



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Avdelning 5

DOM
2025-09-25
Meddelad i Stockholm

Mål nr
10424-25

SÖKANDE

Bergkvarabuss AB, 556294-9973

Ombud: Erik Backlund

MOTPART

Trafiknämnden i Region Stockholm

Ombud: Advokaterna Sven Vaxenbäck och Freija Haas

SAKEN

Upphandling inom försörjningssektorerna

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Förvaltningsrättens beslut den 20 maj 2025 om att Trafiknämnden i Region Stockholm inte får ingå avtal i upphandlingen innan något annat har bestämts upphör därmed att gälla.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

Besöksadress
Tegeluddsvägen 1
Telefon
08-561 680 00

Öppettider
måndag–fredag
08:00–16:00

Postadress

115 76 Stockholm

E-post
avd5.fst@dom.se

Webbplats
www.domstol.se/forvaltningsratten-i-stockholm/

BAKGRUND

Trafiknämnden i Region Stockholm (regionen) genomför upphandlingen ”E46 Busstrafik Innerstaden och Lidingö”, dnr TN 2023-0209. Upphandlingen genomförs med ett förhandlat förfarande enligt lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, LUF. Uppdraget för busstrafiken innebär ett helhetsåtagande som utöver trafikproduktion innefattar bl.a. trafikplanering, trafikinformation, biljettvalidering, fordonsanskaffning, drift och underhåll av hållplatser, depå samt tillhandahållande av information till trafikförvaltningen.

Bergkvarabuss AB (Bergkvarabuss) lämnade anbud i upphandlingen. Efter att ha fått frågor från regionen om anbudspriset valde Bergkvarabuss att återkalla sitt anbud.

YRKANDEN M.M.

Bergkvarabuss yrkar att upphandlingen ska göras om och för fram bl.a. följande. De frågor som Bergkvarabuss ombads besvara handlade om täckning för den maximalt tillåtna utökningen av trafikutbudet, ett maximalt viteskrav och om tekniska problem i beställarens dataöverföring. Upphandlingen brister i transparens och likabehandling på så sätt att avgörande information avseende trafikvolym, förutsättningar för utdömande av maximalt vitesbelopp och risker för tekniska problem i beställarens dataöverföring har undanhållits Bergkvarabuss. Regionen har efter tidpunkten för anbudets inlämnande delgett denna information till Bergkvarabuss i samband med att regionen begärde förklaringar av priset. Upphandlingsdokumenten har utökats i omfattning. Informationen har varit nödvändig för att avge ett konkurrenskraftigt anbud. Scenarierna i regionens frågor har inte varit förutsebara i upphandlingsdokumenten eller annan relevant informationskälla. De andra anbuderna har inte prövats mot scenarierna. Av betydelse är att

ersättningsmodellen är oklar och i princip omöjlig att kalkylera utifrån. Regionen har utökat omfattningen av upphandlingsdokumenten genom sina svar på inkomna frågor. Utökningen ska i vart fall gälla alla anbudsgivare. Keolis anbud har inte täckning för de scenarier som Bergkvarabuss behövde besvara och Nobina har ombetts göra riskpåslag. Detta i strid med likabehandlingsprincipen. Bergkvarabuss lider skada.

Regionen bestrider ansökan, anser att den ska avvisas eller avslås och för fram bl.a. följande. Bergkvarabuss har dragit tillbaka sitt anbud varför det kan konstateras att bolaget inte har haft intresse av att ingå det avtal som är föremål för upphandlingen. Bergkvarabuss saknar därmed rätt att få upphandlingen överprövad och ansökan ska avvisas. Bestämmelserna om den maximalt tillåtna utökningen av trafiken, ersättningsmodellen, bestämmelserna om ändringar av avtalet, när vite kan utgå samt ett tak för hur stort det kan bli varje år och bestämmelserna om dataöverföring till regionen är transparenta och likabehandlande. I regionens begäran om förklaring om anbudspriset framkommer inte någon ny information. Regionen har begärt förtydliganden från Bergkvarabuss utifrån olika scenarier med stöd i avtalet. Oavsett vad torde det vara uppenbart att en anbudsgivare som valt att dra tillbaka sitt anbud inte kan anses lida eller riskera att lida skada. Därtill har Bergkvarabuss inte ställt någon fråga om att informationen om trafikvolym skulle vara otydlig eller att förutsättningarna för utdömande av vite eller ansvar för dataöverföring skulle vara otydliga. Ansökan ska i vart fall avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Talerätt

Regionen är av uppfattningen att Bergkvarabuss saknar talerätt eftersom bolaget inte har haft något intresse av att ingå de avtal som upphandlas genom att ha återkallat sitt anbud. Bergkvarabuss anser att bolaget har talerätt.

