

Stockholm den 8 maj 2025

Förvaltningsrätten i Stockholm

Endast per e-post:
forvaltningsrattenistockholm@dom.se

Mål nr 9299-25

Yttrande i upphandlingsärende

Nobina Sverige AB ("Bolaget" eller "Nobina") ./.. Region Stockholm, Trafiknämnden ("Trafiknämnden")

Som ombud för Nobina inkommer vi med komplettering av tidigare ingiven ansökan om överprövning i enlighet med följande. Samma definitioner som använts i det tidigare yttrandet kommer att användas även i detta yttrande om inget annat sägs.

Innehåll

1. Bakgrund och sakomständigheter	3
1.3 Om parterna	3
1.4 Trafiknämnden upphandlar busstrafik inom Stockholms län i område E46	3
1.5 Nobina ansöker om överprövning för att uppnå skäliga villkor	4
2. Civilrättsligt oskäligen villkor är upphandlingsrättsligt otillåtna	5
2.1 Upphandlingsrättsliga principer kräver att upphandlingsdokumenten ska vara utformade på ett klart, precist och entydigt sätt och därutöver vara proportionerliga.....	5
2.2 Ett upphandlat avtal som är oskäligt kan bli föremål för jämkning.....	7
2.3 Ett avtal som sannolikt kommer att behöva jämkas strider mot de upphandlingsrättsliga principerna	8
3. Uppdragsavtalet är oskäligt och strider mot de upphandlingsrättsliga principerna	9
3.1 Inledning.....	9
3.2 Ersättningsmodellen innebär att trafikutövaren kan få väsentligt ökade kostnader utan kompensation	10
3.3 Anbudsgivaren står all risk mellan anbud och Uppdragsavtalets ikraftträdande.....	13
3.4 Ändringshanteringsbilagan är oskälig eftersom den i flera fall leder till att trafikutövaren inte kommer att få kompensation trots väsentligt ökade kostnader	14
3.5 Trafikutövaren står all risk för att fordon finns på plats, men Trafiknämnden avgör om fordonen uppfyller nämndens otydliga krav på social hållbarhet	18
4. Upphandlingen måste göras om	23

1. BAKGRUND OCH SAKOMSTÄNDIGHETER

1.1 Nobina vidhåller vad som anförts i ansökan om överprövning och utvecklar sin talan enligt nedan.

1.2 Bolaget använder i detta yttrande samma definitioner som i ansökan om överprövning.

1.3 Om parterna

1.3.1 Region Stockholm är, i egenskap av regional kollektivtrafikmyndighet i Stockholms län, ansvarig för kollektivtrafiken i länet. För uppfyllandet av sitt ansvar för kollektivtrafiken är det vanligt att den regionala kollektivtrafikmyndigheten upphandlar kontrakt avseende de tjänster som behövs för kollektivtrafiken i länet. Detta gäller inte minst inom Stockholms län. Upphandlingen genomförs av Trafiknämnden inom Region Stockholm enligt vid varje tid gällande upphandlingslagstiftning och överläts efter avslutad upphandling till SL, som är ett av Region Stockholm kontrollerat aktiebolag genom vilket kollektivtrafiken i länet bedrivs.

1.3.2 Nobinakoncernen är Nordens största kollektivtrafikföretag. Koncernen har 13 000 medarbetare och bedriver kollektivtrafik i Sverige, Danmark, Norge och Finland. Nobina Sverige AB (Nobina) är det rörelsedrivande bolaget för kollektivtrafik i Sverige. Bolaget har sitt säte i Solna.

1.4 Trafiknämnden upphandlar busstrafik inom Stockholms län i område E46

1.4.1 Under början av 2024 meddelade Trafiknämnden att den hade för avsikt att upphandla kollektiv busstrafik i Stockholms län inom område E46 Innerstaden och Lidingö. Upphandlingen skulle ske genom ett förhandlat förfarande enligt LUF, där leverantörerna först skulle kvalificera sig.

1.4.2 Under våren 2024 inledde Trafiknämnden Upphandlingen och bjöd in de på förhand kvalificerade leverantörerna, inklusive Nobina, att lämna anbud, (se anbudsinbjudan i [bilaga 1](#)). Respektive kontrakt skulle tilldelas den leverantör som inkommit med det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med hänsyn till bästa förhållande mellan pris och kvalitet.

1.4.3 När Nobina fick kännedom om innehållet i upphandlingsdokumenten påtalade Nobina för Region Stockholm att villkoren i upphandlingsdokumenten var oskäliga och att anbudsgivarna därmed inte kunde lämna jämförbara anbud utifrån samma förutsättningar.¹ I korthet var de upphandlade kontrakten oskäliga på grund av i) att ersättningsmodellen var oförutsebar och utom trafikutövarens kontroll, ii) att ändringshanteringsbilagan i avtalet innebar att trafikutövaren inte fick ersättning för väsentligt ökade kostnader, samt iii) att kraven på dokumentation kopplad till social hållbarhet i praktiken var omöjliga att uppfylla.

¹ Se t.ex. fråga 94 i Frågor och svar, publik fråga 6 november 2024 se [bilaga 2](#).

- 1.4.4 På grund av den betydande risk som ersättningsmodellen, ändringshanteringsbestämmelserna och kraven på social hållbarhet innebar för anbudsgivarna, meddelade Nobina Trafiknämnden i november 2024 att Bolaget övervägde att inte lämna något anbud i Upphandlingen.²
- 1.4.5 Bolaget försökte också vid upprepade tillfällen förmå Trafiknämnden att skapa balanserade kravspecifikationer och kontraktsvillkor inom ramen för "Frågor och svar" under Upphandlingen, bl.a. genom att poängtera för Trafiknämnden att de oskäliga avtalsvillkoren leder till svårigheter i att säkerställa jämförbara anbud och att Upphandlingen inte nödvändigtvis leder till att kontraktet tilldelas den anbudsgivare som lämnat det bästa anbudet.³
- 1.4.6 Trots Nobinas försök att påverka Upphandlingen till det bättre – först genom dialog, sedan genom "Frågor och svar" och därefter ytterligare påpekanden – var ansträngningarna förgäves. Trafiknämnden ignorerade de brister som Nobina och andra leverantörer i branschen påtalade under en längre tid.
- 1.4.7 Nobina kan i realiteten inte heller avstå från att lämna anbud. Uppdragsavtal E46 är ett av de största kollektivtrafikavtalen i den svenska busstrafiken. Upphandlingens betydelse, omfattning och värde innebär i praktiken att det inte är ett alternativ för Nobina att avstå från att delta i Upphandlingen, eller för den delen kommande upphandlingar i Region Stockholm som Trafiknämnden genomför. Utifrån Nobinas perspektiv hade bolaget i praktiken alltså inget annat val än att delta i Upphandlingen och försöka påverka upphandlingsdokumenten genom överprövning.
- 1.5 Nobina ansöker om överprövning för att uppnå skäliga villkor**
- 1.5.1 Vid tidpunkten för denna ansökan om överprövning har tilldelningsbeslut ännu inte meddelats. Det saknar dock betydelse, eftersom syftet med Nobinas överprövning är att få till stånd skäliga villkor för kollektivtrafiken i Region Stockholm alldeles oavsett vilken anbudsgivare som vinner Upphandlingen.
- 1.5.2 Nobina anser att det upphandlade kontraktet strider mot LUF och att anbudsgivarna inte har fått möjlighet att lämna anbud på lika förutsättningar. Bolagets tidigare påpekanden, genom tidig dialog med Trafiknämnden och genom "Frågor & svar", har inte vunnit gehör. Nobinas överprövning syftar till att försöka påverka branschen för att skäliga villkor för bedrivande av kollektivtrafiken i Region Stockholm ska råda. Detta alldeles oavsett vilken anbudsgivare som vinner. I längden skulle det gynna både anbudsgivare, Region Stockholm, och resenärerna i kollektivtrafiken om den bästa anbudsgivaren vann Upphandlingen. Nobina anser också att detta är vad som krävs för att upprätthålla det upphandlingsrättsliga regelverket i Upphandlingen.
- 1.5.3 Som framgått är det enda återstående alternativet för Nobina att uppnå skäliga villkor i det upphandlade kontraktet nu att överpröva Upphandlingen.

² Se fråga 86 i Frågor och svar, publik fråga den 8 november 2024 se bilaga 2.

³ Se t. ex. fråga 85 i Frågor & svar, publik fråga den 7 november 2024 se bilaga 2.

2. CIVILRÄTTSLIGT OSKÄLIGA VILLKOR ÄR UPPHANDLINGSRÄTTSLIGT OTILLÅTNA

2.1 Upphandlingsrättsliga principer kräver att upphandlingsdokumenten ska vara utformade på ett klart, precist och entydigt sätt och därutöver vara proportionerliga

2.1.1 Enligt 4 kap. 1 § LUF ska upphandlande enheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Kraven i upphandlingen måste också vara förenliga med proportionalitetsprincipen, dvs. kraven får inte utformas på ett oskäligt sätt.

