ange vilka omständigheter denne grundar sin talan på (RÅ 2009 ref. 69). Detsamma gäller mål enligt LUF. Av 20 kap. 6 § LUF framgår att det förvaltningsrätten har att pröva är om det på grundval av vad Rejlers anfört är visat att Trafikverket brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LUF och att detta har medfört att Rejlers har lidit eller kan komma att lida skada. De grundläggande principerna innebär att upphandlande enhet ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Anbudsspråk

Vad Rejlers anför

Rejlers har åberopat Rejlers Norge AS:s kapacitet i anbudet avseende referensuppdrag 3. Rejlers Norge AS ingår i samma koncern som Rejlers då de har samma moderbolag. I anbudet har Rejlers bifogat dokument för att styrka bland annat firmatekningsrätt och kreditvärdighet avseende Rejlers Norge AS. Trafikverket har angett att aktuellt referensuppdrag (utfört av Rejlers Norge AS) inte har godkänts då det inte uppfyller kravet i AUB.31 avseende anbudsspråk. Rejlers ifrågasätter Trafikverkets beslut i denna del. Det är korrekt att anbudsspråket är svenska. Syftet bakom ett sådant krav torde dock vara att beställaren ska kunna läsa och förstå samtliga handlingar i ingivna anbud. Aktuella dokument är kortfattade myndighetsdokument på norska, Firmaattest Rejlers AS och Kredittvärdering Rejlers AS. Norska och svenska är två mycket lika språk. Ur ett lingvistiskt perspektiv är de nordiska språken snarare att betrakta som olika dialekter än skilda språk, givet den höga graden av ömsesidig begriplighet. Det kan inte finnas något tvivel avseende innehållet i dokumenten för en svensk läsare.

Rejlers bestämda uppfattning är att Trafikverkets beslut att inte godkänna aktuellt referensuppdrag strider mot proportionalitetsprincipen i 4 kap. 1 §

LUF. Proportionalitetsprincipen innebär i detta sammanhang att det krav som medför diskvalificering måste vara relevant för upphandlingen och rimligen inte vara av oväsentlig betydelse. Det kan även tilläggas att vissa skyldigheter att godta vissa intyg som utfärdas av behöriga myndigheter i andra medlemsstater följer av principen om ömsesidigt erkännande. Rejlens är medvetet om aktuell praxis bland annat genom Högsta förvaltningsdomstolens avgörande bland annat HFD 2016 ref. 37 men anser inte att likabehandlingsprincipen efterges i aktuellt fall mot bakgrund av att norska och svenska snarare är att betrakta som olika dialekter än skilda språk. Den uppkomna situationen går således inte att jämföra med en situation då anbudsspråket är svenska men handlingar på exempelvis engelska eller franska har givits in.

Vad Trafikverket anför

Enligt punkt AUB.31 i de administrativa föreskrifterna ska anbud och samtliga handlingar som inges som del av anbud vara på svenska om inte annat anges. Enligt punkt AUB.31 gäller vidare att myndighetsintyg eller handling på annat språk än svenska som ges in tillsammans med anbud ska lämnas in tillsammans med en översättning till svenska som är av god kvalitet, gjord av en auktoriserad translator eller motsvarande, alternativt vara vidimerad. Det anges också i punkt AUB.31 att Trafikverket inte kommer att beakta handlingar som inte uppfyller dessa krav.

För att styrka att åberopade referensuppdrag uppfyller kraven enligt punkt AUB.513 i de administrativa föreskrifterna ska anbudsgivare lämna in uppgifter om genomförda referensuppdrag. Trafikverket har i punkt AUB.51 samt i andra stycket punkt AUB.513, erinrat om att anbudsgivare kan åberopa annat företags kapacitet för att uppnå uppställda krav på teknisk och yrkesmässig kapacitet och förmåga. Enligt punkt AUB.512 i de administrativa föreskrifterna gäller vidare att företag vars kapacitet åberopas för att uppfylla krav i upphandlingen måste uppfylla samtliga krav på ekonomisk ställning. Att detta krav uppfylls ska enligt

punkt AUB.512 visas genom att bevis i form av intyg från kreditupplysningsföretag och uppgifter om anbudsgivarens samlade omsättning ges in. Därtill har det framgått av AUB.519 i de administrativa föreskrifterna att anbudsgivare som åberopar annat företags kapacitet ska ge in blanketten Utredning – uteslutningsgrunder även för åberopade företag.

