



**KLAGANDE**

Aktiebolaget Scandinavian Motorcenter, 556135-5933

Ombud: Advokaterna Anna Ulfsdotter och Elin Nilsson samt  
biträdande jurist Anna Westberg

**MOTPART**

Transportstyrelsen

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 25 oktober 2024 i  
mål nr 3895-24, se bilaga A

**SAKEN**

Överprövning av upphandling

---

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Kammarrätten avslår överklagandet.

---

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

### YRKANDEN M.M.

Aktiebolaget Scandinavian Motorcenter (SMC) yrkar i första hand att kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och beslutar att Transportstyrelsens upphandling av tillverkning av registrerings skyltar (TSG 2023-3493) får avslutas först sedan rättelse skett. I andra hand yrkar SMC att kammarrätten upphäver domen och beslutar att upphandlingen ska göras om.

Transportstyrelsen motsätter sig bifall.

### VAD PARTERNA ANFÖR

*SMC*

SMC vidhåller och hänvisar till vad som framförts i förvaltningsrätten samt utvecklar sin talan i huvudsak enligt följande.

Transportstyrelsen har på flera sätt överträtt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, genom att tilldela kontraktet till Tönnjes E.A.S.T GmbH & Co KG:s (Tönnjes). Det är uppenbart att SMC därigenom har lidit skada, eller i vart fall riskerat att lida skada.

#### Uteslutning med anledning av sanktioner mot Ryssland

Tönnjes borde rätteligen ha uteslutits eftersom anbudsgivaren omfattas av de sanktioner som anges i Rådets förordning (EU) 2022/576 av den 8 april 2022 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (Sanktionsförordningen) samt de individuella sanktionerna i Rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet, och oberoende (Individuella sanktionsförordningen).

Syftet med sanktionerna är att Rysslands agerande i Ukraina ska få kännbara konsekvenser och därtill försämra Rysslands förmåga att fortsätta anfallskriget. Det är allmänt känt att ryska individer och enheter försöker kringgå sanktionerna genom t.ex. komplexa finansiella system. Det finns därför anledning att genomlysa de koncerner där en del bedriver verksamhet inom EU och en annan del bedriver verksamhet i Ryssland. Transportstyrelsen har överträtt likabehandlings- och transparensprincipen i 4 kap. 1 § LOU genom att inte tillämpa reglerna i Sanktionsförordningen och den Individuella sanktionsförordningen. Det finns inget stöd för förvaltningsrättens slutsatser i denna del. Av domskälen är det svårt att utläsa något egentligt resonemang om innebörden av artikel 5 k i Sanktionsförordningen.

Tönnjes är majoritetsägare av det ryska bolaget ZNAK Ltd., Moskva (ZNAK). Resterande 45 procent av ZNAK ägs av en rysk medborgare på sanktionslistan. Tönnjes och ZNAK bedriver båda verksamhet avseende tillverkning av registreringsskyltar. Det finns därmed ett starkt skäl att närmre granska och genomlysa det förhållande som föreligger mellan Tönnjes och ZNAK. Tönnjes har kvar sin ryska hemsida och marknadsför sig och bolagets tjänster på den ryska marknaden. Det visar att bolaget är etablerat i Ryssland, genom verksamhet samt sådana ekonomiska intressen i Ryssland, att de träffas av förbudet i artikel 5 k a) i Sanktionsförordningen. Tönnjes-koncernen äger även 35 procent av ett annat ryskt bolag som producerar registreringsskyltar, OOO Byborg St. Petersburg/Russland (Byborg). En annan av ägarna, som äger 20 procent av Byborg, förekommer även denne på sanktionslistan. Det sistnämnda har SMC fått kännedom om först efter preklusionsfristens utgång.

Mot bakgrund av Tönnjes och Tönnjes-koncernens kopplingar, verksamhet och intressen i Ryssland, får det anses visat att Tönnjes i vart fall ekonomiskt sett agerar som ombud för eller enligt instruktioner eller anvisningar från ryska medborgare, fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i den mening som avses i artikel 5 k 1 a) eller b). Förbudet avser även företag

som har betydande ekonomiska eller rättsliga band till dem som omfattas av förordningen. Dotterbolag, andra närstående bolag och vertikala koncernförhållanden kan därför omfattas av Sanktionsförordningens förbud. För det fall Tönnjes inte självt skulle anses vara etablerat i Ryssland föreligger ändå hinder mot att tilldela Tönnjes avtal i upphandlingen, eftersom artikel 5 k i Sanktionsförordningen föreskriver att det inte bara är förbjudet att tilldela ett kontrakt till utan också ”i förhållande till” någon av de aktörer som anges i punkterna a) - c).

I generaladvokatens förslag till avgörande i EUD mål nr C-313/24, *Opera Laboratori Fiorentini SpA*, av den 26 juli 2025 framhålls att tolkningen och tillämpningen av Sanktionsförordningen ska ske mot bakgrund av dess fulla genomslag och ändamålsenliga verkan. Tolkningen av artikel 5 k ska därmed ges en funktionell och vid tolkning för att förhindra kringgåenden genom komplexa bolagsstrukturer.

Att upphandlingen avser en samhällsviktig verksamhet, utgör en del av Sveriges totalförsvar och att Transportstyrelsen delger leverantören personuppgifter medför att än större krav kan ställas på kontroll av leverantören.

#### Obligatoriska krav m.m.

Transportstyrelsen har även brutit mot likabehandlings- och transparensprinciperna i 4 kap. 1 § LOU genom att anta anbudet från Tönnjes trots att det inte uppfyller alla obligatoriska krav.

SMC har under skriftväxlingen åberopat konkreta brister i Tönnjes ansökan och anbud. Brister finns i referensuppdragen, kontinuitetsplanen, etableringsplanen samt provskyltarna. Marknaden för produktion av registreringsskyltar är ganska begränsad. Det är därför allmänt känt att leverantörerna har någorlunda god kännedom om konkurrenters verksamheter. SMC har gjort vad som rimligen kan anses ankomma på dem som sökande för att få ta del av de uppgifterna man anser utgör stöd för sin talan samt för

att säkra bevisning. Bevisbördan måste därför nu placeras på Transportstyrelsen i enlighet med bevissäkringsprincipen.

Av den direktupphandling av interimsavtal som Transportstyrelsen har vidtagit framgår att Tönnjes inte har befintlig produktionsförmåga och kapacitet enligt upphandlingens krav. SMC ifrågasätter därmed om provskyltar har getts in i upphandlingen. De tekniska kraven, som är obligatoriska och minimikrav, är desamma i interimsavtalet som i upphandlingen. SMC har fått del av registreringsskyltar tillverkade av Tönnjes inom ramen för interimsavtalet. De har vid en egen okulärbesiktning kunnat identifiera flera brister. Dessa omständigheter omfattas inte av preklusion enligt 20 kap 5 c § LOU, eftersom SMC inte har kunnat åberopa dem tidigare eller i vart fall haft giltig ursäkt att inte göra det. Det rör dessutom bevisfakta. SMC utgår från att Tönnjes eventuella produktion av registreringsskyltar inom ramen för avtalet i upphandlingen kommer att vara lika bristfällig. Tönnjes skyltar, med tillhörande reflexfolie, har aldrig RISE-testats.

SMC ställer sig frågande till vilken fabrik som Transportstyrelsen menar att provskyltarna i upphandlingen har tillverkats i. Dessa ska ha producerats och lämnats in av Tönnjes. Om provskyltarna har producerats i en fabrik som inte tillhör Tönnjes, eller ett företag vars kapacitet inte har åberopats av dem, uppfyller Tönnjes inte det obligatoriska kravet.

Det saknas dokumentation från Transportstyrelsens okulärbesiktning av provskyltarna i upphandlingen. Det innebär att Transportstyrelsen har brustit i sin dokumentationsplikt enligt 12 kap. 14 § LOU, vilket vidare strider mot likabehandlings- och transparensprinciperna. Den dokumentation avseende okulärbesiktningen som framgår av upphandlingsprotokollet kan inte ensam anses visa att Tönnjes provskyltar uppfyller de krav som ställts, eller att anbudet bedömts på ett likartat sätt. Upphandlingsprotokollet saknar datering och uppgift om vem eller vilka som har upprättat protokollet. Transportstyrelsen har inte redovisat inlämningskvitto som

visar att rätt antal skyltar ens har kommit in. De fotografier som Transportstyrelsen har gett in bevisar varken att skyltarna har kommit in i rätt tid, att de har kontrollerats vid anbudslämning, att de uppfyller alla krav eller att de har tillverkats av Tönnjes.

#### Onormalt lågt anbud

Vid en tillämpning av 16 kap. 7 § LOU är det inte upp till den upphandlande myndigheten att rättfärdiga och förklara anbudsgivarens onormalt låga pris. Det som ankommer på den upphandlande myndigheten är endast att identifiera anbud som förefaller vara onormalt låga och begära en förklaring. Genom att inte begära en förklaring har Transportstyrelsen brutit mot och kringgått reglerna om onormalt låga anbud. SMC har därmed lidit, eller i vart fall riskerat att lida skada.

Det är ostridigt i målet att det föreligger en skillnad på ca 41 procent i pris mellan de två anbuden i upphandlingen. SMC har till stöd för sitt påstående om att Tönnjes anbud förefaller vara onormalt lågt åberopat flertalet omständigheter. Vid bedömningen av om ett pris förefaller vara onormalt lågt ska de faktiska omständigheterna beaktas och läggas till grund för bedömningen.