2.1.2 EU-domstolen har i en lång rad avgöranden uttalat att det följer av principerna om likabehandling och öppenhet att upphandlingsdokumenten ska vara utformade på ett klart, precist och entydigt sätt för att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare ska kunna förstå den exakta innebörden av dessa och tolka dem på samma sätt.⁴

2.1.3 EU-domstolen har i målet *Allianz Vorsorgekasse AG*⁵ motiverat kravet på att upphandlingsdokument ska vara klara, tydliga och entydiga på följande sätt (vår understrykning):

*"[D]els för att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare ska kunna förstå den exakta räckvidden av dem och tolka dem på samma sätt, dels för att begränsa den upphandlande myndighetens utrymme för eget skön och ge denna myndighet en möjlighet att på ett effektivt sätt kunna kontrollera om anbuderna från anbudsgivarna uppfyller upphandlingskriterierna för det aktuella kontraktet [...]"*⁶

2.1.4 Syftet med kravet på att upphandlingsdokumenten ska vara utformade på ett klart, precist och entydigt sätt är således bl.a. att anbudsgivarna ska kunna förstå den exakta räckvidden av dem och tolka dem på samma sätt.

2.1.5 Högsta förvaltningsdomstolen har å sin sida gjort följande uttalanden i RÅ 2002 ref. 50:

"I det uppställda kravet på affärsmässighet [vilket motsvaras av 4 kap. 1 § LOU] får anses ligga att ett förfrågningsunderlag skall vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen och att en utvärderingsmodell skall vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, dvs. att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas. Detta följer också av gemenskapsrättens krav på likabehandling, förutsebarhet och transparens".

⁴ Se bl.a. EU-domstolens dom i målen C-387/19, *RTS infra and Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel*, p. 35, C-309/18, *Lavorgna Srl*, punkt 19, C-27/15, *Pizzo*, punkt 36, och C-42/13, *Cartiera dell'Adda*, punkt 44

⁵ EU-domstolens dom i mål nr C-699/17.

⁶ Se punkt 62 i domen.

- 2.1.6 Av avgörandet framgår att den omständigheten att upphandlingsdokumenten inte är så klart och tydligt utformade att leverantörerna kan avgöra vad den upphandlande enheten tillmäter betydelse vid upphandlingen utgör en överträdelse av de grundläggande principerna. Upphandlingsdokumenten måste således vara utformade så att det är tydligt hur bedömningen och utvärderingen av anbud ska göras.⁷ Utgångspunkten gällande kraven på upphandlingsdokumenten är, som EU-domstolen konstaterat i ovan citerade rättsfall, att de ska kunna förstås av en "*rimligt informerad och normalt omsorgsfull*" leverantör. Av RÅ 2002 ref. 50 framgår vidare att kraven som ställs på att upphandlingsdokumentet ska vara tydligt utformat följer av de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna om likabehandling och öppenhet. Vidare krävs att upphandlingens utformning ska leda till ett "rättvisande resultat".
- 2.1.7 Det som en *rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör* förväntar sig av ett avtal illustreras väl av Högsta domstolens dom i NJA 2021 s. 643 (Ramavtalet). I p. 14 i Ramavtalet beskriver Högsta domstolen utgångspunkten, för frågan om hur avtalet skulle tolkas, att ett avtal ska "*fylla en förnuftig funktion och utgöra en rimlig reglering av parternas intressen*".
- 2.1.8 En rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör, ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv, har rätt att förvänta sig av en upphandlande enhet att avtalsvillkoren i sin helhet fyller en förnuftig funktion och att de utgör en rimlig reglering av parternas intressen. Om avtalet vare sig är förnuftigt eller rimligt, på det sätt som följer av Högsta domstolens resonemang, finns det helt enkelt ingen måttstock som en rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör kan använda sig av för att förstå underlaget. I en sådan situation är upphandlingsdokumenten oförenliga med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna.
- 2.1.9 Som förvaltningsrätten också själv konstaterat i sin dom i mål nr 15805-21 åligger det upphandlande enheter att i upphandlingsdokumenten tillhandahålla ordentliga upplysningar om det upphandlade uppdragets omfattning. Sådana uppgifter är av stor betydelse bland annat för leverantörernas möjligheter att kunna lämna väl avvägda anbud i förhållande till upphandlingsföremålet.
- 2.1.10 *Sammanfattningsvis* ställs det höga krav på upphandlingsdokumenten. Dessa måste vara utformade på ett klart, precist och entydigt sätt, och kunna förstås av en rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör samt vara ägnade att leda till ett rättvisande resultat. Om upphandlingsdokumenten inte uppfyller dessa krav sker upphandlingen i strid med de upphandlingsrättsliga principerna om proportionalitet, likabehandling och öppenhet.

⁷ Jfr i detta avseende även Rosén Andersson m.fl., *Lagen om offentlig upphandling – En kommentar*, Norstedts gula bibliotek, 3 u., s. 264 f.

2.2 Ett upphandlat avtal som är oskäligt kan bli föremål för jämkning

- 2.2.1 LUF innehåller i princip inga uttryckliga bestämmelser i fråga om vilka ömsesidiga förpliktelser parterna ska ha enligt ett upphandlat avtal, utan detta regleras med tillämpning av allmän avtalsrätt.⁸ De grundläggande upphandlingsrättsliga principerna medför dock i praktiken en begränsning i upphandlande enheters handlingsfrihet i fråga om det upphandlade avtalets innehåll (se mer i efterföljande avsnitt).
- 2.2.2 Högsta domstolen bekräftade i NJA 2021 s. 643 (Ramavtalet) att ett kontrakt som tillkommit efter en offentlig upphandling inte utesluter tillämpning av allmänna avtalsrättsliga regler. Detta gäller inte enbart tolkning av kontraktet, utan också utfyllnad. Det innebär att kontraktet kan kompletteras för det fall att en viss fråga inte blivit reglerad i avtalet.⁹
- 2.2.3 Enligt 36 § avtalslagen får allmän domstol jämka eller lämna avtalsvillkor utan avseende om villkoret är oskäligt med hänsyn till dess innehåll, omständigheterna vid dess tillkomst, senare inträffade förhållanden eller omständigheterna i övrigt.
- 2.2.4 Eftersom parternas ömsesidiga förpliktelser enligt ett upphandlat kontrakt ska regleras med tillämpning av allmänna avtalsrättsliga regler föreligger inte något hinder mot att förändra kontraktets innehåll med stöd av 36 § avtalslagen om kontraktet är oskäligt.¹⁰
- 2.2.5 I förarbetena till 36 § avtalslagen finns åtskilliga uttalanden om när ett villkor ska anses vara oskäligt. Något som särskilt framhålls är att ett villkor som ger ena parten en *"ensidig beslutanderätt"* eller som *"lägger all makt i den överlägsna partens hand"* kan vara oskäligt.¹¹ Om ett avtalsvillkor strider mot gott affärsskick talar mycket för att det också är oskäligt, särskilt om den part som förfördelas av villkoret *"står mer eller mindre rättslös och utlämnad åt motpartens godtycke"*.¹² I bedömningen av om jämkning är påkallad ska hänsyn också tas till obalans i värdet av förmånerna på ömse sidor om avtalsförhållandet.¹³ Denna grund för oskälighet blir särskilt relevant vid långvariga avtal.¹⁴
- 2.2.6 Tillämpning av 36 § avtalslagen hindras inte av att en underlägsen part vid avtalets ingående var medveten om att det förelåg eller kunde komma att inträffa omständigheter som innebär att ett avtalsvillkor är eller blir oskäligt. En underlägsen part kan exempelvis av ekonomiska skäl anse sig vara tvungen att ingå avtal och kan även i sådana fall förtjäna skydd.¹⁵ Härtill kan ändrade förhållanden (t.ex. oväntat stark prisuppgång) vara ett särskilt skäl till att tillämpningen av ett villkor blir oskälig.¹⁶

⁸ Se prop. 2015/16:195 s. 513 f.

⁹ Se NJA 2021 s. 643, p. 14.

¹⁰ Se bl.a. Morawetz, 36 § avtalslagen och förbudet mot väsentliga förändringar av villkoren i offentliga kontrakt, i Juridisk tidskrift, Häfte nr 1 2014/15, s. 88–104.

¹¹ Prop 1994/95:17 s. 19 och prop. 1975/76:81 s. 39.

¹² Prop 1975/76:81 s. 44.

¹³ Se prop 1975/76:81 s. 42.

¹⁴ Se K. Grönfors och R. Dotevall *Avtalslagen – En kommentar*, kommentaren till 3 kap. 36 §, avsnitt 11, version 6, JUNO.

¹⁵ Jfr prop 1975/76:81 s. 104 f.

¹⁶ Jfr J. Axhamn m.fl., *Ändrade förhållanden* (2022), s. 15.

2.2.7 Om villkoren i ett upphandlat kontrakt är alltför obalanserade till fördel för den upphandlande enheten finns alltså en möjlighet för anbudsgivaren att jämka det upphandlade kontraktet med stöd av 36 § avtalslagen.

2.3 Ett avtal som sannolikt kommer att behöva jämkas strider mot de upphandlingsrättsliga principerna

2.3.1 Syftet med upphandlingslagstiftningen är att främja fri konkurrens. När en upphandling utformas på ett sätt som aktivt förhindrar leverantörerna från att kunna lämna konkurrenskraftiga anbud baserat på den upphandlande enhetens faktiska behov, förfelas hela syftet med upphandlingslagstiftningen.

2.3.2 Eftersom det är den upphandlande enheten som bestämmer avtalsvillkoren förekommer det inte sällan att upphandlade kontrakt är påtagligt obalanserade till den upphandlande enhetens förmån. Om de kommersiella villkoren som utannonseras är för beställarvänliga och avviker i alltför hög grad från vad som kan anses vara marknadsmässiga avtalsvillkor kan anbudsgivarna i och för sig välja att inte lämna något anbud.