Flera av de handlingar som Rejlers har gett in för att styrka att de krav som nu redogjorts för är uppfyllda av företaget Rejlers AS, vars kapacitet åberopas för uppfyllande av krav i punkt AUB.513 i de administrativa föreskrifterna är författade på norska. Av ingivna anbudshandlingar är intyg från kreditupplysningsföretag som Rejlers tills stöd för att Rejlers AS uppfyller kravet i AUB.512 på norska och detsamma gäller utdrag ur brottsregister, intyg över att bolaget inte har obetalda skatter eller socialförsäkringsavgifter samt registreringsbevis avseende Rejlers AS, som Rejlers har bifogat som skriftliga bevis till blanketten Utredning – uteslutningsgrunder för Rejlers AS. Ingen av dessa handlingar har gett sin med någon medföljande översättning. Eftersom anbudshandlingar som Rejlers gett in för att styrka att Rejlers AS uppfyller obligatoriska krav i upphandlingen endast getts in på norska utan medföljande översättning till svenska uppfyller Rejlers inte de obligatoriska kraven i AUB.31, AUB.512, AUB.513 och AUB.519 i de administrativa föreskrifterna.

Om en upphandlande myndighet avstår från att tillämpa ett obligatoriskt krav sedan anbudstiden löpt ut strider det mot likabehandlingsprincipen, se rättsfallet HFD 2016 ref. 37 I och II. Det har därför inte varit möjligt för Trafikverket att godta anbud som getts in med anbudshandlingar på något annat språk än svenska. Trafikverket har därför saknat möjlighet att godta Rejlers anbud. Det förhållande att svenska och norska är två förhållandevis lika språk gör ingen skillnad. Eftersom kravet i AUB.31 innebär att anbudshandlingar ska vara skrivna på svenska kan inga andra språk accepteras. Att acceptera handlingar på norska skulle alltså strida mot likabehandlingsprincipen även om språken är lika och om det är möjligt för en svenskspråkig person att förstå innebörden i

handlingarna, vilket Trafikverket visserligen inte har tagit ställning till, eftersom det saknar betydelse i förhållande till tillämpningen av kravet i AUB.31.

Svenska och norska är två olika språk, vilket till exempel framgår av att de utgör separata språk enligt artikel 5 om användningen av nordiska språk i Nordisk konvention om Socialt bistånd och sociala tjänster, vilken gäller som lag i Sverige enligt Lag (1995:479) om nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster. Beträffande frågan om det varit proportionerligt att förkasta Rejlers anbud kan det noteras att krav på att anbudshandlingar ska vara författade på visst språk är proportionerligt enligt praxis, se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 17 juli 2021 i mål 275-21. Eftersom kravet i sig är proportionerligt och det skulle strida mot likabehandlingsprincipen att inte tillämpa det i förhållande till Rejlers anbud eller ett visst annat språk än svenska, kan beslutet att förkasta Rejlers anbud inte anses vara oproportionerligt.

Vad Rejlers anför

Norska och svenska är två olika språk men ur ett lingvistiskt perspektiv är de nordiska språken som angivits snarare att betrakta som olika dialekter än skilda språk. Det ska tilläggas att de aktuella dokumenten är kortfattade och så pass okomplicerat skrivna att alla borde förstå innehållet. Trafikverkets beslut att inte godkänna aktuellt referensuppdrag strider mot proportionalitetsprincipen samt principen om ömsesidigt erkännande i 4 kap. 1 § LUF.

Rejlers vill framhålla Kammarrätten i Jönköpings dom den 18 augusti 2014 i mål 897-14. Med stöd av proportionalitetsprincipen beslutade domstolen att avstå från att strikt upprätthålla språkkravet när två bilagor i form av certifikat för kvalitets- och miljöledningssystem delvis var avfattade på engelska. Målet rörde huruvida vinnande anbudsgivares anbud borde ha förkastats med hänsyn till att anbudsgivaren lämnat in två intyg på engelska, trots att det framgick av förfrågningsunderlaget att avlämnat anbud och intyg skulle vara avfattade på svenska. Kammarrätten anförde i målet att proportionalitetsprincipen lämpligen skulle tillämpas i det förevarande fallet. Kammarrätten konstaterade att de båda