Av upphandlingsprotokollet framgår att Tönnjes offererade priser avseende blanks på rad 2 och rad 3 är mer än 50 procent lägre än de priser som har offererats av SMC, att Tönnjes lämnat ca 50 procent lägre pris för tillverkning och att Tönnjes offererade pris för konsultstöd är 0 kr, dvs. att inget pris har lämnats. Transportstyrelsen borde rimligen ha reagerat på det låga priset då kostnaderna för nyetablering i Sverige och tillverkning av registreringsskyltar omöjligt kan täckas av de ca 9,5 Mkr som har offererats som pris för tillverkning. Priset ger därmed inte heller något utrymme för en ROI (Return of Investment) för Tönnjes.

SMC ställer sig frågande till vad Transportstyrelsen menar med att anbudsgivare kan "baka in kostnaden för vissa kringtjänster i sin overheadkostnad". Någon overheadkostnad redovisas nämligen inte i anbudet. Transportstyrelsen har inte ställt några frågor till Tönnjes avseende offererade priser i upphandlingen och om Tönnjes har valt att "baka in kostnaden för vissa kringtjänster i sin overheadkostnad" är okänt och kan inte godtas som förklaring till att Tönnjes offererade pris för konsultstöd är 0 kr.

SMC vill också understryka att avtalstiden i den upphandling som genomfördes 2017-2018 var fyra år, medan den planerade avtalstiden i upphandlingen endast är tre år med en option om ett år, dvs. 3 + 1 år. Detta är en betydande skillnad som medför helt andra förutsättningar för leverantören eftersom leverantören under en period om bara tre år måste få täckning för sina investeringskostnader.

Att Transportstyrelsen i en tidigare upphandling har begärt och accepterat förklaringar avseende anbud från två andra anbudsgivare befriar dem inte från skyldigheten att begära förklaringar till onormalt låga anbud i denna upphandling. I den tidigare upphandlingen som Transportstyrelsen hänvisar till förkastades två anbud på grund av att de inte uppfyllde samtliga obligatoriska krav. Sådana anbudspriser kan inte läggas till grund för en bedömning av vad som är ett onormalt lågt anbud. Det var också dessa två anbudsgivare som hade lämnat de lägsta anbudspriserna i upphandlingen, och som ombads inkomma med förklaringar till sina onormalt låga priser.

De priser som SMC har offererat i sina tidigare vinnande anbud är de bästa priserna och därmed även marknadsmässiga. Det sistnämnda är en effekt och en konsekvens av en korrekt genomförd konkurrensutsättning. Skälet till att SMC har tilldelats avtal i tidigare upphandlingar är att SMC har uppfyllt alla obligatoriska krav och lämnat lägst pris. Transportstyrelsens uttalande om att SMC:s priser är höga är därmed ogrundat och missvisande.

Transportstyrelsen har i målet hänvisat till uppgifter i en referenskalkyl från 2018. Den har getts in till kammarrätten i ett näst intill fullständigt maskat skick. Det är därför inte möjligt att utläsa relevanta uppgifter i den. Den förefaller inte heltäckande och utvisar inte volymer. Då Transportstyrelsen har inkommit med kalkylen först i kammarrätten, och inte har gjort sannolikt att myndigheten inte hade kunnat åberopa omständigheten i förvaltningsrätten eller annars haft giltig ursäkt att inte göra det, omfattas bilagan av preklusion enligt 20 kap. 5 c § LOU.

Det hade inte varit möjligt för SMC att förebbringa någon ytterligare eller bättre bevisning. Det är ostridigt i målet att Transportstyrelsen 2018 ansåg att ett pris om 24,26 kr/skylt föreföll onormalt lågt. Med beaktande av de kostnadsökningar som har skett sedan dess, är det uppenbart att ett pris om 25,24 kr/skylt också förefaller vara onormalt lågt. Bevisbördan bör därför ha övergått på Transportstyrelsen, som inte har visat att Tönnsjes anbud inte förefaller vara onormalt lågt. Transportstyrelsen hänvisar till att låga priser och pressade vinstmarginaler för att slå sig in på en ny marknad kan utgöra en förklaring till ett lågt anbudspris. Transportstyrelsen har dock inte begärt någon sådan förklaring från Tönnsjes. Att Transportstyrelsen på egen hand, utan att ha begärt förklaring från Tönnsjes, lämnar egna förklaringar till de offererade priserna kan inte tolkas på något annat sätt än att Tönnsjes anbud förefaller vara onormalt lågt och därför behöver förklaras.

#### *Transportstyrelsen*

Transportstyrelsen vidhåller och hänvisar till vad som tidigare framförts i förvaltningsrätten samt gör följande tillägg och klargöranden.

#### Uteslutning med anledning av sanktioner mot Ryssland

Det är endast de uppräknade situationerna i artikel 5 k i Sanktionsförordningen som får utgöra grund för uteslutning. Tönnsjes är inte att anse som

etablerat i Ryssland bara på grund av sitt ägande i ZNAK. Vidare har begreppet ”i förhållande till” inte den innebörd som SMC gör gällande. Det är en felaktig och missvisande återgivning av artikel 5 k 1 i Sanktionsförordningen.

Det strider inte heller mot den Individuella sanktionsförordningen att tilldela ett kontrakt till Tönnjes eftersom den sanktionerade individen i fråga inte äger någon del i Tönnjes eller på något annat sätt kan kontrollera Tönnjes. Det saknas därför stöd för påståendet att några penningmedel eller ekonomiska resurser direkt eller indirekt ställs till förfogande för eller görs tillgängliga till förmån för den sanktionerade individen i fråga. Det är inte förbjudet enligt Sanktionsförordningen eller den Individuella sanktionsförordningen att tilldela ett kontrakt till, eller fullgöra ett kontrakt i förhållande till, en leverantör som äger ett eller flera ryska dotterbolag. Detta gäller även om dotterbolagen samägs med ett ryskt bolag eller en rysk sanktionerad person. Något stöd för SMC:s tolkningar av EU-förordningarna finns inte.

Det förslag från generaladvokaten, som SMC hänvisar till, har inget praxisvärde i sig självt. SMC drar därmed felaktiga slutsatser. Det finns inget i generaladvokatens förslag som har bäring på den Individuella sanktionsförordningen. Tvärtom anges konsekvent att det specifikt är Sanktionsförordningen som förslaget handlar om. I motsats till vad SMC påstår, är Tönnjes inte etablerat i Ryssland. Det är ett tyskt bolag etablerat i Tyskland som ägs till 100 procent av ett tyskt moderbolag. Samägandet av ZNAK förändrar inte det. Tönnjes bedriver inte någon verksamhet i Ryssland. Den hemsida som SMC hänvisat till hör inte ens till Tönnjes. Det faktum att det finns en reklamsida på ryska visar inte att det bedrivs någon verksamhet i Ryssland. Det saknas därmed alltjämt anledning att ingripa med anledning av artikel 5 k 1 a) och b) i Sanktionsförordningen.

Precis som SMC framför menar generaladvokaten att artikel 5 k 1 c) är tänkt att förhindra att avtal tilldelas en anbudsgivare som i allt väsentligt kontrolleras av rättssubjekt som omfattas av punkterna a) och b), även om de formellt inte uppfyller kriterierna som anges däri. Generaladvokatens samtliga uttalanden rör situationer där faktisk kontroll över den tilldelade anbudsgivaren utövas av någon i Sanktionsförordningen förbjuden entitet, i det aktuella fallet av ryska personer i ledningen. På så sätt uppnås en indirekt kontroll över den tilldelade anbudsgivaren trots att någon formell kontroll genom ägande inte finns. Ingen förbjuden entitet, eller sanktionerad person, utövar någon som helst kontroll över Tönnjes. Det finns absolut ingenting som pekar på att så skulle vara fallet. Tönnjes kontrollerar ZNAK, inte tvärtom. Tönnjes agerar inte som ombud, enligt instruktioner, anvisningar eller enligt intressen från någon förbjuden entitet. Vidare är SMC:s påstående om att ekonomiska medel, varor, tjänster eller kunskap flyttas mellan Tönnjes och ZNAK även det felaktigt. Det saknas därmed bevis eller stöd för SMC:s påståenden.

Frågor kopplade till säkerhet har hanterats av Transportstyrelsen på ett adekvat sätt, i enlighet med säkerhetsskyddslagen (2018:585) och andra tillämpliga lagrum. Något utrymme för att beakta dessa frågor inom ramen för denna överprövning finns inte.

#### Obligatoriska krav m.m.

Det faktum att SMC har begärt ut handlingar och uppgifter, men inte kunnat ta del av dessa, medför varken att SMC:s påståenden om brister är sanna eller att bevisbördan går över till Transportstyrelsen.

Tönnjes har produktion i många länder och har uppenbarligen, då skyltarna lämnades in, produktionsförmågan att ta fram och lämna in de efterfrågade skyltarna oavsett om produktionen är i gång i Sverige eller inte. Det har inte ställts något krav i upphandlingen på att anbudsgivarna vid tidpunkten för anbudsgivande måste ha den faktiska produktionen för fullgörandet av

avtalet på plats. Tvärtom inleds avtalet med en uppstartsperiod för att möjliggöra en etablering och driftsättning av produktionen av registreringsskyltar.