2.3.3 Det alternativet är dock i praktiken inte ett realistiskt alternativ för anbudsgivare som verkar inom branscher vars verksamhet i princip uteslutande bygger på avtal med offentlig sektor och där den upphandlande enheten har dominerande ställning på marknaden. I de fallen har anbudsgivarna i princip inte något annat val än att lämna anbud, trots att villkoren framstår som oskäligen.

2.3.4 Den kommersiella verkligheten gör därför att anbudsgivare lämnar anbud och prissätter dem lägre, trots att de anser att villkoren är oskäligen. Det låter sig göras då anbudsgivaren kan anta att den kommer att kunna uppnå bättre avtalsvillkor än vad som faktiskt framgår i upphandlingsdokumenten i händelse av tilldelning av kontraktet. Ändringarna kan också åstadkommas på i huvudsakligen två sätt:

- anbudsgivaren kommer överens med den upphandlande enheten om eftergifter genom ingående av tilläggsavtal eller genom att inte tillämpa kontraktet fullt ut, alternativt
- anbudsgivaren driver en process för att jämka oskäligen avtalsvillkor med stöd av allmänna avtalsrättsliga regler.

2.3.5 Att anbudsgivaren räknar med att parterna senare kan komma överens om avsteg från de upphandlande avtalsvillkoren gör både att anbudet trots allt lämnas in och att anbudspriset kan vara lägre än vad som motsvarar den bedömda risken. Anbudsgivaren kan därutöver räkna med ventilen domstolsprövning för att åstadkomma en jämkning av avtalet, om parterna inte skulle komma överens om avsteg. Därmed innebär alltså alltför beställarvänliga avtalsvillkor att anbudsgivarna inte på förhand kan veta vilket innehåll det upphandlade kontraktet i slutändan kommer att få.

2.3.6 Denna osäkerhet innebär i sin tur att upphandlingsdokumenten inte uppfyller kraven på att vara klart, precist och entydigt formulerade, vilket är i strid med principerna om

öppenhet och likabehandling i 4 kap. 1 § LUF. Med andra ord, sådana upphandlingsvillkor som kräver att anbudsgivarna spekulerar i huruvida det föreligger legala förutsättningar för jämkning, och vilket innehåll kontraktet kommer att ha efter en eventuell jämkning, faller långt utanför vad som kan förväntas av en rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör, jfr ovan avsnitt 2.1.

- 2.3.7 Legala bedömningar av frågan om ett avtalsvillkor kommer att bedömas oskäligt eller inte är mycket komplexa till sin natur. Den typen av bedömning tillhör inte de normala riskbedömningar som en anbudsgivare kan förväntas göra inför en offentlig upphandling. Anbudsgivarna kommer att göra helt skilda bedömningar av i vilken mån de ekonomiska riskerna i upphandlingen förmildras av möjligheten till jämkning av avtalet. Vissa anbudsgivare kan komma att i väsentlig mån beakta denna möjlighet vid sin prissättning, medan andra anbudsgivare av olika skäl kanske inte gör det alls.
- 2.3.8 När den ena parten exempelvis ensidigt kan ändra den andra partens kontraktsåtagande utan att utge ersättning för den merkostnad som förändringen medför kan det konstateras att avtalet knappast kan sägas fylla en förnuftig funktion och att det inte utgör en rimlig reglering av parternas intressen. En sådan reglering är oskälig i den mening som avses i 36 § avtalslagen, och det är helt enkelt inte en sådan avtalsstruktur som en rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör har rätt att förvänta sig från en upphandlande enhet. Ett annat sätt att uttrycka det är att när grund för jämkning föreligger, föreligger också en överträdelse av de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna.
- 2.3.9 Förutsättningarna för Upphandlingen blir alltså otydliga i strid med öppenhetsprincipen, och denna osäkerhet och svårighet i att kalkylera ett anbudspris resulterar i ett upphandlingsförfarande där anbuderna inte är jämförbara. När anbuderna inte är jämförbara på grund av brister i upphandlingsdokumentationen, är det omöjligt att behandla anbudsgivarna på ett likvärdigt sätt, vilket strider mot likabehandlingsprincipen.
- 2.4 Utgångspunkten är således att upphandlingsdokumenten ska vara fullständiga, tydliga, förnuftiga och rimliga, och inte får lämna utrymme för tvivel eller osäkerhet om förutsättningarna för upphandlingen.

3. UPPDRAGSAVTALET ÄR OSKÄLIGT OCH STRIDER MOT DE UPPHANDLINGSRÄTTSLIGA PRINCIPERNA

3.1 Inledning

- 3.1.1 Bolaget har redogjort för sakomständigheterna i ansökan om överprövning i avsnitt 1 ovan, och för de rättsliga utgångspunkterna i avsnitt 2 ovan. I det följande kommer Bolaget att redogöra för innehållet i det upphandlade kontraktet (bilaga 3, "Uppdragsavtalet"), varför villkoren är oskäliga, och varför detta innebär att de upphandlingsrättsliga principerna åsidosätts.
- 3.1.2 Nobina anser att Uppdragsavtalet i flera avseenden strider mot LUF och mot de upphandlingsrättsliga principerna. I korthet föreligger följande brister i Uppdragsavtalet:

- Ersättningsstrukturen innebär att trafikutövaren står den ekonomiska risken för att Trafiknämnden ändrar uppdragets omfattning och lokalisering.
- Ändringshanteringsbilagan innebär att trafikutövaren står den ekonomiska risken för händelser som orsakas av Trafiknämnden, och för att ersättningsmodellen slår fel.
- Avsaknaden av möjlighet för trafikutövaren att få ersättning för ökade kostnader under (den eventuellt mycket långa) tiden mellan anbudsinlämnande och ikraftträdandet av Uppdragsavtalet innebär att Trafikutövaren står den ekonomiska risken för bl.a. prisuppgångar på fordonspriser.
- Kraven som ställs på elbussar vad gäller social hållbarhet innebär att det är trafikutövaren som står den ekonomiska risken för att fordon finns på plats, samtidigt som Trafiknämnden har ensidig bestämmanderätt i fråga om trafikutövarens fordonsbeställning godkänns.

3.1.3 I följande avsnitt beskriver Bolaget hur var och en av dessa aspekter var för sig innebär en skev riskfördelning som innebär att upphandlingsdokumenten är oproportionerliga och därtill inte är upprättade på ett klart, precist och entydigt sätt, varför anbudsgivarna saknar möjlighet att lämna anbud på likvärdiga villkor. I dess nuvarande skick kan utformningen av Upphandlingen inte anses leda till ett sådant rättvisande resultat som krävs enligt Högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis.

3.1.4 I kombination med varandra blir riskfördelningen i Uppdragsavtalet exponentiellt värre, och sannolikt kommer Uppdragsavtalet att behöva jämkas med stöd av allmänna avtalsrättsliga regler. Detta utgör dock en mycket komplex bedömning som inte faller inom vad en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare kan ta i beaktning vid prissättning av anbudet. Även av det skälet brister upphandlingsdokumenten i förhållande till kraven som följer av de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna om proportionalitet, likabehandling och öppenhet.

3.1.5 Uppdragsavtalet är alltså utformat i strid med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna om proportionalitet, likabehandling och öppenhet.

3.1.6 Upphandlingens utformning i kombination med den starka ställning som Trafiknämnden har på marknaden för kollektivtrafik i Region Stockholm (och Trafiknämndens stora inköpsvolymen även sett till den totala nationella marknaden) innebär också en överträdelse av konkurrensprincipen i 4 kap. 2 § LUF.

3.2 **Ersättningsmodellen innebär att trafikutövaren kan få väsentligt ökade kostnader utan kompensation**

3.2.1 Ersättningen till trafikutövaren regleras i Bilaga 9 till Uppdragsavtalet ("**Ersättningsbilagan**"), [bilaga 4](#). I korthet innebär ersättningsmodellen att trafikutövaren erhåller ersättning dels för antalet utförda utbudskilometer, dels för antalet validerade biljetter.