intygen i sig uppfyllde det efterfrågade ska-kravet, men att intygen däremot inte uppfyllde det obligatoriska språkravet. Vidare konstaterade kammarrätten att de båda intygen var av standardiserad art och att de omfattade en mycket begränsad mängd text. Mot bakgrund härav fastslog kammarrätten följande. ”Även någon inom den aktuella branschen med mycket ringa, eller inga, kunskaper i engelska språket – men som förstår svenska – bör enligt kammarrättens mening utan svårighet kunna bilda sig en uppfattning om vad de båda handlingarna avser samt avgöra om de uppfyller förfrågningsunderlagets krav avseende tredjepartscertifierade kvalitets- och miljöledningssystem. Det står vidare klart att NCC Construction i och för sig uppfyller det aktuella kravet. Mot bakgrund härav skulle det vara oproportionerligt att förkasta NCC Constructions anbud enbart på den grunden att de aktuella intygen inte är skrivna på svenska språket. Den brist i likabehandlingen av leverantörerna som ett godkännande av intygen innebär får anses minimal och godtagbar i sammanhanget.” Mot bakgrund av ovan är det tydligt att Rejlers referensuppdrag 3 uppfyller samtliga ställda krav. Rejlers anbud skulle därför rätteligen ha kvalificerats och utvärderats.

Upphandlingsdokumenten

I punkt AUB.31 i de administrativa föreskrifterna anges bl.a. följande.

Anbudsspråk

Anbud och samtliga handlingar som inges som del av anbud ska, om inte annat anges under denna kod och rubrik, vara på svenska.

Om anbudsgivaren lämnar in myndighetsintyg eller annan handling på annat språk än svenska ska en översättning till svenska medfölja handlingen. Översättningen ska vara av god kvalitet, gjord av en auktoriserad translator eller motsvarande, alternativt vara vidimerad, dvs. att översättaren med namn och kontaktuppgifter intygar att översättningen överensstämmer med originalet. Trafikverket kommer inte att beakta handlingar som inte uppfyller dessa krav.

I punkt AUB.512 i de administrativa föreskrifterna anges bl.a. följande.

Anbudsgivare etablerad i annat land än Sverige

Anbudsgivare etablerad i annat land än Sverige visar att kraven är uppfyllda genom att lämna in bevis i form av:

1. intyg från kreditupplysningsföretag, inte äldre än två (2) månader räknat från sista anbudsdag.
2. uppgifter om anbudsgivarens samlade omsättning.

Solidariskt ansvar vid åberopande av annat företags kapacitet

Om anbudsgivaren åberopar annat företags kapacitet enligt AUB.51, för att uppfylla ställt krav på ekonomisk ställning gäller följande:

- Det åberopade företaget måste uppfylla samtliga krav på ekonomisk ställning.
- Åtagandet, se AUB.51, ska vara i form av en garanti av vilken det framgår att det åberopade företaget åtar sig att svara solidariskt gentemot Trafikverket för anbudsgivarens fullgörande av det aktuella kontraktet. Av garantin ska framgå att den är underställd svensk rätt och svensk domstol. Åtagandet ska undertecknas av behörig företrädare för företaget vars kapacitet åberopas.

Förvaltningsrättens bedömning

I punkt AUB.31 anges att anbud och samtliga handlingar som inges som del av anbud ska, om inte annat anges under denna kod och rubrik, vara på svenska. Vidare anges att om myndighetsintyg eller annan handling på annat språk än svenska som lämnas in ska en översättning till svenska medfölja. Det anges slutligen vilka krav som ställs på översättningen samt att Trafikverket inte kommer att beakta handlingar som inte uppfyller dessa krav.

Det är ostridigt i målet att Rejlers gett in handlingar på norska tillsammans med sitt anbud. De handlingar som lämnats in till förvaltningsrätten är Firmaattest Rejlers AS och Kredittvärdering Rejlers AS. Trafikverket har också gjort gällande att Rejlers bifogat utdrag ur brottsregister och intyg över att bolaget inte har obetalda skatter eller socialförsäkringsavgifter. Av Rejlers anbud framgår att handlingarna Trafikverket anger; ”Skatteattest Rejlers AS” och ”soknad-om-politiattest-for-Rejlers” bifogats anbudet men dessa handlingar har inte lämnats in till förvaltningsrätten. Det är också ostridigt att Rejlers inte lämnat in några översättningar tillsammans med de handlingar som är skrivna på norska.