En leverantör som anser sig ha lidit eller kunna komma lida skada vid en offentlig upphandling får enligt 20 kap. 4 § LUF ansöka om överprövning av upphandlingen. Det är sökandens egen uppfattning om skada eller risk för skada som är relevant (se HFD 2013 ref. 53). En leverantör har dock endast rätt att få en upphandling överprövad om denne har eller har haft ett intresse av att ingå avtal i upphandlingen (se HFD 2017 ref. 62).

Bergkvarabuss lämnade anbud i upphandlingen men valde sedan att återkalla det. Annat har inte framkommit än att bolaget får anses vara en leverantör i den mening som avses i 1 kap. 15 § LUF. Även om Bergkvarabuss återkallat sitt anbud bedömer domstolen att Bergkvarabuss har haft ett intresse av att tilldelas avtal i upphandlingen. Bergkvarabuss har därmed talerätt och en sakprövning av ansökan ska ske.

Allmänna utgångspunkter för domstolens prövning

Upphandlande enheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt.

Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet (4 kap. 1 § LUF).

Om den upphandlande enheten har brutit mot någon bestämmelse i LUF eller någon unionsrättslig bestämmelse om upphandling 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 (20 kap. 6 § första stycket LUF).

Det är den som gör gällande att en upphandling är felaktig som på ett klart och tydligt sätt ska ange vilka omständigheter talan grundar sig på (RÅ 2009 ref. 69).

Överprövningen i domstolen tar inte sikte på upphandlingens materiella resultat utan endast på om enheten har förfarit korrekt och iakttagit de upphandlingsrättsliga principerna och förfaranderegler som anges i LUF (HFD 2013 ref. 5).

En upphandlande enhet har stor frihet att bestämma vilken ersättningsmodell som den önskar använda sig av vid upphandlingen (jfr EU-domstolens avgörande i mål C-448/01, Wienstrom, p. 39). Av principerna om likabehandling och öppenhet följer bl.a. att samtliga villkor och bestämmelser i upphandlingsdokumenten ska vara formulerade 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 (EU-domstolens avgörande i mål C-19/00, Siac, p. 42).

Även upphandlingsdokument som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de inte bryter mot de principer som bär upp det upphandlingsrättsliga regelverket (RÅ 2002 ref. 50). Vid bedömning av upphandlingsdokumenten måste hänsyn tas till upphandlingsföremålets karaktär (jfr Kamrätten i Stockholms dom den 8 november 2023 i mål nr 3488-23).

Förvaltningsrättens bedömning

Omständigheter som är prekluderade

I sitt yttrande från den 16 juni 2025 för Bergkvarabuss fram att Keolis borde fått frågor om anbudspriset och att Nobina ombetts göra ett omfattande riskpåslag i sitt anbud. Enligt Bergkvarabuss har informationen blivit känd först sedan tilldelningsbeslutet meddelades.

Tilldelningsbeslutet i upphandlingen meddelades den 27 maj 2025. Beslutet skickades in tillsammans med regionens yttrande den 2 juni 2025.

Bergkvarabuss fick genom en underrättelse samma dag tillfälle att yttra sig över regionens inlagor senast den 9 juni 2025 vilket var den sista dagen inom preklusionsfristen. Den 4 juni 2025 begärde Bergkvarabuss anstånd till och med den 16 juni 2025. Domstolen beviljade det begärda anståndet.

I 20 kap. 5 b § LUF finns en bestämmelse om preklusion i mål om överprövning i förvaltningsrätt. Enligt bestämmelsen får en omständighet som den sökande leverantören åberopar till grund för sin talan senare än tre veckor från den dag då ansökan om överprövning kom in till förvaltningsrätten beaktas av rätten endast om leverantören gör sannolikt att den inte har kunnat åberopa omständigheten tidigare eller annars har haft giltig ursäkt att inte göra det.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att det med omständigheter endast avses s.k. rättsfakta. Varken s.k. bevisfakta eller bevis omfattas. Omständigheter som kan bli föremål för preklusion är t.ex. sådana konkreta fel i upphandlingen som skulle kunna läggas till grund för ingripande eller ogiltighet. Även sådana omständigheter som åberopas till stöd för att sökanden har lidit skada eller riskerar att lida skada omfattas av bestämmelsen i 20 kap. 5 b § LUF. Det bör dock, med hänsyn till upphandlingsmålens komplexitet, finnas ett förhållandevis stort utrymme för leverantören att utveckla och förtydliga sin talan (se prop. 2021/22:120 s. 85).

Möjligheten att beakta nya omständigheter som åberopas i ett sent skede av processen utgör undantag till huvudregeln och bör tillämpas restriktivt. Kravet på leverantören att inom fristen åberopa samtliga relevanta omständigheter bör ställas högt (se a. prop. s. 85). Det får härvid anses vara leverantörens eget ansvar att åberopa omständigheter i tid och efter preklusionsfristens utgång

föra fram eventuella skäl för att en åberopad ny omständighet ändå ska beaktas av rätten.