- 3.2.2 Vid trafikstart bedöms ca 30 procent av trafikutövarens ersättning utgöras av s.k. "VBP-ersättning".¹⁷ VBP-ersättning är en incitamentsbaserad ersättning som innebär att trafikutövaren erhåller ett visst antal kronor för varje resenär som validerar sin biljett.¹⁸
- 3.2.3 Merparten av trafikutövarens ersättning utgörs dock av s.k. "Produktionsersättning". Produktionsersättningen utgår från ett på förhand bestämt antal utbudskilometer, och justeras sedan utifrån den faktiska trafikproduktionen som beställs.
- 3.2.4 Utöver detta kan trafikutövaren få både bonus och viten baserat på "Kvalitetsfaktorer" som kundnöjdhet och punktlighet. Trafikutövaren kan dessutom erhålla Uppstartser-sättning för en väl genomförd trafikstart.¹⁹
- 3.2.5 Trafikutövaren erhåller alltså ingen ersättning för tidsåtgång, att ha fordon i bruk, för drivmedel, eller för andra kostnader. Trafikutövarens ersättning regleras inte när den totala tidsåtgången av uppdraget (tidtabellstid) förändras, utan endast när antal utbudskilometer förändras. Enkelt uttryckt resulterar en stillastående buss inte i fler utbudskilometer, men den stillastående bussen innebär fortfarande ökade kostnader för trafikutövaren.
- 3.2.6 Samtliga kostnader prisas naturligtvis in i anbudet. Ett lågt anbudspris förutsätter alltså att trafikutövaren kan utföra ett högt antal utbudskilometer med låga kostnader för personal, bussar och drivmedel. En låg framkomlighet och låg genomsnittshastighet resulterar i ökade kostnader för trafikutövaren, i form av framför allt personalkostnader och drivmedelskostnader. Låg framkomlighet kan exempelvis bero på den ökade förtäringen av Stockholm, men även köer vid rusningstrafik, olyckor eller vägarbeten. Var i trafikområdet bussarna ska trafikera har en stor påverkan på dessa omständigheter.
- 3.2.7 Upphandlingen avser som nämnts ovan busstrafik i Stockholms innerstad. Detta är ett geografiskt område som i allmänhet är utsatt för risk för låg framkomlighet och låg genomsnittshastighet. Det stora problemet i detta avseende är dock att denna riskbild varierar över tid, beroende på bl.a. politiska beslut om satsningar på infrastruktur eller omstrukturering av trafikflöden. Ett enda enskilt sådant beslut kan få omfattande konsekvenser för lönsamheten för uppdraget, och trafikutövaren saknar såväl möjlighet att överblicka dessa potentiella risker som möjlighet att få ersättning för de merkostnader som Trafiknämnden (i enlighet med Uppdragsavtalet) ensidigt kan bestämma sig för att övervältra på trafikutövaren.
- 3.2.8 Samtidigt som trafikutövarens ersättning huvudsakligen baseras på antalet utbudskilometer, är det Trafiknämnden som anvisar hur uppdraget ska utföras.²⁰ Dessutom kan trafikutövaren vara skyldig att utföra tjänster som inte uttryckligen beskrivs i Uppdragsavtalet i enlighet med "Trafikutövarens helhetsansvar".²¹

¹⁷ Se punkten 1 i Ersättningsbilagan.

¹⁸ Se punkten 2.3 i Ersättningsbilagan.

¹⁹ Se punkten 9 i Bilaga 14A.

²⁰ Se bl.a. punkten 3.2 i Uppdragsavtalet.

²¹ Se punkten 1.2 i Uppdragsavtalet.

- 3.2.9 När Trafiknämnden bestämmer omfattningen av eller ändrar uppdraget erhåller trafikutövaren ersättning på samma sätt som beskrivits ovan, dvs. huvudsakligen baserat på antalet utbudskilometer.
- 3.2.10 Det står alltså Trafiknämnden fritt att ändra trafikbeställningen på ett sätt som innebär att framkomligheten och genomsnittshastigheten påverkas negativt (t.ex. att betydligt större delar av bussturer ska genomföras i trafiktäta områden eller att fler bussar ska användas för en viss vägsträcka), samtidigt som trafikutövaren inte erhåller ersättning för sina ökade kostnader.
- 3.2.11 De ovan nämnda problemen kan illustreras med följande exempel. Om genomsnittshastigheten försämras med fem procent jämfört med dagens läge till följd av att Trafiknämnden beslutar om en ändring, kostar det i E46 ca 11,4 miljoner kr/år i ökad förarlön för att köra samma turlagda trafik. Detta samtidigt som trafikutövarens ersättning förblir densamma eftersom den i all väsentlighet baseras på antalet utförda kilometer. Trafikutövaren står således all risk för eventuella ökade kostnader som krävs för att utföra trafiken. Detta gäller även när Trafiknämnden själv förorsakar den ökade kostnaden.
- 3.2.12 Detta kan likställas med att taxametern i en taxibil skulle stängas av så snart taxibilen står stilla. Dvs. att taxiföraren skulle tvingas stå all risk för rådande trafiksituation genom att alltid få lika mycket betalt för att köra samma sträcka, oavsett hur lång tid det tar och hur mycket det faktiskt kostar att genomföra resan (även i de fall stillaståendet, den ökade tidsåtgången och den ökade kostnaden beror på kunden själv!). En sådan ersättningsmodell hade varit uppenbart oskälig, och i stället använder taxametern en kombination av tid *och* körsträcka för att beräkna priset för en resa. Med en sådan ersättningsmodell uppnås en rimlig riskfördelning mellan parterna.
- 3.2.13 Anbudsgivarna poängterade för Trafiknämnden under Upphandlingen att ersättningsmodellen inte var rimlig eftersom den styrs i hög utsträckning av omständigheter som trafikutövaren inte har någon kontroll över.²² Kritiken resulterade dock inte i några ändringar i Uppdragsavtalet av Trafiknämnden.
- 3.2.14 Eftersom Trafiknämnden kan anvisa trafiken på ett sätt som innebär ökade kostnader utan att utge en ökad ersättning till trafikutövaren, samtidigt som det är omöjligt att förutse i vilken omfattning detta kommer att ske, är Uppdragsavtalet inte utformat på ett klart, precist och entydigt sätt. Eftersom anbudsgivarna kommer göra helt skilda riskbedömningar i detta avseende resulterar detta i att anbuderna inte kommer vara jämförbara, och att den upphandlande enheten inte kan jämföra anbuderna på ett likvärdigt sätt. Redan på grund av otydligheten i ersättningsmodellen träds alltså de upphandlingsrättsliga principerna om likabehandling och öppenhet i 4 kap. 1 § LUF förnärligt.
- 3.2.15 I tillägg till det finns en hög sannolikhet att avtalsvillkoren kan jämkas. I enlighet med Högsta domstolens rättspraxis skulle sannolikt grund för jämkning föreligga om kost-

²² Se t.ex. fråga 110 i Frågor & svar, publik fråga den 28 november 2024.

naderna väsentligt ökar till följd av Trafiknämndens beslut, utan att ersättningen till trafikutövaren ökar. Detta eftersom den ena parten ensidigt tillgodogör sig en större prestation från sin motpart utan att ge något i utbyte.²³ En sådan påtaglig obalans kan inte förstås som något annat än en oskälig och oförnuftig reglering av parternas intressen i avtalet, vilket (som ovan nämnts) samtidigt innebär att kraven är oförenliga med proportionalitetsprincipen i 4 kap. 1 § LUF.

- 3.2.16 Även om det framstår som sannolikt att avtalsvillkoren kan jämkas på avtalsrättslig grund, kan resultatet av en sådan jämkning dock inte förutses. 36 § avtalslagen innebär att avtalsvillkor kan åsidosättas eller jämkas tills avtalet inte längre är oskäligt, men det går inte att på förhand säga hur avtalet kommer att se ut efter jämkningen. Dessutom hör inte sådana legala spekulationer till de omständigheter som en anbudsgivare har att beakta vid prissättning av sitt anbud. Även av detta skäl strider ersättningsmodellen mot de upphandlingsrättsliga principerna om proportionalitet, likabehandling och öppenhet i 4 kap. 1 § LUF.

3.3 Anbudsgivaren står all risk mellan anbud och Uppdragsavtalets ikraftträdande

- 3.3.1 Uppdragsavtalets ikraftträdande regleras i punkten 14.1.1 i Uppdragsavtalet. Utöver att parterna undertecknat avtalet förutsätter avtalets ikraftträdande bl.a. att tilldelningsbeslutet i den upphandling som föregick ingåendet av Uppdragsavtalet inte resulterat i lagakraftvunnen dom som innebär att upphandlingen ska rättas eller göras om, samt att trafikutövarens anmälan till myndigheten Inspektion för strategiska produkter (ISP) lämnats utan åtgärd eller godkänts. Ingen anbudsgivare kan därför med säkerhet veta hur lång tid den är bunden av anbudet. Samtidigt saknas möjlighet för trafikutövaren att få ersättning för ökade kostnader.
- 3.3.2 Regleringen kring anbudets giltighetstid innebär att anbudsgivarna är bundna av sina anbud under en mycket lång tid. Trafikutövarens anmälan till ISP kan fördröja denna tidsperiod ytterligare.
- 3.3.3 Avsnitt 4 i Ersättningsbilagan reglerar möjligheten till indexuppräknings av avtalade priser. I dessa bestämmelser anges att priserna endast kan justeras under Avtalstiden,²⁴ samt att ingen indexreglering sker av Uppstartersättningen²⁵. Det är den enda indexuppräknings som finns reglerad i Uppdragsavtalet.
- 3.3.4 Trafikutövaren saknar dock i övrigt möjlighet att få ersättning för prisuppgångar som sker efter anbudsinlämnande och ikraftträdandet av Uppdragsavtalet. Det gäller exempelvis risken för att leveransoffert avseende fordon för uppdraget och annan nödvändig utrustning löper ut. Detta gäller även när tidsutdräkten inte beror på trafikutövaren.
- 3.3.5 Kontraktet inkluderar inte någon form av mekanism som möjliggör att den ekonomiska jämvikten mellan beställare och leverantör kan bibehållas, även om kontraktssignering

²³ Jfr t.ex. NJA 2005 s. 142.

²⁴ Se punkten 4.1 i Ersättningsbilagan.