Tönnjes har genom sitt anbud uppfyllt kravet i upphandlingen om att inkomma med de efterfrågade skyltarna. Vidare uppfyller dessa skyltar samtliga krav som ställs på dem i upphandlingen. Huruvida Tönnjes inkommit med skyltar i en annan upphandling eller inte, säger inget om Tönnjes inkommit med några skyltar i upphandlingen. Det säger inte heller något om ifall de inkomna skyltarna uppfyller kraven som ställs på dem i upphandlingen. De skyltar som Tönnjes inkommit med i upphandlingen kommer inte från samma fabrik som de som har levererats inom ramen för interimsavtalet. Detta då den fabrik som producerar skyltar inom ramen för interimsavtalet inte fanns vid tillfället för anbudsgivning i upphandlingen. Att leverantören ges en längre tid för etablering och driftsättning är normalt vid uppstart av en sådan stor produktionsapparat som denna. Motsatsen hade varit oproportionerlig och därtill gynnat befintlig leverantör som är den enda med en befintlig och justerad produktion på plats.

Att skyltarna lämnades in i rätt tid styrks av den kvittens som Tönnjes erhöll från Transportstyrelsen i samband med överlämnandet av skyltarna.

Skyltarna uppfyllde obligatoriska krav, inklusive mått. Transportstyrelsen har tagit fram och bevarat ett testprotokoll över okulärbesiktningen av såväl Tönnjes som övriga anbudsgivares provskyltar. Anledningen till att det inte gjordes någon anmärkning i protokollet för Tönnjes skyltar är att det inte framkom någon avvikelse eller annat värt att notera. I upphandlingen ställs endast krav på att anbudsgivarna ska intyga att folien uppfyller kraven som ställs vid ett RISE-test, vilket Tönnjes gjort i sitt anbud. I utvärderingen har det inte ingått att genomföra någon specifik kontroll eller utvärdering av folien. Däremot ges Transportstyrelsen en rätt att kräva att ett RISE-test genomförs under avtalstiden om man så önskar. Noteringen angående

SMC:s folie gjordes bara som en intern minnesanteckning. Dokumentationsplikten är alltså uppfylld.

#### Onormalt lågt anbud

Transportstyrelsen anser inte att det offererade priset från Tönnjes är onormalt lågt. För Transportstyrelsen har det stått klart att Tönnjes avser att slå sig in på den svenska marknaden för tillverkning av registreringsskyltar.

Vid en bedömning av om ett anbud är att anse som onormalt lågt ska inte bara enstaka omständigheter beaktas, t.ex. en enskild prispost eller pris-skillnaden mellan anbuden. Den upphandlande myndigheten ska beakta alla relevanta omständigheter. Transportstyrelsen, som har en lång erfarenhet av den aktuella typen av upphandlingar, har vid sin bedömning av om Tönnjes offererade pris är att anse som onormalt lågt beaktat ett flertal faktorer.

Referenskalkylen omfattas inte av preklusion eftersom omständigheten, dvs. kalkylens existens, anförts redan i första instans. Därutöver utgör kalkylen som sådan endast ett bevis på vad som redan har anförts i målet och inte en omständighet.

Transportstyrelsen bestrider att myndigheten hade räknat med ett pris om 45,45 kr per skylt i upphandlingen. Uppskattningen av ramavtalets värde i upphandlingsdokumenten speglar den budget som anslagits utifrån ett ”worst case scenario”. Det är baserat på SMC:s nuvarande priser. Vidare stämmer inte påståendet om att Tönnjes offererade pris skiljer sig från det kalkylerade priset med 41 procent. Tönnjes offererade pris är i stället nästan helt likalydande med myndighetens kalkylerade pris, justerad med kostnadsökningar. Däremot stämmer SMC:s påstående om att det skiljer 41 procent mellan Tönnjes och SMC:s offererade priser. Denna procentuella skillnad utgör inte något stöd för SMC:s påstående att Tönnjes offererat ett onormalt lågt pris. Skillnaden kan likväl bero på att SMC har offererat ett högt pris.

Transportstyrelsen har i samband med genomförda prisjusteringar i nuvarande avtal fått insyn i kostnadsposternas inbördes storlek hos SMC, eftersom prisjustering har skett utifrån verifierade kostnadsökningar. Det har skapat en förståelse för vad som driver priset för tillverkning av registrerings skyltar. Anledningen till att man inte har tagit upp SMC:s konkreta kostnader och kostnadsökningar i sina yttranden är den sekretess som råder för SMC:s justerade priser i nuvarande avtal. Det är därmed bekant hur SMC prissätter sina registrerings skyltar, vilket även ger en förståelse för hur prissättningen fungerar i branschen. Även om priset på t.ex. aluminium och arbetskraft har gått upp sedan 2018, utgör dessa inte alla kostnadsposter i samband med tillverkning av registrerings skyltar.

Det går inte att göra någon jämförelse mellan den aktuella upphandlingen och de danska och norska upphandlingarna, då de hade andra förutsättningar och krav.

Prisposten för konsultstöd infördes i den föregående upphandlingen för att möjliggöra för anbudsgivare att själva välja om de vill baka in kostnaden för vissa kringtjänster i sin overheadkostnad, vilket var fallet med tidigare avtal, eller om de önskar bryta ut det som en egen kostnadspost. Givet att denna prispost tidigare ingått i overheadkostnaderna, och beaktat rättsläget, ser inte Transportstyrelsen det som anmärkningsvärt att en anbudsgivare valt att offerera 0 kr för den i aktuell upphandling.

### **SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

#### Upphandlingsdokumentens utformning och uteslutning enligt LOU

Kammarrätten anser inte att det har framkommit skäl för att göra någon annan bedömning än förvaltningsrätten vad gäller utformningen av upphandlingsdokumenten eller grunder för uteslutning enligt p. 4.1.3 i ansökningsinbjudan.

Uteslutning med anledning av sanktioner mot Ryssland

Kammarrätten konstaterar att utgångspunkten vid ett offentligt upphandlingsförfarande är att alla intresserade ekonomiska aktörer inom den Europeiska unionen har rätt att delta på lika villkor (se bland annat EU-domstolens avgörande i mål C-513/99, *Concordia Bus Finland*, punkt 81). Regler om uteslutning genom annan EU-rättslig reglering utgör undantag från denna huvudregel och bör till följd av detta tillämpas strikt enligt sin ordalydelse. Vid en sådan tolkning kan inte artikel 5 k p. 1 i Sanktionsförordningen utsträckas till sådana bolag som SMC hävdar omfattas av regleringen. I målet saknas vidare tillräckliga omständigheter för att anse att Tönnjes skulle vara etablerat i Ryssland. Kammarrätten anser därmed inte att Transportstyrelsen har överträtt nu aktuell unionsrättslig reglering, varför skäl för uteslutning på denna grund saknas. Vad SMC i övrigt anför leder inte till någon annan bedömning.

Obligatoriska krav m.m.

SMC har begärt att kammarrätten inom ramen för sin utredningsskyldighet ska hämta in Tönnjes ansökan och anbud, provskyltarna som Tönnjes lämnat in för okulärbesiktning i upphandlingen samt Transportstyrelsens referenskalkyl från 2018 i omaskat skick. Kammarrätten har den 13 augusti 2025 avslagit yrkandet. Det saknas fortfarande skäl att göra någon annan bedömning i denna fråga.

Kammarrätten delar förvaltningsrättens bedömning avseende krav på referensuppdrag enligt p. 4.2.5 i ansökningsinbjudan, kontinuitetsplan samt etableringsplan enligt p. 4.3 respektive p. 4.8 i anbudsinbjudan.

Vad gäller provskyltarna är inte annat visat än att Tönnjes har lämnat in begärda skyltar, att Transportstyrelsen har okulärbesiktat dessa samt att de har dokumenterat på ett tillräckligt sätt i enlighet med upphandlingsdokumenten. Det har inte kommit fram anledning att ifrågasätta Transportstyrelsens bedömning att provskyltarna har uppfyllt obligatoriska

krav. Inte heller vad SMC nu anför i denna del medför något annat ställningstagande vad avser de obligatoriska kraven i upphandlingen.

#### Kontradiktoriskt förfarande

SMC har invänt att Transportstyrelsen enligt 16 kap. 7 § första stycket LOU varit skyldigt att igångsätta ett kontradiktoriskt förfarande till följd av att det anbudspris som Tönnjes offererat i upphandlingen förefallit onormalt lågt.

Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2016 ref. 3 uttalat att det ankommer på den upphandlande myndigheten att i varje enskilt fall bedöma om ett anbud är onormalt lågt, inom det handlingsutrymme som reglernas utformning ger. Regleringen i LOU ger upphandlande myndighet en förhållandevis stor frihet att avgöra vad som utgör ett onormalt lågt anbud (se prop. 2015/16:195, s. 794 och 1114). Vid en sådan prövning är den upphandlande myndigheten skyldig att säkerställa att anbud är trovärdigt och seriöst menat (se t.ex. EU-domstolens dom i mål *SAG ELV Slovensko* C-599/10, EU:C:2012:191, p. 28).

Enligt kammarrätten är det SMC som under nuvarande förhållanden har bevisbördan att göra sannolikt att Tönnjes anbudspris förefaller vara onormalt lågt. Vilket krav på bevisning som gäller för att visa detta kan variera utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Förutom vad som anges ovan rörande den upphandlande myndighetens bedömningsutrymme, kan detta innefatta skillnader i anbudspris, antalet jämförbara anbud, anbudspris i förhållande till historiska prisnivåer, konkurrenssituationen på marknaden och skillnaden mellan erbjudet pris i förhållande till upphandlingens uppskattade värde. Domstolens prövning är begränsad till vad parterna valt att föra in och åberopa i målet (se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i RÅ 2009 ref. 69). Detta gäller även i de fall som domstolen självständigt valt att inhämta underlag för att säkerställa en effektiv domstolsprövning (se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2018 ref. 28).