Bergkvarabuss har inte på ett tydligt sätt klargjort om invändningarna mot hanteringen av Keolis och Nobinas anbud utgör skäl för förvaltningsrätten att ingripa i upphandlingen. Det Bergkvarabuss fört fram om Keolis och Nobina efter preklusionsfristens utgång utgör enligt domstolen sådana nya omständigheter som endast får beaktas av domstolen om Bergkvarabuss gjort sannolikt att omständigheterna inte kunnat åberopas tidigare eller att giltig ursäkt annars funnits att inte göra det. De omständigheterna som Bergkvarabuss har fört fram om Keolis och Nobina kan inte anses vara bara en vidareutveckling av tidigare anförda omständigheter.

Bergkvarabuss har inte fört fram något som kan utgöra giltig ursäkt. Genom förvaltningsrättens underrättelse den 2 juni 2025 fick Bergkvarabuss sju dagar på sig att åberopa de nya omständigheterna. I stället begärde Bergkvarabuss anstånd. Det har inte kommit fram att det funnits något hinder för Bergkvarabuss att föra fram de nya omständigheterna inom preklusionsfristen. Förvaltningsrätten beaktar då också den åberopsbörda som ligger på parterna i mål om upphandling (RÅ 2009 ref. 69).

Omständigheten att förvaltningsrätten har medgett Bergkvarabuss anstånd med att komma in med ett yttrande efter att preklusionsfristen löpt ut innebär inte att preklusionsfristen har förlängts (Kammarrätten i Stockholms dom den 27 mars 2024 i mål nr 6103-23). Förvaltningsrätten anser mot denna bakgrund att domstolen är förhindrad att pröva invändningarna mot Keolis och Nobinas anbud.

Upphandlingen genomförs inte i strid med några principer eller regler i LUF

Den 13 och 25 mars samt den 2 april 2025 ställde regionen vissa frågor till Bergkvarabuss om anbudspriset. Regionen har bl.a. bett Bergkvarabuss förklara prissättningen utifrån scenariot att regionen gör ett tillköp av trafikproduktion upp till frivolymsgränsen på 30 procent och att turtätheten ökar på vissa linjer. En annan fråga handlade om viten och hur vinstmarginalen påverkas av att vite som motsvarar halva och hela vitestaket utgår. Slutligen har regionen ställt frågor om Bergkvarabuss IT-utrustning och påtalat att brister i IT-leveransen kan få direkt påverkan på ersättningen.

Bergkvarabuss har fört fram att allt i upphandlingsdokumenten och övrigt styrande underlag pekade på att trafiken skulle minska och att det saknades information om att anbudspriset skulle ha täckning för att kunna hantera ett maximalt viteskrav och att det förekom problem i regionens dataöverföring vilket skulle kunna leda till väsentliga intäktsförluster. Det saknades också enligt Bergkvarabuss skäl att anta att tillämpning av det maximalt angivna vitet skulle vara sannolikt.

Regionen har i upphandlingsdokumentet ”Bilaga 3A Trafikproduktion och trafikplanering” angett att trafikutövaren vid planeringen av trafiken ska beakta flera olika aspekter. En särskild punkt är ”Beställarens Kollektivtrafiksplan 2050”.

Bergkvarabuss har skickat in kollektivtrafiksplanen till domstolen. I denna framgår bl.a. att det finns bedömningar som pekar mot ett ökat resande, t.ex. vid regionala bytespunkter. Det finns ytterligare skrivningar i samma dokument som domstolen bedömer indikerar att ett ökat antal resande också kan väntas.

Regionen har genomfört en sektorsutredning för innerstaden och Lidingö. Av denna framgår bl.a. att ett mini-scenario och ett max-scenario har studerats för

trafiken. I max-scenarierna har resandenivåerna ökat och det finns ett behov av utökad kollektivtrafik.

Upphandlingen innehåller även ett utkast på uppdragsavtal. I avsnitt 1.1.4 framgår det att ett ökat resande är ett övergripande mål för kollektivtrafiken. Samma information framgår av upphandlingens ”frågor och svar”. I bilaga 9 till avtalet finns bestämmelser om den s.k. frivolymen som bl.a. innebär att trafiken kan öka eller minska. Antalet beställda utbudskilometer kan under avtalstiden öka med 30 procent. Bergkvara har i svar till regionen den 20 mars 2025 fört fram att kalkylen för anbudet baseras på viss resandeökning.