²⁵ Se punkten 2.1 i Ersättningsbilagan.

fördröjs till följd av en utdragen överprövningsprocess. En affärsmässig, balanserad och skälig ordning hade varit att trafikutövaren ägde rätt till kompensation för ökade kostnader till följd av tidsutdräkt som ligger utom trafikutövarens kontroll. Den totala frånvaron av sådana villkor i Uppdragsavtalet förstärker bilden av att riskfördelningen är obalanserad och oskälig.

- 3.3.6 Anbudsgivarna påtalade, inom ramen för Frågor & svar, att det var oskäligt att trafikutövaren behöver stå risken för prisökningar som sker under tiden mellan anbudsgivarens anbud och Uppdragsavtalets ikraftträdande.²⁶ Trafiknämnden hörsammade inte kritiken, utan stod fast vid den tidigare regleringen.
- 3.3.7 Eftersom all risk för tiden mellan anbud och avtalets ikraftträdande förläggs på anbudsgivaren, samtidigt som det är omöjligt att förutse om risken kommer att förverkligas, är Uppdragsavtalet oskäligt utformat, och därmed oförenligt med proportionalitetsprincipen i 4 kap. 1 § LUF.
- 3.3.8 Anbudsgivarna kommer sannolikt att göra helt olika bedömningar avseende riskens förverkligande, vilket dock inte är synligt för den upphandlande enheten. Anbudet kan därmed inte jämföras på ett likvärdigt sätt. Uppdragsavtalet strider alltså även mot principerna om likabehandling och öppenhet i 4 kap. 1 § LUF.
- 3.3.9 I en situation där det förflyter flera år från avgivande av slutligt anbud och avtalets ikraftträdande är det sannolikt oskäligt att all risk för anbudsförutsättningarna och prisstegring på nyttigheter förläggs på trafikutövaren när skälet till tidsutdräkten legat helt utom trafikutövarens kontroll. I NJA 2021 s. 245 förklarade Högsta domstolen exempelvis att om ett kontrakt ingås långt före den beräknade tidpunkten för avtalsstart kan också de förutsättningar och förhållanden som förelåg vid ingåendet av avtalet komma att förändras på ett avgörande sätt. I sådana situationer kan det enligt Högsta domstolen bli aktuellt att tillämpa allmänna avtalsrättsliga grundsatser, inklusive bestämmelserna i avtalslagen om rättshandlingars ogiltighet.
- 3.3.10 Uppdragsavtalets villkor i detta avseende kan alltså komma att jämkas. En rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör kan dock inte förutse och prissätta de legala förutsättningarna och konsekvenserna av en sådan eventuell jämkning av Uppdragsavtalet, och även av det skälet strider Uppdragsavtalet mot principerna om proportionalitet, likabehandling och öppenhet i 4 kap. 1 § LUF.
- 3.4 Ändringshanteringsbilagan är oskälig eftersom den i flera fall leder till att trafikutövaren inte kommer att få kompensation trots väsentligt ökade kostnader**
- 3.4.1 Under vissa förutsättningar kan en part ha rätt att uppta förhandling om justering av ersättningen enligt Uppdragsavtalet. Detta regleras i Bilaga 11 till Uppdragsavtalet ("Ändringshanteringsbilagan"), se [bilaga 5](#). Nedan följer en beskrivning av avtalsvillkoren av Ändringshanteringsbilagan.

²⁶ Se fråga 88 i Frågor och svar, publik fråga den 8 november 2024, bilaga 2.

Rätt till ersättning endast när händelse når visst tröskelvärde och endast för direkta, skäligen och verifierade kostnader

- 3.4.2 Enligt punkten 5.2 i Ändringshanteringsbilagan kan en part ha rätt att uppta förhandling angående justering av ersättningen vid en händelse som medför ändrade förutsättningar, om nämnda händelse inte var beslutad eller rimligen borde ha känts till av parten vid tidpunkten för slutligt anbud.
- 3.4.3 Händelsen måste även innebära en *väsentlig* kostnads- och/eller intäktspåverkan för parten. Med detta begrepp avses en händelse som ger upphov till en årlig nettopåverkan motsvarande ett belopp om minst två procent av årsomsättningen för Uppdragsavtalet.²⁷
- 3.4.4 Tröskeln om två procents årsomsättning innebär att trafikutövaren tvingas stå en sorts självrisk för händelser som inte når upp till tröskelvärdet, trots att trafikutövaren i flertalet fall inte har någon som helst kontroll över sådana förändrade omständigheter.
- 3.4.5 Trafiknämnden har exempelvis uppskattat det årliga kontraktsvärdet för E46 till 1,4 miljarder kronor. Baserat på den förväntade omsättningen per år innebär det alltså att påverkan behöver uppgå till 28 miljoner kr/år för E46 för att en "händelse" enligt Ändringshanteringsbilagan ska ge rätt till förhandling. Det bör särskilt noteras att varje händelse också räknas var för sig, och att flera olika händelser inte får kumuleras för att nå upp till tvåprocentsgränsen – trots att det kan röra sig om mångmiljonbelopp i oförutsebara kostnader för trafikutövaren.
- 3.4.6 Det ska även noteras att det råder otydlighet kring vad som ska anses utgöra "ändrade förutsättningar, ändringar och/eller anpassningar av [u]ppdraget" då detta ska bedömas i det enskilda fallet och med hänsyn till aktuella omständigheter. Ytterst är det Trafiknämnden som avgör om förutsättningar för förhandlingar är uppfyllda i det enskilda fallet.
- 3.4.7 Även när tröskelvärdet uppnås och rätt till justering föreligger, så har trafikutövaren endast rätt till ersättning för *direkta, skäligen och verifierade* kostnader.²⁸ Rätt till kompensation för påslag eller vinstmarginal, kostnader som är svåra att verifiera eller som inte bedöms "skäligen" av Trafiknämnden föreligger inte. Inte heller får trafikutövaren räkna in effekt på poster som bonus och viten såsom "ekonomisk påverkan", utan endast påverkan på faktiska kostnader.

Trafikutövaren kan sakna rätt till ersättning även när Trafiknämnden orsakar händelser som har en stor påverkan på trafikutövarens kostnader

- 3.4.8 Vidare förtydligar punkten 3.1 i Ändringshanteringsbilagan att trafikutövaren inte har rätt till omförhandling vid "*påverkan på Uppdraget* innebärande anpassningar av Uppdraget

²⁷ Se punkten 5.4 i Ändringshanteringsbilagan.

²⁸ Se punkten 6.4 i Ändringshanteringsbilagan.

med anledning av "byggstök" under Avtalstiden".²⁹ Vad som avses med "byggstök" framgår av punkt 3.1.2 i Uppdragsavtalet.

"Exempel på sådana bygg- eller infrastrukturprojekt som omfattas av "byggstök" skulle kunna vara, men är inte begränsat till, utbyggnad av tunnelbanan, arbeten vid Slussen och bussterminalen i Katarinaberget, arbeten med Roslagsbanan, förlängning av Spårväg City, liksom arbeten i centrala Stockholm. Trafikutövaren är särskilt medveten om den stora mängden bygg- och infrastrukturprojekt inom Avtalsområdet och om sin skyldighet att vidta erforderliga åtgärder och lägga om trafik i syfte att säkerställa en ändamålsenlig trafiklösning inom ramen för Uppdraget."

- 3.4.9 Dessa händelser kännetecknas av att de (i) ligger utanför leverantörens kontroll, (ii) nästan uteslutande ligger inom Trafiknämndens kontroll eller i vart fall inte kan påverkas av leverantören och (iii) med stor sannolikhet kommer att påverka den busstrafik som tillhandahålls i närhet till dessa områden. Det är fråga om omfattande ombyggnationer som med stor sannolikhet kommer leda till kraftiga fördyringar, men som trafikutövaren inte har någon möjlighet att kvantifiera i förväg.
- 3.4.10 På motsvarande sätt gäller att trafikutövaren inte har rätt till justerad ersättning vid driftsättande av bygg- eller infrastrukturprojekt som trafikutövaren rimligen borde ha känt till enligt punkten 3.1 b i Ändringshanteringsbilagan.
- 3.4.11 Trafiknämnden kan således, medvetet eller omedvetet, orsaka ett stort antal händelser som medför merkostnader i mångmiljonklassen för trafikutövaren. Händelserna har nämligen en stor påverkan på bussarnas framkomlighet och följaktligen på trafikutövarens kostnader för utförande av uppdraget. Trafikutövaren saknar möjlighet att få dessa kostnader ersatta till följd av Ändringshanteringsbilagan, även när dessa händelser orsakas av Trafiknämnden. Trafikutövaren står alltså den ekonomiska risken för Trafiknämndens agerande.

Minskat antal resenärer kan inte föranleda justering enligt Ändringshanteringsbilagan

- 3.4.12 Som framgått utgörs ca 30 procent av ersättningen under Uppdragsavtalet av VBP-ersättning, dvs. ersättning för antalet resenärer som validerar sin biljett.³⁰ Ett minskat antal validerade resenärer i avtalsområdet leder alltså till minskad ersättning för trafikutövaren.
- 3.4.13 Av punkten 3.1 c i Ändringshanteringsbilagan framgår att trafikutövaren inte har rätt till förhandling om justerad ersättning på grund av minskat antal resande i avtalsområdet. Ändringshanteringsbilagan hänvisar i denna del till punkten 2.3.1 i Ersättningsbilagan, där det framgår att trafikutövaren ska erhålla en garanterad miniminivå

²⁹ Se punkten 3.1 i Ändringshanteringsbilagan.