I AUB.31 anges inga undantag från språkkravet. Samtliga handlingar ska således vara på svenska. Av punkt AUB.512 framgår att anbudsgivare etablerade i annat land än Sverige ska visa att krav på ekonomisk ställning är uppfyllt genom att lämna in bevis i form av bl.a. intyg från kreditupplysningsföretag. Rejlers har åberopat Rejlers AS kapacitet. Rejlers

AS, som är etablerat i annat land än Sverige, har således att visa att kravet på ekonomisk ställning uppfylls genom att bl.a. lämna in bevis i form av intyg från kreditupplysningsföretag. Rejlers har lämnat in handlingen Kredittvurdering Rejlers AS på norska. Rejlers anbud har därmed utformats i strid med bestämmelserna i AUB.31 om anbudsspråk.

Det förvaltningsrätten då har att ta ställning till är om det vore oproportionerligt att förkasta anbudet från Rejlers. Principen innebär i detta fall att den uppgift i ett anbud som medför diskvalificering måste vara relevant för upphandlingen och inte av oväsentlig betydelse (se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 9 december 2019 i mål 2502-19 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 18 augusti 2014 i mål 897-14). Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att den aktuella handlingen kravställt i upphandlingsdokumenten, handlingen är därmed att betrakta som relevant för upphandlingen och kan inte anses vara av oväsentlig betydelse.

Kammarrätten i Jönköping har i mål 897-14 uttalat att två intyg avseende tredjepartscertifierade kvalitets- och miljöledningssystem som vardera omfattat en sida, varit av standardiserad art och innehållit ett fåtal meningar på engelska varit av sådan art att någon inom den aktuella branschen med mycket ringa eller inga kunskaper i engelska, men som förstår svenska utan svårighet bör kunna bilda sig en uppfattning om vad de båda handlingarna avser samt avgöra om de uppfyller kraven samt att det därmed skulle vara oproportionerligt att förkasta anbudet på enbart den grunden att intygen inte var skrivna på svenska. Handlingen Kredittvurdering Rejlers AS omfattar fyra sidor. Även om ett utdrag från ett kreditupplysningsföretag skulle kunna anses vara standardiserat i den mening att de uppgifter som anges till stor del är likartade oavsett vilket kreditupplysningsföretag som utfärdat intyget och oavsett vilket språk handlingen är skriven på är det ändå fråga om ett stort antal uppgifter. Förvaltningsrätten anser mot bakgrund av detta att ett sådant intyg redan till sin omfattning inte är att likställa med sådana intyg som var aktuella i

Kammarrätten i Jönköpings mål 897-14. Handlingens omfattning är därför sådan att det inte med enkelhet, oavsett språkkunskaper, går att bilda sig en uppfattning om vad handlingen avser samt huruvida den uppfyller de krav som ställts i upphandlingsdokumenten. Att norska och svenska i många avseenden är lika varandra som språk medför ingen annan bedömning.

Förvaltningsrätten konstaterar slutligen att det varit tydligt i punkt AUB.31 hur anbudsgivare som lämnar in myndighetsintyg eller annan handling på annat språk än svenska ska agera. Anbudsgivare har haft att välja på flera olika sätt att styrka handlingens innehåll, antingen genom att använda sig av en auktoriserad translator eller motsvarande eller att använda sig av vidimering, dvs. att översättaren med namn och kontaktuppgifter intygar att översättningen överensstämmer med originalet.

Förvaltningsrätten finner sammantaget att det inte är oproportionerligt att förkasta Rejlers anbud. Rejlers har lämnat in handlingar skrivna på norska utan att bifoga översättningar till svenska. Rejlers anbud har därmed utformats i strid med bestämmelserna i AUB.31 om anbudsspråk och Trafikverket har därmed haft fog för att förkasta Rejlers anbud. Rejlers har inte anfört några omständigheter som visar att Trafikverket agerat i strid med upphandlingsdokumenten, de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LUF när bolagets anbud förkastats. Det saknas därmed skäl för ingripande enligt LUF och ansökan om överprövning ska därför avslås.

Eftersom förvaltningsrätten kommit fram till att Trafikverket haft fog för att förkasta Rejlers anbud redan på grunden att intyg från kreditupplysningsföretag varit på norska saknas anledning för förvaltningsrätten att pröva vad Rejlers gjort gällande om de övriga skälen till att Trafikverket förkastat bolagets anbud.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (FR-05).

Sara Olsson
förvaltningsrättsfiskal

Föredragande juristen Matilda Skogberg har föredragit målet.



Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.