Kammarrätten kan konstatera att marknadspriset för en avtalsenlig leverans på aktuell marknad med få kontrakt, enstaka leverantörer och en beställare inte är lätt att uppskatta. Även om Tönnjes pris är betydligt lägre än SMC:s, är jämförelsematerialet så pass begränsat att det inte går att dra några egentliga slutsatser om det ena priset är lågt eller om det andra är högt. Transportstyrelsen har i målet åberopat underlag till stöd för sin bedömning att priset är marknadsmässigt, och SMC har å sin sida pekat på omständigheter till stöd för motsatsen. I målet har dock inte kommit fram tillräckligt konkreta uppgifter som ger skäl att misstänka att Tönnjes skulle kunna komma att vägra leverans eller på annat sätt inte fullgöra kontraktet till offererat pris. Transportstyrelsen har därför haft fog för sin bedömning att Tönnjes anbudspris inte förefallit vara onormalt lågt. Transportstyrelsen har därmed inte haft någon skyldighet att begära en förklaring enligt 16 kap. 7 § första stycket LOU.

Sammanfattningsvis anser kammarrätten att det saknas skäl för ingripande i upphandlingen. Överklagandet ska därför avslås.

---

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (KR-09).

I avgörandet har deltagit kammarrättsrådet Tomas Kjellgren (ordförande), kammarrättsrådet Hans-Olof Hallbäck och kammarrättsrådet Eleonora Dufva (referent).

Föredragande har varit föredragande juristen Mikaela Andersson.

**SÖKANDE**

Aktiebolaget Scandinavian Motorcenter, 556135-5933

Ombud: advokaten Anna Ulfsdotter samt biträdande juristerna Mana Shahnavaz och Anna Westberg  
Advokatfirman Ulfsdotter AB

**MOTPART**

Transportstyrelsen

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

**BAKGRUND OCH YRKANDEN**

Transportstyrelsen genomför upphandling av *Tillverkning av registrerings- skyltar* (dnr TSG 2023-3493). Upphandlingen genomförs som ett förhandlat förfarande med förgående annonsering enligt LOU med tilldelningsgrunden det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet utifrån grunden lägst pris. Genom tilldelningsbeslut i upphandlingen antogs anbudet från J.H. Tönnjes E.A.S.T. GmbH & Co KG (Tönnjes).

Aktiebolaget Scandinavian Motorcenter (SMC) ansöker om överprövning av upphandlingen. I första hand yrkar SMC att förvaltningsrätten ska besluta om rättelse med innebörden att Tönnjes utesluts från fortsatt deltagande i upphandlingen, att ny anbudsutvärdering görs utan beaktande av anbudet från Tönnjes eller att ny anbudsutvärdering görs vid vilken Transportstyrelsen ska begära att Tönnjes förklarar sitt onormalt låga anbud. I andra hand yrkar SMC att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen ska göras om.

Transportstyrelsen bestrider bifall till ansökan.

## VAD PARTERNA SAMMANFATTNINGSVIS ANFÖR

### SMC

#### *Utformningen av upphandlingsdokumenten*

Upphandlingsdokumenten är otydliga. I upphandlingen har det ställts 167 frågor och Transportstyrelsen har genomfört stora förändringar inom ramen för frågor och svar. Det finns därmed risk för att en utländsk anbudsgivare inte har kunnat ta till sig alla krav och att missförstånd lett till att Tönnjes har lämnat ett onormalt lågt pris.

Under upphandlingen har Transportstyrelsen gjort stora ändringar av minimi-kraven och tilldelningskriterierna. Transportstyrelsen har brutit mot LOU genom att ändra tilldelningsgrunden från bästa förhållandet mellan pris och kvalitet till lägsta pris. Det framgår vidare av avsnitt 4.1 i ansökningsinbjudan att vissa kriterier inte är obligatoriska att uppfylla, men att dessa kan ge ett mervärde i utvärderingen. Något sådant mervärde finns dock inte längre, eftersom utvärderingsmodellen har ändrats.

Transportstyrelsen borde göra vad den kan för att kontrollera att offererade registreringsskyltar uppfyller kvalitetskraven i upphandlingen. Denna kontroll borde göras innan avtal ingås. Det framgår dock av avtalet att Transportstyrelsen endast har rätt att genomföra oanmälda och slumpvisa tester under avtalsperioden. Om testresultatet blir underkänt ska parterna i samverkan ta fram en åtgärdsplan. Transportstyrelsens sätt att hantera kvalitetskraven i upphandlingen strider mot principen om transparens och likabehandlingsprincipen. Om testet under avtalsperioden skulle avvika från kvalitetskraven gör sig Transportstyrelsen skyldig till en otillåten väsentlig ändring av avtalet enligt 17 kap. 14 § LOU. Om avtal ingås och ett testresultat underkänns innebär det dels att Transportstyrelsen inte får den kvalitet på skyltarna som

kravställt, dels att ramavtalsleverantören får mer betalt för en produkt som inte uppfyller kvalitetskraven. Detta medför att den ekonomiska jämvikten har ändrats till förmån för ramavtalsleverantören.

#### *Uteslutningsgrunder*

Tönnjes ingår i en koncern där Tönnjes International Group GmbH är moderbolag. I koncernen finns vidare två företag i Ryssland, ZNAK Ltd (ZNAK) och OOO Byborg (Byborg). Tönnjes äger 55 procent av ZNAK. Resterande del ägs av en rysk medborgare som finns på EU:s sanktionslista med anledning av Rysslands invasion i Ukraina. Tönnjes äger också 35 procent av Byborg. Tönnjes har försett Byborg med förbrukningsmaterial fram till maj 2022. Sedan augusti 2022 är det obligatoriskt att i de ockuperade territorierna i Ukraina registrera om bilar från ukrainska till ryska registreringskyltar. Rysslands invasion leder alltså till intäkter i ZNAK, vilket i sin tur leder till intäkter i Tönnjeskoncernen. Det är tydligt att det finns ett nära samarbete mellan ägarna i ZNAK och att det rimligtvis förekommer ett utbyte av bland annat information och kunskap. Transportstyrelsen bör därmed utreda den ryska kopplingen och utesluta Tönnjes från deltagande i upphandlingen.

Om Tönnjes tilldelas avtalet i upphandlingen bryter Transportstyrelsen mot bestämmelserna i Rådets förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina. Enligt artikel 5 k punkt 1 a i förordningen är det förbjudet att tilldela offentliga kontrakt till eller i förhållande till ryska medborgare eller fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är etablerade i Ryssland. Eftersom ZNAK ägs av Tönnjes och en rysk medborgare på sanktionslistan finns en uppenbar risk för att ett kontrakt som tilldelas Tönnjes i praktiken även kommer att tilldelas en sanktionerad rysk medborgare och ett ryskt organ. Av uttrycket ”i förhållande till” läst tillsammans med artikel 5 k punkt 1 a framgår att det inte ställs krav på att kontraktet ska tilldelas direkt till ZNAK eller den ryska personen på sanktionslistan. Det föreligger alltså en överträdelse på så sätt att

kontraktet tilldelas i förhållande till en person eller enhet i strid med sanktionerna. Innebörden av uttrycket i förhållande till måste tolkas i kontexten av det bredare syftet som förordningen avser att uppfylla, det vill säga att införa restriktiva åtgärder som svar på Rysslands militära aggression mot Ukraina och förhindra ytterligare destabilisering (se beaktandeskälerna till förordningen). Denna tolkning har även stöd av uttalande från Upphandlingsmyndigheten och EU-kommissionens vägledning avseende förordningen.

Det är orimligt att Transportstyrelsen inte fäster någon vikt vid den koppling som finns mellan Tönnjes och Ryssland. Mot denna bakgrund har SMC ställt frågor till Försvarmakten, MSB, Upphandlingsmyndigheten, Sjöfartsverket och Trafikverket. Av svaren framgår att myndigheterna har en klar uppfattning om att tilldela avtal till ett bolag med ryska kopplingar inte är förenligt med förordningen.

Det är uppenbart att Tönnjes redan vid ingående av ramavtalet företräder ryska intressen i strid med sanktionerna. Detta står i strid med avtalsvillkoren och utgör en grund för uppsägning av avtalet (se punkt 24.3). Eftersom Tönnjes enligt villkor 24.3 i avtalet inte kan fullgöra leverans, kan Tönnjes inte heller acceptera avtalsvillkoren i sin helhet i enlighet med det obligatoriska kravet under punkt 4.10 i anbudsinbjudan.

I samma koncern som Tönnjes ingår även Uniplate Group (Pty) Ltd (Uniplate). Uniplate har av en konkurrensrättsdomstol dömts att betala böter för missbruk av dominerande ställning på den sydafrikanska marknaden. Tönnjes Holding AG, som är den största ägaren av Tönnjes moderbolag, har vidare av Bundeskartellamt dömts att betala böter för överträdelser av konkurrenslagstiftningen. Tönnjes eller bolag i Tönnjeskoncernen har alltså gjort sig skyldiga till allvarligt fel i yrkesutövningen genom att bryta mot konkurrenslagstiftning. Det ska påpekas att det är huvudsakligen samma tre personer som sitter i styrelserna i

Tönnjes moderbolag och i Tönnjes. Det betyder att det är personer i Tönnjes-koncernens styrelser som har gjort sig skyldiga till överträdelser av regler som ska leda till uteslutning. Tönnjes har därmed brutit mot krav som ska leda till uteslutning (punkt 4.1.3 i ansökningsinbjudan).