³⁰ Se punkt 3.2.2 ovan.

för VBP-ersättning, men att ett förändrat antal valideringar inte kan ge rätt till förhandling enligt Ändringshanteringsbilagan.

- 3.4.14 Den garanterade miniminivån för VBP-ersättning regleras årsvis och innebär att trafikutövaren har rätt till mellanskillnaden mellan den faktiska VBP-ersättningen för föregående tolv månaders period och den garanterade miniminivån enligt en viss formel.³¹ Något förenklat innebär formeln att trafikutövaren är berättigad till ersättning endast om VBP-ersättningen är *lägre* än 93 % av antalet valideringar som Trafiknämnden föreskriver i prisblanketten.³²
- 3.4.15 Händelser som leder till minskad VBP-ersättning, men som inte når upp till tröskelvärdet, ger alltså aldrig trafikutövaren rätt till ersättning. Detta gäller oavsett om dessa händelser skulle ha orsakats av Trafiknämnden.
- 3.4.16 Denna ordning innebär i sig en skev riskfördelning, men framstår som ännu mer obalanserad när man tar höjd för Uppdragsavtalets förutsättningar.
- 3.4.17 Uppdragsavtalet innehåller ett incitament om ökat resande och s.k. VBP-ersättning, dvs. för verifierad betalande påstigande (30 % av kontraktet). I och med att intäkterna kan ökas, görs därför också resandeprognoser som en del av anbudet och prissättningen, där ett förväntat ökat resande leder till att anbudspriset blir lägre. Utgångspunkten i denna typ av kontrakt är alltid ett ökat resande, vilket också uttryckligen förutsätts i kontraktets mål och intentioner.³³
- 3.4.18 I ljuset av att antalet resenärer – och följaktligen antalet valideringar – förväntas öka under avtalsperioden framstår den garanterade miniminivån för VBP-ersättning som än mer oskälig och oproportionerlig, särskilt med tanke på att trafikutövaren endast kan förlita sig på denna och inte på omförhandlingar enligt Ändringshanteringsbilagan.
- 3.4.19 De resandeprognoser som trafikutövaren räknar med i sitt anbud får alltså Trafiknämnden tillgodoräkna sig i form av ett lägre anbudspris, men trafikutövaren får inte stödja sig på detta i en förhandling med Trafiknämnden.³⁴ Återigen är det trafikutövaren som står den ekonomiska risken, och det gäller även om det skulle vara Trafiknämndens agerande som orsakat ett minskat resande (jfr t.ex. regleringen avseende ”byggstök”).

³¹ Se punkten 2.3.1 i Ersättningsbilagan.

³² VBP-modellen i Upphandlingen är förhållandevis komplex. I korthet fungerar modellen som så att trafikutövaren är garanterad ersättning för 93 % av antalet valideringar som Trafiknämnden bestämmer. Det antalet justeras uppåt eller nedåt beroende på utvecklingen av beställd trafik per år.

³³ Bl.a. anges i punkten 1.1.4 i Uppdragsavtalet att ett övergripande mål för kollektivtrafiken i Stockholms län är ett ökat resande med kollektivtrafiken.

³⁴ Se punkterna 3-5 i Ändringshanteringsbilagan i bilaga 5.

Ändringshanteringsbilagan medför att trafikutövaren inte kommer att få ersättning trots väsentligt ökade kostnader

- 3.4.20 Anbudsgivarna förde flera gånger under Upphandlingen fram att regleringen i Ändringshanteringsbilagan innehöll flera oskäligen villkor som på ett orimligt sätt överförde risk till trafikutövaren, även i sådana situationer som anbudsgivaren inte kan påverka, samt att detta medförde att anbudet inte kunde jämföras på ett likvärdigt sätt.³⁵ Trafiknämnden valde emellertid, trots dessa propåer, att behålla samma oskäligen riskfördelning.
- 3.4.21 Det föreligger således en mängd situationer där förutsättningarna för uppdraget förändras – antingen till följd av yttre förhållanden eller till följd av förhållanden inom Trafiknämndens kontroll – men där trafikutövaren saknar rätt till kompensation för ökade kostnader som förändringen innebär.
- 3.4.22 Det är alltså trafikutövaren som står risken för att förutsättningarna för uppdraget förändras, men eftersom detta gäller även när det är Trafiknämnden som orsakar sådana händelser är villkoren för Uppdragsavtalets genomförande oskäligen och därmed oförenliga med principen om proportionalitet i 4 kap. 1 § LUF,
- 3.4.23 Då det är omöjligt att förutse i vilken omfattning sådana risker förverkligas lämnar anbudsgivarna i praktiken sina anbud på olika villkor. Anbudet kan därmed inte jämföras på ett likvärdigt sätt, varför Uppdragsavtalet även strider mot principerna om likabehandling och öppenhet i 4 kap. 1 § LUF.
- 3.4.24 En bestämmelse som frångår den ena parten allt ansvar, även vid uppsåtliga eller grovt vårdslösa kontraktsbrott, är regelmässigt oskäligen.³⁶ På motsvarande sätt är en bestämmelse som ger den ena parten rätt att besluta om betydande förändringar av den andra partens kontraktsåtagande utan ett utgående ersättning för detta regelmässigt oskäligen.
- 3.4.25 Förverkligandet av nämnda risker kan möjligen förmildras på grund av möjligheten att jämkas eller åsidosätta delar av Uppdragsavtalet med stöd av allmänna avtalsrättsliga regler, men en anbudsgivare kan omöjligen veta i vilken utsträckning en sådan omständighet kan beaktas i prissättningen av anbudet på grund av de osäkerheter som detta innebär. Även detta förhållande innebär således att Uppdragsavtalet strider mot principerna om likabehandling och öppenhet i 4 kap. 1 § LUF, eftersom anbudet inte lämnats på likvärdiga förutsättningar och kan därmed inte jämföras på ett likvärdigt sätt.

3.5 Trafikutövaren står all risk för att fordon finns på plats, men Trafiknämnden avgör om fordonen uppfyller nämndens otydliga krav på social hållbarhet

- 3.5.1 Ett av de centrala målen för uppdraget är social hållbarhet. Bestämmelser om detta finns i Bilaga 2C Tillgänglighet och social hållbarhet ("**Hållbarhetsbilagan**"), [bilaga 6](#).

³⁵ Se t. ex. fråga 85 i Frågor och svar, publik fråga den 7 november 2024, bilaga 2.

³⁶ Se t. ex. NJA 2017 s. 113.

- 3.5.2 Enligt punkten 2.1 i Hållbarhetsbilagan ska Uppdragsavtalet fullgöras i enlighet med Region Stockholms Uppförandekod för leverantörer ("**Uppförandekoden**"), som innefattar krav på respekt för mänskliga rättigheter, arbetares rättigheter, miljö och affärsetik.

Trafikutövaren står all risk för att fordon finns på plats samtidigt som det är Trafiknämnden som ensidigt bestämmer om trafikutövaren får göra en fordonsbeställning

- 3.5.3 I avsnitt 2.2 i Hållbarhetsbilagan anges särskilda krav som gäller vid anskaffning av elbussar och framdriftsbatterier. För att visa att dessa krav är uppfyllda ska trafikutövaren inför anskaffning av elbussar inkomma med en redovisning av leveranskedjan för elbussar, batteripack och battericeller i enlighet med "Blankett 1 Redovisning leveranskedja buss", se [bilaga 7](#).
- 3.5.4 Trafiknämnden ska sedan lämna besked om Blankett 1 Redovisning leveranskedja buss godkänns eller inte enligt nedan (vår gulmarkering).

Det är Trafikutövarens ansvar att Uppdragsavtalets krav med avseende på tider för fordonsbeställning uppfylls. Trafikutövaren ska därför, i tillämpliga fall, i så god tid som möjligt inkomma med de handlingar som krävs enligt ovan. Beställaren ska lämna besked om av Trafikutövaren inlämnade underlag godkänns eller ej inom tjugo (20) arbetsdagar från Trafikutövarens inlämning av kompletta handlingar. För undvikande av tvivel kommer Beställaren inte att lämna några besked före Uppdragsavtalets ikraftträdande. I det fall komplettering av underlag krävs ska Trafikutövaren inkomma med dessa skyndsamt.

Om Beställaren inte godkänner av Trafikutövaren inlämnade underlag på grund att angivna krav inte är uppfyllda åligger det, för undvikande av tvivel, Trafikutövaren att på egen risk och bekostnad vidta åtgärder för att säkerställa att kraven i detta avsnitt 2.2.2 samt i Uppdragsavtalet i övrigt uppfylls (sådana åtgärder innefattar, men är inte begränsade till, att Trafikutövaren tillser att annan tillverkningsplats används för elbussar och/eller framdriftsbatterier).

- 3.5.5 Det är alltså Trafiknämnden som *ensidigt* bestämmer huruvida trafikutövarens fordonslösning uppfyller kraven i Hållbarhetsbilagan och om den ska godkännas eller underkännas. Trafiknämnden lämnar dock inget besked i frågan förrän *efter* avtal har ingåtts. Samtidigt är det *trafikutövaren* som ska bära hela den risk och merkostnad som uppstår i det fall Trafiknämnden – efter att avtal har ingåtts – finner att kraven i Hållbarhetsbilagan inte är uppfyllda och därför underkänner den fordonslösning som trafikutövaren har baserat sitt anbud på.