Även om vissa av de källor som Bergkvarabuss hänvisar till inte utgör förutsättningar för att det upphandlade avtalet ska kunna ingås eller träda i kraft utan snarare utgör prognoser och bedömningar om hur trafiken kommer att utvecklas bedömer domstolen att det klart framgår att ett ökat resande är både önskvärt och något som kan komma att bli aktuellt. Därmed har Bergkvarabuss haft att beakta även ett ökat resande och ett utökat trafikutbud som följd i prissättningen av sitt anbud.

Av bilaga 9 till uppdragsavtalet framgår att viten kan bli aktuella i uppdraget och att vitestaket uppgår till 60 miljoner kronor per kalenderår. Under upphandlingens frågor och svar har Bergkvarabuss ställt frågor om vitestaket och om den nuvarande operatören har påförts viten. Regionen har bl.a. svarat att vitestaket uppnåddes 2023. Det framgår alltså tydligt dels vad vitestaket uppgår till, dels att Bergkvarabuss har varit medveten om risken för att vitestaket uppnås. Huruvida det är sannolikt eller inte att vitestaket uppnås i den aktuella upphandlingen är en bedömning som anbudsgivarna måste ta ställning till, särskilt eftersom tidigare trafikutövare nått vitestaket.

Domstolen anser inte att regionens frågor till Bergkvarabuss visar eller ens indikerar att det faktiskt ska ha förekommit tekniska problem i regionens

dataöverföring. Det som står är att ”Brister i IT-leveransen får i vissa fall direkt påverkan på Trafikutöwarens ersättning då, i enlighet med Bilaga 3A, Trafiktur som inte är möjlig att verifiera utifrån informationsleveransen som följer Trafikförvaltningens vid var tid gällande instruktioner, räknas som Ej utförd Trafiktur”.

Det är ostridigt att leverantören ska kommunicera sin trafikleverans digitalt till regionen. Trafikutöwarens ersättning kan påverkas av om en trafiktur inte kan verifieras eftersom den då kommer att anses som ej utförd. Domstolen bedömer att regionens fråga tar sikte på hur Bergkvarabuss resonerat kring eventuella risker för brister i IT-leveransen i form av ett fiktivt scenario. Sådana risker är det inte orimligt att anbudsgivarna resonerar kring och tar höjd för i sin prissättning inom ramen för en bedömning av hur väl IT-leveransen kan komma att fungera.

Enligt förvaltningsrätten är ersättningsmodellen i upphandlingen relativt komplicerad. Ersättningen är uppdelad i flera olika delar och kan komma att variera beroende på utbudskilometer, hur väl förberedelseperioden genomförs, hur många biljetter som valideras m.m. Därtill finns bestämmelser om frivolymer som innebär att regionen kan öka eller minska antalet utbudskilometer och som ersätts enligt bestämmelserna om förändringsprocessen. Ersättningsmodellen innebär vidare att trafikutövaren i sitt anbud behöver ta höjd för och prissätta risker för t.ex. ökade kostnader, viten och utökade utbudskilometer.

Att ersättningsmodellen är komplicerad och att trafikutövaren behöver prissätta risker är inte samma sak som att ersättningsmodellen också har utformats i strid med transparens- eller likabehandlingsprincipen.

Förvaltningsrätten anser att upphandlingsdokumenten innehåller utförlig, tydlig och konkret information om hur och för vad ersättning lämnas och vad trafikutövaren behöver ta i beaktande vid prissättningen.

Mot bakgrund av det omfattande och komplicerade upphandlingsföremålet samt den upphandlande enhetens stora frihet vid utformandet av upphandlingen bedömer domstolen att det tillräckligt tydligt framgår att anbudsgivarna har haft att prissätta sina anbud utifrån en rad omständigheter. Detta har inkluderat en ökad trafikvolym och därmed täckning för den maximalt tillåtna utökningen av trafikutbudet, maximalt viteskrav och eventuella problem i dataöverföringen till regionen. En rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare i en upphandling av detta slag bör ha kunnat förstå att dessa omständigheter ska tas i beaktande vid prissättningen.

Domstolen bedömer vidare att regionens frågor till Bergkvarabuss om anbudspriset har grund i scenarier och skrivningar i uppdragsavtalet och tillhörande bilagor. Det finns därmed inte fog för Bergkvarabuss påstående att bolaget fått del av sådan information först i samband med att regionen ställde frågor till bolaget. Det finns därmed inte heller skäl för påståendet att anbudsgivarna har behandlats olika.

Bergkvarabuss har sammantaget inte visat att regionen genomför upphandlingen i strid med några bestämmelser i LUF, någon unionsrättslig bestämmelse om upphandling eller upphandlingsrättsliga principer. Ansökan om överprövning ska därmed avslås.

Mot bakgrund av att förvaltningsrätten avgör målet slutligt upphör domstolens interimistiska beslut att gälla.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).

Elisabeth Rahlén

Rådman

Specialistföredragande Hugo Leifman har varit föredragande.



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 rätts-tillämpningen.
- 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.