Tönnjes har i sin anbudsansökan underlåtit att beskriva kopplingarna som finns med ryska företag och den ryske medborgaren som finns på EU:s sanktionslista. De individuella sanktionerna rör bland annat frysning av tillgångar, vilket inkluderar ett förbud mot att ställa penningmedel eller ekonomiska resurser, direkt eller indirekt, till förfogande för de personer som omfattas av frysningen (se artikel 2 i Rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende). Ett ägande på 55 procent måste innebära att ekonomiska resurser ställs till förfogande. Eftersom Tönnjes har garanterat att inga uteslutningsgrunder enligt punkt 4.1.4 i ansökningsinbjudan föreligger, behöver bolaget uteslutas med stöd av 13 kap. 3 § 8 a LOU. Tönnjes har lämnat oriktiga uppgifter eller i vart fall undanhållit uppgifter avseende uteslutningsgrunder och kvalificeringskrav rörande uppgifter som efterfrågats i punkt 4.1.3 och 4.1.4 i ansökningsinbjudan.

#### *Krav på referensuppdrag*

Under punkt 4.2.5 i ansökningsinbjudan har det ställts krav på kapacitet. Detta framgår av ordalydelsen i kravet. Det efterfrågas att referensuppdragen ska avse tillverkningsindustri med masstillverkning av skyltar för yrkesbruk, det vill säga storskalig och repetitiv tillverkning. Transportstyrelsen har även genom frågor och svar i upphandlingen (fråga 1) angett att syftet med referenstagningen är att säkerställa att leverantören i fråga har erfarenhet av en produktion av liknande komplexitet som det uppdrag upphandlingen avser. Det har också tydliggjorts att det ska röra sig om skylttillverkning i industriell skala.

Tillverkningen av svenska registreringsskyltar innebär att det en dag kan vara 3 500 skyltar och nästa dag 12 000 skyltar som ska tillverkas. Skyltarna är individuella och kan inte förberedas i någon serieproduktion. Detta medför stränga krav på redundans, intern produktionsoptimering och intern automatiserad kvalitetskontroll mellan olika moment. Transportstyrelsen måste alltså ställa krav på kapacitet för att få leveranser på utsatt tid och av överenskommen kvalitet. Det framgår också av avtalsvillkoren att leverantören förväntas ha kapacitet att tillverka registreringsskyltar av viss kvalitet och att leverera skyltar i rätt tid. Om det inte hade ställts krav på en viss kapacitet hade referenstagningen inte haft någon anknytning till det som anskaffades. Avsaknaden av krav på kapacitet i en upphandling för masstillverkning av registreringsskyltar är varken lämplig eller säkerställer att leverantören har den tekniska och yrkesmässiga kapacitet som krävs för att utföra det kontrakt enligt en ändamålsenlig kvalitetsstandard. Ett krav på referensuppdrag utan krav på kapacitet strider mot 14 kap. 1 § andra stycket och 14 kap. 5 § LOU.

Tönnjes har åberopat kapacitet hos ett lettiskt bolag och använt ett av det bolagets uppdrag som referens. Det finns anledning att betvivla att det lettiska referensuppdraget uppfyller samtliga krav under punkt 4.2.5. Lettland är en betydligt mindre marknad än Sverige. Av punkt 4.2 i anbudsinbjudan framhålls att leverantören ska kunna hantera de volymer som framgår av bilaga statistik. Maxvolymen för enskilda dagar kan erfarenhetsmässigt uppgå till cirka 14 000 skyltar. Det är alltså fråga om ett stort åtagande. En sådan tillverkningskapacitet kan det lettiska bolaget inte inneha. Referensuppdraget uppfyller därmed inte kraven i upphandlingen.

#### *Krav på kontinuitetsplan*

Under punkt 4.3 i anbudsinbjudan ställs det krav på kapacitet, då det framgår att leverantören ska ha en "second site" som kan tillverka skyltar under en begränsad tid till dess att ordinarie tillverkning har återupprättats. Detta innebär alltså att det i princip är samma kapacitet som krävs som för den ordinarie

produktionen, med undantag för teckensnitt och leveranstider. Därtill framgår av avtalsvillkoren att kraven är högt ställda när det gäller kontinuitetsplanering. Avvikelser kan leda till sanktioner för leverantören form av vite eller uppsägning av avtalet.

Tönnjes kontinuitetsplan uppfyller inte samtliga krav som följer av punkt 4.3. Av Tönnjes beskrivning synes framgå att det är ett litauiskt bolag som anges som second site. Det är tveksamt att det litauiska bolaget har sådan produktionsresurs som krävs för att kunna utgöra en second site för den storskaliga produktionen som upphandlingen avser. Till skillnad från i andra länder görs det i Sverige en unik beställning av en registreringsskylt där fordonets chassinummer ska anges på registreringsskylten. Chassinumret laseretsas individuellt på skylten vid produktionen. Det är därmed omöjligt att tillverka ett lager av skyltar. Produktionen för den svenska marknaden är alltså mer komplicerad än produktionen i exempelvis Litauen. Det är därmed tveksamt om det litauiska bolaget alls kan producera skyltar som en second site. Litauen är vidare en betydligt mindre marknad än Sverige. Av utdrag från UC framgår att bolaget det senaste året haft en omsättning om 6,9 miljoner kr och en kreditlimit på 72 000 kr. Transportstyrelsen riskerar alltså att inte få en sådan kontinuitet som behövs för att tillverkningen ska upprätthållas.

#### *Krav på etableringsplan*

I punkt 4.8 i anbudsinvjudan anges att anbudsgivaren till sitt anbud ska bifoga en etableringsplan, som minst ska omfatta vissa uppgifter. Tönnjes anbud uppfyller inte kraven.

#### *Krav på skyltar*

Tönnjes anbud uppfyller inte kraven på inskickade provskyltar enligt punkt 4.7 i anbudsinvjudan.

I upphandlingen finns flera krav på provskyltarna som ska lämnas (se punkt 2.13.2 i bilagor 1 A–D). Kraven på provskyltarna har också förtydligats eller ändrats inom ramen för frågor och svar (fråga 12, 37, 38, 60, 61, 66, 152 och 155). Att kraven ska kontrolleras framgår av punkt 3.1.2 i anbudsinvjudan. Av fråga och svar (fråga 61) framgår att det för provexemplaren gäller en eller flera valfria symboler med placeringar enligt ritning. Det är av säkerhetsskäl oerhört viktigt att symbolen kan placeras på rätt ställe på registreringsskylten. Det betvivlas att så har skett. Det finns emellertid ingen möjlighet att granska detta då SMC har förvägrats att ta del av Tönnjes provexemplar. I förra upphandlingen upprättade Transportstyrelsen ett testprotokoll, vilka SMC då fick del av. Det var bland annat av detta testprotokoll som det kunde utläsas att den i ett av Transportstyrelsens tilldelningsbeslut utsedda vinnande anbudsgivaren inte uppfyllde alla obligatoriska krav. Anbudsgivaren hade inte angett vilken typ av reflexfolie som skulle användas (se Kammarrätten i Jönköpings dom mål nr 2448-19).

Som svar på SMC:s begäran om att få ta del av allmän handling har Transportstyrelsen gett tre olika svar. Transportstyrelsen har först uppgett att det inte finns någon dokumentation från okulärbesiktningen och sedan uppgett minnesanteckningarna som finns inte är någon allmän handling. Slutligen har styrelsen uppgett att den dokumentation som finns framgår av tilldelningsbeslutet. Av tilldelningsbeslutet framgår dock endast att vinnande leverantör uppfyller samtliga obligatoriska krav. Det är anmärkningsvärt att Transportstyrelsen vid en upphandling som rör särskilt samhällsviktiga produkter inte har fört någon dokumentation vid bedömningen av kravuppfyllnad. Transportstyrelsen är skyldig att dokumentera genomförandet av upphandlingen. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden (12 kap. 14 § LOU). Avsaknaden av dokumentationen gör att det saknas möjlighet att granska att upphandlingen har gått till på rätt sätt.

*Onormalt lågt anbud*

Av upphandlingsdokumenten kan utläsas att Transportstyrelsen troligtvis har räknat med ett pris per skylt kring 45,45 kr. I upphandlingen har Tönnjes lämnat ett medelpris på 25,24 kr per skylt medan SMC har lämnat ett medelpris på 42,82 kr per skylt. Det skiljer 41 procent mellan priserna. Vid enbart en jämförelse mellan priserna framgår det alltså att Tönnjes pris är onormalt lågt. En prisavvikelse som är större än 20 procent har även i andra medlemsländers nationella rätt föreskrivits som ett anbud som är onormalt lågt (se EU-domstolens mål C-669/20, *Veridos*).