Kraven i Hållbarhetsbilagan är i praktiken omöjliga att uppfylla

- 3.5.6 För anbudsgivarna medför det stor risk att räkna på sitt anbud med en viss bussleverantör, utan att veta vilken dokumentation Trafiknämnden kan komma att kräva för kravuppfyllnad och vad den dokumentationen måste visa. Det behöver således vara tydligt vilka bevis som kommer att accepteras och vid vilken nivå kraven kommer att anses uppfyllda.

- 3.5.7 Enligt kravställningen ska trafikutövaren säkerställa att "Betydande Tillverkare" av fordon efterlever Uppförandekoden (varom mer nedan).³⁷ Om trafikutövaren väljer att använda elbussar eller framdriftsbatterier som är tillverkade av "Betydande Tillverkare" i så kallade "Högriskländer"³⁸ ska trafikutövaren inkomma med handlingar som styrker att dessa leverantörer uppfyller Uppförandekoden.³⁹ De handlingar som trafikutövaren ska inkomma med ska i ett sådant fall utgöras av, *men är inte begränsade till*, revisionsrapporter från revisioner utförda på plats av oberoende aktörer. Vad dessa revisionsrapporter behöver utvisa eller vilka övriga handlingar som Trafiknämnden kan komma att kräva framgår dock ingenstans i Hållbarhetsbilagan.
- 3.5.8 Beträffande osäkerheten om vad revisionsrapporterna ska utvisa kan t.ex. nämnas de rapporter som har publicerats gällande sociala villkor i Kina.⁴⁰ För det fall Bolaget skulle inkomma med en revisionsrapport från en av dessa produktionsplatser (om det över huvud taget fanns tillräckligt med tid för att ta fram en sådan för den utvidgade kravställningen, se nästföljande avsnitt) som visar på goda resultat finns det ingen information i upphandlingsdokumenten om hur detta skulle bedömas. Inte ens de stora oberoende revisions- och certifieringsorgan som Bolaget varit i kontakt med anser det möjligt att följa upp eller ens tolka vad som förväntas i Upphandlingen.
- 3.5.9 Mot bakgrund av det ovanstående eftersökte anbudsgivarna, inom ramen för Frågor & svar, förtydliganden kring vad som faktiskt krävs för att kunna styrka att en leverantör från ett "Högriskland" uppfyller Uppförandekoden.⁴¹
- 3.5.10 Frågor ställdes även kring vad som krävs för att Trafiknämnden ska anse att de revisionsrapporter som ska lämnas in ska erhålla ett godkänt resultat och vilka övriga handlingar, utöver revisionsrapporter, som trafikutövaren behöver tillhandahålla. Trafiknämnden har därvid svarat att "[d]et är på förhand inte möjligt [att] ange allvarlighetsgraden i, eller omfattningen av, vissa brister i Trafikutövarens underlag respektive avvikelser från Uppförandekoden för leverantörer, eftersom detta kommer bero på omständigheterna i det enskilda fallet".⁴²
- 3.5.11 Kraven i Hållbarhetsbilagan är således utformade på så vis att:
- (i) det inte går att utläsa vad revisionsrapporterna behöver utvisa för att erhålla ett godkänt resultat av Trafiknämnden,
 - (ii) det inte går att utläsa vilka övriga handlingar som trafikutövaren behöver tillhandahålla för att Trafiknämnden ska kunna godkänna trafikutövarens fordonslösning, och

³⁷ Se punkten 2.2 i Hållbarhetsbilagan.

³⁸ Länder med index 5 eller 5+ enligt ITUC Global Index eller länder där inget index finns registrerat.

³⁹ Se punkten 2.2.2 i Hållbarhetsbilagan.

⁴⁰ Se "Människorättsrisker bakom elbussar i svensk kollektivtrafik", ETI Sverige, se [bilaga 8](#).

⁴¹ Se t ex. fråga 45 och fråga 105 i Frågor och svar, publika frågor, den 22 oktober 2024 respektive 21 november 2024 bilaga 2.

⁴² Se fråga 98 i Frågor, publik fråga den 25 november 2024 respektive publikt svar från Trafiknämnden den 27 november 2024, bilaga 2.

- (iii) inte ens Trafiknämnden själv kan ge några svar på vad som faktiskt krävs för att uppfylla kraven.

3.5.12 De krav som ställs i Hållbarhetsbilagan är alltså så otydligt utformade att det inte går att utläsa vad som faktiskt behöver göras för att uppfylla dem. Tvärtom synes det röra sig om en helt godtycklig bedömning från Trafiknämnden.

Trafiknämnden har utvidgat kraven i Hållbarhetsbilagan i ett mycket sent skede under Upphandlingen utan att förlänga anbudstiden i den mån som utvidgningen kräver

3.5.13 Med "Betydande Tillverkare" avsågs *ursprungligen* tillverkare som tillhandahåller följande moment i framställningen och tillhandahållandet av fordon som används inom ramen för uppdraget:

- i) sammansättning av batteripack och slutmontering av framdriftsbatteri, och/eller
- ii) karosstillverkning, chassitillverkning och slutmontering av fordon.

3.5.14 De revisionsrapporter som behöver tillhandahållas för "Betydande Tillverkare" är inget som finns att tillgå på förhand, utan är något som trafikutövaren själv ansvarar för att ta fram baserat på tilltänkt fordonslösning. Framtagandet av revisionsrapporterna kräver i sin tur noggranna förberedelser och tar lång tid att genomföra. Det är därför av avgörande betydelse att trafikutövaren på ett tidigt stadium vet vilka tillverkningsmoment som enligt Trafiknämnden innefattas i begreppet "Betydande Tillverkare" och följaktligen vilka moment som Trafiknämnden kräver revisionsrapporter för.

3.5.15 Så sent som den 14 november 2024, dvs. två månader före sista anbudsdag, meddelade Trafiknämnden emellertid en ändring av punkt i) ovan avseende vilka moment i framställningen som omfattas av begreppet "Betydande Tillverkare", enligt följande.⁴³

- i) Produktion av battericeller och batterimoduler, sammansättning av batteripack och slutmontering av framdriftsbatteri [...].

3.5.16 Således utvidgade Trafiknämnden begreppet "Betydande Tillverkare" på så vis att det innefattar även produktion av battericeller och batterimoduler, dvs. flera steg längre ned i produktionskedjan än vad som följde av ursprunglig kravställning.

3.5.17 Inom ramen för Frågor & svar påtalade anbudsgivarna att denna utvidgning hade gjorts under ett mycket sent skede i Upphandlingen och att det skulle krävas att anbudstiden förlängdes avsevärt – mellan sex och nio månader – för att det över huvud taget skulle vara möjligt att ta fram revisionsrapporter för produktion av battericeller och batterimoduler i tid.⁴⁴ Anbudsgivarnas propåer vann dock inget gehör. I stället medgav Trafiknämnden endast två veckors förlängd anbudstid.⁴⁵

⁴³ Se publikt informationsmeddelande publicerat den 14 november 2024 i bilaga 2.⁴⁴ Se fråga 105 i Frågor och svar, publik fråga den 21 november 2024 (se bilaga 2).

⁴⁴ Se fråga 105 i Frågor och svar, publik fråga den 21 november 2024 (se bilaga 2).

⁴⁵ Se publikt informationsmeddelande den 14 november 2024 och publikt svar den 29 november 2024 (se bilaga 2).

- 3.5.18 Trafiknämndens agerande medförde således att en fordonslösning där produktion av fordonens battericeller och batterimoduler sker i "Högriskländer" omöjligen kommer att kunna uppfylla kraven enligt punkten 2.2.2 i Hållbarhetsbilagan. Det finns helt enkelt inte någon tid att ta fram revisionsrapporter för battericellernas och batterimodulernas produktion med så kort varsel.
- 3.5.19 Rådande marknadssituation är emellertid sådan att det bara finns *en enda fordonsleverantör* som kan leverera fordon där fordonens battericeller och batterimoduler *inte* är producerade i ett "Högriskland". Denna fordonsleverantör saknar dock möjlighet att leverera fordon av den kapacitet som är nödvändig för den kollektivtrafik som nu upphandlas.
- 3.5.20 Detta betyder i sin tur att anbudsgivarna tvingas välja mellan (i) en fordonslösning som *kanske* uppfyller kraven på social hållbarhet men där fordonen *inte* har den kapacitet som krävs för den aktuella trafiken, eller (ii) en fordonslösning som *omöjligen* uppfyller kraven på social hållbarhet men där fordonen har den kapacitet som krävs för den aktuella trafiken.
- Trafikutövaren behöver förlita sig på beställarens skönsmässiga bedömning, vilket är oskäligt och strider mot upphandlingsrättsliga principer**
- 3.5.21 Anbudsgivarna påpekade för Trafiknämnden att det inte var rimligt att kraven på social hållbarhet var så pass otydliga samtidigt som trafikutövaren stod risken för fordonsbeställningen inte skulle godkännas av Trafiknämnden.⁴⁶ Trots detta vidtog Trafiknämnden inga åtgärder för att göra riskfördelningen mellan Trafiknämnden och anbudsgivarna mer rimlig, utan i stället utvidgades kravställningen.⁴⁷
- 3.5.22 Som framgått ovan har trafikutövaren en skyldighet att ha fordon på plats vid trafikstart, men Trafiknämnden behöver godkänna att fordonsbeställningen uppfyller krav på social hållbarhet innan trafikutövaren kan genomföra den. Kraven är dock så vagt formulerade att det inte är möjligt att veta när kraven är uppfyllda. På grund av rådande marknadsförutsättningar är kraven i praktiken *omöjliga* att uppfylla.
- 3.5.23 Detta innebär att huruvida trafikutövarens fordonsbeställning godkänns eller inte är helt upp till beställarens skönsmässiga bedömning, men trafikutövaren står risken för att fordonsbeställningen inte godkänns. Denna risk är omöjlig att kvantifiera, än mindre att prisa in i anbudet. Uppdragsavtalets villkor är därmed oskäligen.
- 3.5.24 Villkor för uppdragets genomförande som är utformade så att de i princip förutsätter jämkning (eller åsidosättande av villkoren) med stöd av allmänna avtalsrättsliga principer går inte att prissätta och går utöver vad som kan förväntas av en rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör. Även av detta skäl strider alltså regleringen kring social hållbarhet och godkännande av fordonsbeställningen mot principerna om proportionalitet, likabehandling och öppenhet i 4 kap. 1 § LUF.