I Transportstyrelsens förra upphandling år 2018 lämnade Tönnjes genom sitt dotterbolag Eurotab Sp z o.o. (Eurotab) ett pris på 24,26 kr per skylt. Eurotabs anbud uppfyllde dock inte alla obligatoriska krav utan förkastades. Det pris som Eurotab lämnade, och som ligger i samma låga nivå som Tönnjes, ansåg Transportstyrelsen då vara onormalt lågt. Priset i förra upphandlingen och priset i denna upphandling skiljer sig åt med enbart 0,99 kr. Sedan den förra upphandlingen har inflationen lett till att priset på aluminium gått upp 13,7 procent. Svenskt index för aluminium har gått upp med 37,33 procent och arbetskostnaderna har i genomsnitt stigit med 16,97 procent. Vidare har kostnaderna för hyror, förpackningsmaterial och el stigit. Det ska noteras att Tönnjes i sitt årsbokslut anger att priset på bland annat aluminium har stigit markant och att det går ut över kunderna. Tönnjes kommer vidare behöva investera för att etablera sig på den svenska marknaden där bland annat kostnader för produktionsutrustning, IT-infrastruktur, inventarier, logistik, transport samt rekryteringskostnader ingår. Sådana kostnader tynger inte en redan etablerad leverantör som SMC. Dessa skillnader borde leda till ett högre pris i Tönnjes anbud. Det är märkligt att Transportstyrelsen inte har begärt en förklaring av Tönnjes onormalt låga anbud.

Transportstyrelsens jämförelse med priser i den tidigare upphandlingen är felaktig, eftersom priserna på 24,24 kr och 27,67 kr per skylt lämnades av

leverantörer som inte uppfyllde de obligatoriska kraven. Dessa priser kan alltså inte ingå i jämförelsen. En anbudsgivare som inte uppfyller alla krav i en upphandling kan lämna lägre priser än en leverantör som uppfyller kraven. De fyra anbudsgivare som i den förra upphandlingen lämnade korrekta anbud hade lämnat priser som låg i nivå med SMC:s pris eller över.

I upphandlingen har SMC lämnat ett pris på 42,82 per skylt. Prisökning är i linje med kostnadsökningarna som skett de senaste åren på material och arbetskraft. Tönnjes har offererat priser per skylt i både Norge och Danmark som ligger över det pris som SMC har erbjudit i upphandlingen. Kraven som ställs på tillverkningen av registreringsskyltar i Norge är lägre än i Sverige. I Norge kan serietillverkning ske och det saknas krav på laser som knyter chassinummer till fordonet. Priset för tillverkning i Norge bör således vara lägre än i Sverige. Tönnjes har dock i Norge erbjudit ett pris på 55 kr per skylt. Detta pris kan jämföras med SMC:s pris i Norge på 42 kr. Tönnjes pris i upphandlingen på 25,24 kr per skylt för en avancerad produkt är alltså onormalt lågt.

En förväntad kostnad på cirka 22 kr per skylt under 2018, som Transportstyrelsen hävdar att den räknat fram, framstår som onormalt låg. Eftersom SMC inte har tagit del av den kalkyl som Transportstyrelsen hänvisar till är det dock inte möjligt att ta ställning till den uppräknade kalkylen på grund av prisändringar som Transportstyrelsen beskriver. Vad Transportstyrelsen anger visar alltså inte att Tönnjes pris i upphandlingen inte är ett onormalt lågt pris.

Tönnjes har lämnat ett onormalt lågt anbud. Transportstyrelsen borde begärt en förklaring av priset från Tönnjes. Transportstyrelsen har därmed brutit mot 16 kap. 7 § LOU.

#### *Skada*

SMC har lidit eller i vart fall riskerat att lida skada av Transportstyrelsens överträdelse av LOU.

**Transportstyrelsen***Utformningen av upphandlingsdokumenten*

Upphandlingsdokumenten är tydliga. Det strider inte mot LOU att under annonseringstiden ändra utvärderingsgrund i en annonserad upphandling. Det enda krav som ställs är att om ändringen är väsentlig, ska tidsfristen för att lämna anbud förlängas (11 kap. 8 § LOU). Eftersom anbudstiden förlängdes med adekvat tid, sammanlagt 4 veckor, uppfylldes kravet. Upplägget med tester under avtalstiden strider inte mot LOU. SMC:s påstående om att Transportstyrelsen kommer att agera i strid med avtalet och LOU utgör ren spekulation.

*Uteslutningsgrunder*

Det är endast de uppräknade situationerna i artikel 5 k i förordningen som får utgöra grund för uteslutning i den aktuella frågan. Vidare är det enbart anbudsgivaren som ska prövas mot grunderna. Det är alltså ovidkommande vilka personer som sitter i styrelsen eller om Tönnjes äger andelar i ett eller flera ryska bolag där sanktionerade personer också är delägare.

Begreppet ”i förhållande till” i förordningen hör ihop med det angivna förbudet mot att fortsätta fullgörandet av offentliga kontrakt. På samma sätt hör begreppet ”till” samman med förbudet mot att tilldela nya offentliga kontrakt. Artikel 5 k punkten 1 b adresserar en situation med indirekt ägande, specifikt situationen med ett ryskt moderbolag. Detta visar att lagstiftaren är införstådd med att det finns moderbolag och dotterbolag, men att valet gjorts att inte förbjuda myndigheter från att ingå avtal med ett bolag som har ryskt dotterbolag.

Punkt 4.1.4 i ansökningsinbjudan är utformad i linje med förordningen. Eftersom Tönnjes är ett tyskt bolag som inte är etablerat i Ryssland ska Tönnjes inte uteslutas med anledning av den första grunden i punkt 4.1.4. Tönnjes ägs till fullo av ett tyskt moderbolag, vilket i sin tur varken är en rysk juridisk person

eller är etablerat i Ryssland. Tönnjes ska därmed inte uteslutas med stöd av den andra grunden i punkt 4.1.4. Eftersom Tönnjes inte agerar för, eller på uppdrag av, en enhet som träffas av förbudet i de två första grunderna i 4.1.4 ska Tönnjes inte uteslutas med anledning av den tredje grunden i punkt 4.1.4. Då Tönnjes inte kommer att anlita en sådan enhet som träffas av de tre första grunderna i punkt 4.1.4 som underleverantör eller åberopar sådan enhets kapacitet för att uppfylla kvalificeringskraven, ska Tönnjes inte uteslutas med anledning av den fjärde grunden i 4.1.4. Huruvida Tönnjes har ett systerbolag eller dotterbolag som träffas av förbudet i förordningen är irrelevant, eftersom förordningen inte förbjuder en sådan situation.

Tönnjes har inte dömts för missbruk av dominerande ställning eller för överträdelser av konkurrenslagstiftning. Det är i stället systerbolaget Uniplate samt ett av Tönnjes moderbolags ägarbolag som dömts för detta. Enligt punkt 4.1.3 i ansökningsinbjudan ska en anbudsgivare uteslutas om anbudsgivaren i fråga träffas av något av förbuden i sagda punkt. Tönnjes kan inte uteslutas enligt någon grund i punkt 4.1.3 baserat på vad andra bolag i koncernen har gjort. Punkt 4.1.3 samt 13 kap. 3 § LOU tar endast sikte på anbudsgivaren. Att utesluta en anbudsgivare på grund av vad andra bolag i koncernen har begått för handlingar saknar stöd i LOU.

Eftersom det inte föreligger någon grund för uteslutning har Tönnjes heller inte lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit uppgifter avseende uteslutningsgrunder och kvalificeringskrav. Tönnjes ska sålunda inte uteslutas med anledning av 13 kap. 3 § punkt 8 LOU. Att Tönnjes kommer att bryta mot punkt 24.3 i avtalsvillkoren är ett grundlöst påstående. Transportstyrelsen kommer också givetvis att följa avtalet under avtalsperioden.

#### *Krav på referensuppdrag*

I punkt 4.2.5 i ansökningsinbjudan har det inte ställts något krav på någon viss kapacitet (antal skyltar), men det har ställts krav på att uppdragen ska avse

storskalig (industriell skala) och repetitiv produktion av skyltar. De av Tönnjes redovisa referensuppdragen uppfyller kraven. Kraven på referensuppdrag är vidare lämpliga eftersom de säkerställer att kvalificerade anbudsgivare har erfarenhet av liknande uppdrag utan att vara för ingripande.

*Krav på kontinuitetsplan*

I punkt 4.3 i anbudsinvjudan ställs det inga kapacitetskrav avseende second site. Tönnjes anbud uppfyller samtliga krav under nämnda punkt.

*Krav på etableringsplan*

Tönnjes anbud uppfyller samtliga krav som ställs i punkt 4.8 i anbudsinvjudan.

*Krav på skyltar*

Tönnjes anbud uppfyller kraven i punkt 4.7 i anbudsinvjudan. Dokumentationsplikten i 12 kap. 14 § LOU är uppfylld, eftersom utfallet från testen har dokumenterats i tilldelningsbeslutet. Utfallet utgör per definition även motiveringen till om ett anbud har bedömts uppfylla de ställda kraven på provskyltar eller inte. SMC har alltså inte gått miste om någon information.

*Onormalt lågt anbud*

Det har noterats att Tönnjes pris är cirka 41 procent lägre än SMC:s pris. För att avgöra om Tönnjes pris förefaller vara onormalt lågt, har bland annat en jämförelse gjorts med priserna som inkom vid myndighetens tidigare upphandlingar av registreringsskyltar. Vid den förra upphandlingen inkom sex anbud med medelpriser per registreringsskylt på 24,25 kr, 27,67 kr, 39,57 kr, 42,96 kr, 54,17 kr och 55,55 kr. Priserna visar att det finns ett stort spann avseende tillverkning av registreringsskyltar och att det förekommer en jämn spridning. Vid den förra upphandlingen av tillverkning av registreringsskyltar begärdes en förklaring från de två anbudsgivarna med de lägsta priserna. Detta berodde på att Transportstyrelsen, från ännu tidigare upphandlingar, bara hade

erfarenhet av höga priser från bland annat SMC. Vid kontrollen av förklaringen ansågs priset inte vara onormalt lågt.