⁴⁶ Se fråga 71 i Frågor och svar, publik fråga den 6 november 2024, se bilaga 2.

⁴⁷ Se punkt 3.5.15 ovan.

4. UPPHANDLINGEN MÅSTE GÖRAS OM

- 4.1 Som framgår av ovan redovisad rättspraxis från Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolen finns det en borte gräns för hur oförnuftigt och orimligt ett kontrakt får vara innan det inte längre är förenligt med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna.⁴⁸
- 4.1.1 Ersättningsmodellen, ändringshanteringsmekanismen, och kraven på social hållbarhet medför redan *var och en för sig* en oacceptabel och obalanserad (och därför även oproportionerlig) riskfördelning. I kombination med varandra är dessa brister exponentiellt värre. Effekterna av en oförutsebar ersättningsstruktur skulle exempelvis kunna mildras av en rimlig ändringshanteringsmekanism, men så är inte fallet här.
- 4.1.2 Bristerna i Uppdragsavtalet vad gäller dess utformning innebär att förutsättningarna för anbudsgivarna inte är klarlagda. Trafiknämnden har valt att skjuta över nästan all risk på trafikutövaren, även för sådana omständigheter som Trafiknämnden själv kontrollerar. Som Nobina nämnde i ansökan om överprövning har Region Stockholm vid möten muntligen uppmanat Nobina att påföra riskpåslag på anbudet. En konsekvens av detta är att Nobina följaktligen påförde omfattande riskpåslag på anbudet, vilket Trafiknämnden också informerades om, se utdrag nedan ur meddelande från Nobina till Trafiknämnden under pågående den pågående upphandlingsprocessen (bilaga 2).

Privat fråga

Från: Nobina Sverige AB

Datum: 2025-03-28 15:31

Till: Nobina Sverige AB

Detta meddelande och fråga ställs till samtliga tre pågående upphandlingar, E46, E47, och E48.

Vi vill på nytt följa upp och förstå status i de pågående tre upphandlingarna. Av flera skäl är det direkt häpnadsväckande om ni väljer att inte inleda förhandling med oss som anbudsgivare för att närmare förstå hur våra anbud kan förbättras och justeras, särskilt efter våra uttryckliga uppmaningar om sådant behov och med presenterat riskpåslag om ca totalt 2,5 miljard SEK i de tre upphandlingarna. Påslag som efter dialog med er kanske är helt onödigt.

Utskrivet: 2025-05-07 14:05

Sida 6 av 54

Ni fortsätter att upprepat och kortfattat hänvisa till preliminär upphandlingstidplan samt villkoret om förhandling enligt punkten 1.5.4 i anbudsinbjudan. Vi tolkar det som att ni lutar er åt att det inte föreligger en skyldighet för er att förhandla, vilket stämmer utifrån det teoretiska syftet i bestämmelsen om förhandlat förfarande i LUF. Ni har alltså ingen skyldighet att förhandla men precis som ni själva anger i villkoret om förhandling, "...syftar till att åstadkomma förbättringar i anbud utifrån ställda krav".

Just därför och utifrån rådande förutsättningar, t.ex. mot bakgrund av det vi och andra anbudsgivare har fört fram under pågående upphandlingar samt det vi uttryckligen sagt i samband med anbudspresentationerna, är närmare dialog med anbudsgivarna direkt nödvändig för att ni ska kunna jämföra anbud på ett likabehandlande sätt och uppfylla kravet om transparens. Som vi även upprepat påtalat är flera krav och villkor direkt oproportionerliga och oskäliga, något som oundvikligen kommer leda till att ni tvingas jämkas och ändra kommande upphandlingskontrakt.

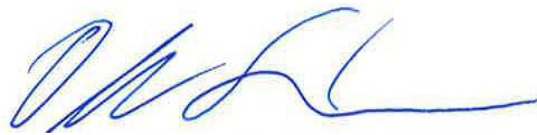
⁴⁸ Se avsnitt 2 ovan.

- 4.1.3 Trafiknämnden har försökt lösa problemet med den omfattande oklarheten kring uppdragets risker genom att låta anbudsgivarna chansa kring vilken påverkan riskfaktorerna kan komma att få på genomförandet av uppdraget, trots att riskernas förverkligande ligger helt utom trafikutövarens kontroll.
- 4.1.4 Dessa risker måste på något vis prisas in i anbudet, men eftersom riskerna är så pass omfattande och svåra att förutse är det inte möjligt för anbudsgivarna att göra en väl avvägd prissättning. Uppdragsavtalet brister således i öppenhet i strid med 4 kap. 1 § LUF.
- 4.1.5 Principen om öppenhet har ett naturligt samband med likabehandlingsprincipen. Detta eftersom att när förutsättningarna för en offentlig upphandling inte framgår tydligt i upphandlingsdokumenten kommer anbudsgivarna att lämna sina anbud baserat på helt skilda förutsättningar, i detta fall mot bakgrund av olika bedömningar av riskerna i Upphandlingen. Anbuderna är därmed inte jämförbara. Eftersom anbuderna inte lämnats enligt likvärdiga förutsättningar kan de inte heller jämföras på ett likvärdigt sätt, vilket innebär att den upphandlande enheten – oavsett avsikt – begår en överträdelse av likabehandlingsprincipen när den utvärderar anbuderna. Detta eftersom upphandlingsdokumentens utformning inte kommer kunna medföra ett sådant rättvisande resultat som krävs enligt rättspraxis från Högsta förvaltningsdomstolen, vilket strider mot 4 kap. 1 § LUF.
- 4.1.6 Utöver detta tillkommer den betydande risken att kontrakten kan jämkas. Upphandlingsdokumenten innebär nämligen att kontrakten vid en helhetsbedömning utgör en orimlig och obalanserad reglering av parternas intressen och risker. Det är inte skäligt att lägga över samtliga risker på trafikutövaren, i synnerhet inte när dessa risker ligger inom Trafiknämndens kontroll- och beslutandesfär. Det är inte en hållbar situation att en trafikutövare ska behöva förlita sig på att genomdriva rättsliga processer för att få till stånd en skälig jämvikt i Uppdragsavtalet, och det är också förenat med en stor osäkerhet. Eftersom Uppdragsavtalet med stor sannolikhet kommer att behöva jämkas i framtiden, alternativt inte tillämpas av Trafiknämnden, vet inte trafikutövaren på förhand vilka villkor som kommer att gälla. Detta utgör ytterligare ett skäl i sig till att Uppdragsavtalet upprättats i strid med principerna om öppenhet och likabehandling.
- 4.1.7 Riskfördelningen är så pass skev att Upphandlingen inte genomförts i enlighet med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna om likabehandling, öppenhet och proportionalitet i 4 kap. 1 § LUF samt konkurrensprincipen i 4 kap. 2 § LUF.
- 4.1.8 Om Trafiknämnden istället hade utformat Upphandlingen utan ovan nämnda överträdelser av bestämmelserna i LUF hade Nobina haft väsentligen bättre förutsättningar för att kunna lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Bolaget lider därför, eller riskerar i vart fall lida, sådan skada som avses i 20 kap. 6 § LUF.
- 4.1.9 Upphandlingen är därmed behäftad med så omfattande brister att den måste göras om.

Stockholm som ovan

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Kristian'.

Kristian Pedersen

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Olle Lindberg'.

Olle Lindberg

Daniel Waerme

Caroline Gulliksson Dock

BILAGOR:

Bilaga 1	Anbudsinbjudan
Bilaga 2	Frågor och svar
Bilaga 3	Uppdragsavtalet
Bilaga 4	Bilaga 9 till upphandlingsdokumenten – Ersättningsbilagan
Bilaga 5	Bilaga 11 till upphandlingsdokumenten – Ändringshanteringsbilagan
Bilaga 6	Bilaga 2C till upphandlingsdokumenten – Hållbarhetsbilagan
Bilaga 7	Utdrag ur upphandlingsdokumenten - Blankett 1 Redovisning leveranskedja buss
Bilaga 8	Rapporten "Människorättsrisker bakom elbussar i svensk kollektivtrafik - En branschfråga som kräver samverkan", ETI Sverige i samarbete med Storstockholms Lokaltrafik, Västtrafik, Skånetrafiken och Luleå Lokaltrafik, oktober 2023