De två anbud som uteslöts i förra upphandlingen blev uteslutna på grunder som inte är kopplade till prissättningen. Det ena anbudet uteslöts eftersom anbudsgivaren hade missat att ange vilken reflexfolie som används. Det andra anbudet uteslöts eftersom kontakt inte kunde upprättas med referenten för ett av referensuppdragen. Priserna i anbuderna var marknadsmässiga och konkurrenskraftiga, varför de tjänar väl som en jämförelse avseende vilka priser som kan offereras inom detta produktområde. Att det förekommer en stor prisspridning för tillverkning av registreringsskyltar kan också illustreras av SMC:s egna priser. Det är stor skillnad i pris mellan det styckpris som offereras av SMC i denna upphandling och det styckpris som SMC tar ut enligt dagens avtal.

SMC:s påstående om att det i annonsen angivna värdet av upphandlingen skulle indikera att en acceptabel kostnadsnivå ligger på 45,45 per kr skylt är felaktigt. Det värde som anges i annonsen härrör från ett internt inköpsbeslut. För att kunna genomföra en upphandling behöver myndigheten säkra upp att det finns budgeterade medel för att kunna täcka de kostnader som kan uppstå vid fullgörandet av ramavtalet. Det behöver då budgeteras för att täcka samtliga priser som kan tänkas vinna upphandlingen, såväl de låga som de höga priserna. Det angivna värdet i upphandlingen har alltså inte någon koppling till vad myndigheten anser vara en acceptabel kostnadsnivå.

Även med en uppräknings av priser och inflation förefaller såväl Tönnes som SMC:s pris hålla sig inom det prisspann som kan förväntas vid upphandling av tillverkning av registreringsskyltar. Under 2018 tog Transportstyrelsen fram en referenskalkyl baserad på rimliga antaganden över vad det skulle kosta att tillverka registreringsskyltar. Kalkylen visade en förväntad kostnad på cirka 22 kr per skylt. I detta ingick även de initialt betungande kostnadsposterna för uppstart och etablering av verksamhet. Uppräknat med de prisändringar som

skett för denna typ av produktion, till exempel priset på aluminium och personal, hamnar kostnaden idag på cirka 25 kr per skylt.

Det står klart att skillnaden i pris mellan Tönnjes anbud och SMC:s anbud består i att SMC har offererat ett onormalt högt pris. Eftersom Tönnjes pris inte är onormalt lågt utan ligger inom det förväntade och rimliga prisspannet finns det inte heller någon risk för utebliven leverans eller att avtalet inte följs. Det saknas också anledning att begära en förklaring från Tönnjes.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

#### **Utgångspunkter för prövningen**

Förvaltningsrätten har att pröva om Transportstyrelsen, på grundval av vad SMC anført, har brutit mot någon bestämmelse i LOU och om detta har medfört att SMC har lidit eller kan komma att lida skada (20 kap. 6 § LOU). Av de grundläggande principerna följer att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet (4 kap. 1 § LOU).

De obligatoriska krav som anges i upphandlingsdokumenten ska normalt vara helt uppfyllda i anbudet för att den upphandlande myndigheten ska kunna uppta ett anbud till slutlig anbudsutvärdering och tilldela anbudsgivaren kontrakt i upphandlingen (HFD 2016 ref. 37).

#### **Rättens utredningsansvar**

Högsta förvaltningsdomstolen har angett att det kan krävas att en part klart anger på vilka omständigheter denne grundar sin talan liksom den bevisning som åberopas. Om en part emellertid utan framgång hos den upphandlande myndigheten begärt att få ta del av uppgifter som denne önskar åberopa till stöd för sin talan ankommer det på domstolen att pröva om uppgifterna krävs

för att domstolen ska kunna utsätta förfarandet för en effektiv granskning. Om så befinns vara fallet, måste domstolen anses vara skyldig att inom ramen för sitt utredningsansvar fordra in uppgifterna från den upphandlande myndigheten. Parten ska dock ha gjort vad som rimligen kan anses ankomma på denne för att få del av de uppgifter som anses utgör stöd för talan (HFD 2015 ref. 55).

SMC har under överprövningsprocessen begärt att förvaltningsrätten inom ramen för sin utredningsskyldighet ska inhämta ansökan och anbudet från Tönnjes i de delar som avser kraven på referensuppdrag, kontinuitetsplan, etableringsplan, folie, återvinning och reflexfolie. Därutöver har SMC begärt att förvaltningsrätten ska inhämta provskyltarna som Tönnjes lämnat för okulärbesiktning och Transportstyrelsens referenskalkyl från 2018.

SMC:s invändningar mot att Tönnjes anbudsansökan och anbud brister i kravuppfyllelse är mycket allmänt hållna. Eftersom SMC inte har full tillgång till handlingarna i fråga kan detta i och för sig accepteras i viss utsträckning. Utifrån hur kraven i upphandlingen är utformade och med hänsyn till vad SMC anfört har dock förvaltningsrätten bedömt – och bedömer alltjämt – att det inte är nödvändigt att inom ramen för rättens utredningsansvar hämta in de aktuella handlingarna för att kunna göra en effektiv överprövning av upphandlingen.

### **Utformningen av upphandlingsdokumenten**

Det är klarlagt att Transportstyrelsen under upphandlingens gång har ändrat tilldelningsgrund – från det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet utifrån bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, till det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet utifrån lägst pris. Det finns inte något hinder i LOU för en upphandlande myndighet att göra detta. Det får dock anses vara fråga om en väsentlig ändring i upphandlingsdokumenten. Såvitt framkommit har Transportstyrelsen förlängt anbudstiden med totalt 4 veckor med anledning av ändringen av tilldelningsgrunden, vilket får anses vara en lämplig tidsfrist. Anbudsgivarna har även fått kännedom om ändringen. Kraven i 11 kap. 8 § LOU är alltså

uppfyllda. I och med att tilldelningsgrunden i upphandlingen tydligt ändrats till att endast avse lägst pris, kan det inte heller på något sätt anses vara otydligt att det inte längre finns några kvalitetskriterier som vid anbudsutvärderingen kan medföra avdrag på anbudsgivarens lämnade priser. Förvaltningsrätten anser vidare att det som SMC i övrigt har framfört inte innebär att upphandlingsdokumenten är otydligt utformade.

En upphandlande myndighet har en stor frihet att bestämma och utforma kraven på det som anskaffas genom upphandlingen, under förutsättning att bestämmelserna i LOU följs. Det kan konstateras att det i upphandlingen finns krav på att anbudsgivarna ska lämna provskyltar som vid Transportstyrelsens kontroll innan tilldelning ska uppfylla vissa angivna krav (se punkt 3.1.2 och 4.7 i anbudsinvjudan samt punkt 2.13.2 i bilaga 1A till denna). Oavsett detta anser förvaltningsrätten att omständigheten att Transportstyrelsen också genom avtalsvillkor ställer krav på att den antagna leverantören under avtalstiden ska upprätthålla ställda krav på registreringsskyltarna och att en åtgärdsplan ska upprättas om det skulle förekomma brister i tillverkningen av skyltarna inte innebär att Transportstyrelsen har brutit mot någon bestämmelse i LOU.

### **Uteslutningsgrunder**

#### *Förbud mot att tilldela kontrakt med anledning av sanktioner*

I artikel 5 k punkt 1 i Rådets förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina anges, såvitt är aktuellt, följande.

Det ska vara förbjudet att tilldela eller fortsätta fullgörandet av offentliga kontrakt eller koncessionskontrakt som omfattas av tillämpningsområdet för direktiven om offentlig upphandling till eller i förhållande till

- a) ryska medborgare, fysiska personer som är bosatta i Ryssland eller juridiska personer, enheter eller organ som är etablerade i Ryssland,

b) juridiska personer, enheter eller organ vars äganderätter till mer än 50 % direkt eller indirekt ägs av en enhet som avses i led a i denna punkt, eller

c) fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som agerar för, eller på uppdrag av, en enhet som avses i led a eller b i denna punkt,

inbegripet, om de står för mer än 10 % av kontraktets värde, underleverantörer, leverantörer eller enheter vars kapacitet utnyttjas i den mening som avses i direktiven om offentlig upphandling.

I artikeln specificeras alltså fyra situationer då det inte är tillåtet för en upphandlande myndighet att tilldela ett offentligt kontrakt till en leverantör eller fortsätta fullgörandet av ett offentligt kontrakt i förhållande till en leverantör (vad gäller frågan om vad begreppet ”i förhållande till” syftar på kan här noteras att rätten instämmer i Transportstyrelsens uppfattning att det syftar tillbaka på passusen om fullgörande av kontrakt). Den första situationen avser när leverantören är rysk medborgare, fysisk person bosatt i Ryssland eller juridisk person, enhet eller organ som är etablerad i Ryssland. Den andra situationen avser när leverantören till mer än 50 procent ägs direkt eller indirekt av en sådan fysisk eller juridisk person. Den tredje situationen avser när leverantören agerar för eller på uppdrag av någon som avses i artikel 5 k punkt 1 a eller 1 b. Den fjärde situationen avser när leverantören som är aktuell för det offentliga kontraktet anlitar en sådan enhet som beskrivs och omfattas av artikel 5 k punkt 1 a–c som underleverantör eller åberopar en sådan enhets kapacitet.

Tönnjes är inte ett ryskt företag eller etablerat i Ryssland. Tönnjes ägs inte heller direkt eller indirekt av ryska medborgare, fysiska personer bosatta i Ryssland eller juridiska personer, enheter eller organ som är etablerade i

Ryssland. Det finns inte någon omständighet i målet som talar för att Tönnjes agerar för eller på uppdrag av ryska medborgare, fysiska personer bosatta i Ryssland eller juridiska personer, enheter eller organ som är etablerade i Ryssland. Tönnjes har inte angett att något ryskt företag kommer att anlitas som underleverantör eller åberopat något rysk företags kapacitet i upphandlingen. Omständigheterna att Tönnjes äger ett ryskt företag tillsammans med en rysk medborgare som finns på EU:s sanktionslista omfattas inte av något av de angivna förbuden för tilldelning av offentligt kontrakt i artikel 5 k punkt 1. Det saknas därmed grund för att utesluta Tönnjes från fortsatt deltagande i upphandlingen med stöd av artikel 5 k punkt 1 i förordningen och punkt 4.1.4 i ansökningsinbjudan.

Det har inte visats att omständigheterna i målet är sådana att ett fullgörande av det avtal som upphandlingen avser i förhållande till Tönnjes är otillåtet enligt förordningen. Tönnjes har i sitt anbud accepterat avtalsvillkoren och någon reservation mot villkoren har inte gjorts. Tönnjes uppfyller alltså det obligatoriska kravet i punkt 4.10 i anbudsansökningsinbjudan. Det saknas därmed skäl för att förkasta anbudet från Tönnjes på denna grund.

*Missförhållanden i övrigt i fråga om leverantörs verksamhet*

I punkt 4.1.3 i ansökningsinbjudan anges att Transportstyrelsen kommer att utesluta en anbudssökande från upphandlingen om någon omständighet i 13 kap. 3 § LOU föreligger. I samma punkt görs en uppräkningslista av omständigheterna i 13 kap. 3 § LOU.

Det måste vara den leverantör som lämnar anbud i upphandlingen som har visat sådana brister som anges i 13 kap. 3 § LOU. Omständigheterna att företag som ingår i samma koncern som Tönnjes har dömts till böter för överträdelse av konkurrenslagstiftning utgör inte grund för att utesluta Tönnjes från fortsatt deltagande i upphandlingen. Att styrelsesammansättning i Tönnjes och övriga bolag i koncernen är liknande saknar också betydelse i detta sammanhang (jfr

Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 1400–1402-21). I målet har det inte framkommit att Tönnjes har visat någon sådan brist som anges i 13 kap. 3 § punkterna 1–7 och 9 LOU. Det saknas därmed skäl för att utesluta Tönnjes på dessa grunder.

Tönnjes har inte heller lämnat oriktiga uppgifter om den information som begärs för kontroll av att det inte finns grund för att utesluta leverantören eller om Tönnjes uppfyller kvalificeringskraven i upphandlingen. Det saknas alltså grund för att utesluta Tönnjes från fortsatt deltagande i upphandlingen enligt 13 kap. 3 § punkt 8 LOU.

#### **Krav på referensuppdrag**

Beträffande kravet på referensuppdrag i punkten 4.2.5 i ansökningsinbjudan kan det konstateras att det utgör ett krav riktat mot leverantörerna. Syftet med kravet är att den upphandlande myndigheten ska kunna säkerställa att anbudssökanden har erfarenhet av liknande uppdrag och därmed teknisk och yrkesmässig kapacitet som är tillräcklig för att fullgöra uppdraget som den aktuella upphandlingen avser.

För att visa att efterfrågad erfarenhet innehas, har anbudssökanden haft att redovisa två referensuppdrag. I punkt 4.2.5 i ansökningsinbjudan anges att med liknande uppdrag avses tillverkningsindustri med masstillverkning av skyltar för yrkesbruk samt att med masstillverkning menas storskalig och repetitiv produktion. Transportstyrelsen har vidare inom ramen för frågor och svar i upphandlingen (fråga 1) angett att syftet med kravet är att säkerställa att leverantören har erfarenhet av en produktion av liknande komplexitet som det uppdrag som upphandlingen avser samt att annan skylttillverkning än registreringsskyltar, utom enbart blankstillverkning, är godtagbart. Transportstyrelsen angav vidare att referensuppdraget, för att det ska anses som likvärdigt, ska röra sig om produktion i industriell skala i någon form av produktionslinje med flera arbetssteg samt att det krävs att uppdraget innefattat intern

produktionsoptimering och intern automatiserad kvalitetskontroll mellan olika arbetsmoment.

För att visa uppfyllnad av kvalificeringskravet har Tönnjes åberopat ett lettiskt företags kapacitet och ett av det bolaget utfört uppdrag. SMC har i huvudsak fört fram att den lettiska marknaden för tillverkning av registreringsskyltar är mindre än den svenska och att det lettiska bolaget därmed inte kan inneha en sådan tillverkningskapacitet som efterfrågas i upphandlingen. I punkt 4.2.5 i ansökningsinbjudan anges emellertid inte att referensuppdraget måste ha innefattat något minsta antal registreringsskyltar. Enligt förvaltningsrätten saknas det konkreta omständigheter som talar för att det av Tönnjes åberopade referensuppdraget inte har omfattat storskalig och repetitiv produktion av skyltar med produktionsoptimering och intern automatiserad kvalitetskontroll mellan olika arbetsmoment. Det kan också utläsas att av dokumentationen från Transportstyrelsens kontroll med referensen i fråga att Tönnjes redovisning av uppdraget var korrekt samt att uppdraget utfördes avtalsenligt vad gäller bland annat pris, kvalitet och tid. Det som framkommit i målet visar alltså inte annat än att det aktuella kvalificeringskravet i punkt 4.2.5 är alltså uppfyllt. Det saknas därmed skäl för att diskvalificera Tönnjes på denna grund.

#### **Krav på kontinuitetsplan**

Av punkt 4.3 i anbudsinbjudan framgår bland annat följande. Leverantören senast ska under etableringsfasen ska inneha en kontinuitetsplan som säkerställer förmågan att hantera störningar och avbrott i verksamheten och förmågan att återskapa verksamheten. Leverantören ska återuppta verksamheten och leverera avtalade tjänster i händelse av att ordinarie lokaler eller utrustning har förstörts eller på annat sätt, till exempel på grund av elavbrott eller it-avbrott, inte längre är tillgängliga i den utsträckning som framgår av bilagan Informations- och IT-säkerhet samt säkerhet i lokaler. Samma krav gäller vid händelse av personell eller materiell resursbrist. Kontinuitetsplanen ska vara enkel och tydlig. Kontinuitetsplanen ska innehålla en reservrutin som

ska omfatta en ”second site” som kan tillverka skyltar under en begränsad tid till dess att ordinarie tillverkning har återupprättats. Nödvändig leverans från second site får innebära andra teckensnitt samt längre leveranstider.

Av kravet följer alltså att kontinuitetsplanen ska innefatta en second site som kan tillverka registreringsskyltar under en begränsad tid till dess att ordinarie tillverkning har återupprättats. Enligt förvaltningsrätten finns det inte något krav på att denna second site måste klara av en tillverkning av registreringsskyltar i samma omfattning som anbudsgivarens ordinarie anläggning för tillverkning åt Transportstyrelsen. I kravet anges inte något om minsta kapacitet i form av antal registreringsskyltar, utan i stället anges uttryckligen att Transportstyrelsen vid nödvändig leverans för en second site godtar andra teckensnitt och en längre leveranstid.

I målet är klarlagt att Tönnjes i sin kontinuitetsplan har angett ett litauiskt bolag som second site. Tönnjes har alltså uppgett en second site i enlighet med kravet. Det som SMC har fört fram om tillverkningen av registreringsskyltar och det litauiska bolagets omsättning och högsta kreditgräns utesluter inte att det litauiska bolaget faktiskt kan utgöra en second site. Det saknas alltså omständigheter som talar för att det på den av Tönnjes angivna second site inte kan tillverkas registreringsskyltar till dess att ordinarie tillverkning har återupprättats. Det saknas därmed skäl för att förkasta anbudet från Tönnjes på denna grund.

#### **Krav på etableringsplan**

Av anbudsansökan framgår att anbudsgivaren under etableringsfasen ska följa villkoren som anges i bilaga 2 (etableringsfasen). Anbudsgivare ska bifoga en etableringsplan som minst ska omfatta de roller hos leverantören som kommer delta i etableringsfasen, de aktiviteter leverantören avser att genomföra under etableringsfasen och tidsplan för dessa aktiviteter (punkt 4.8 i anbudsinbjudan).

SMC har inte fört fram några som helst omständigheter som talar för att Tönnjes etableringsplan saknar efterfrågad information och att det finns någon brist i anbudet i denna del. Det saknas därmed skäl för att förkasta anbudet från Tönnjes på denna grund.

### **Krav på skyltar**

SMC gör gällande att Tönnjes inte uppfyller kravet på att ange vilken reflexfolie som Tönnjes avser att använda. Bortsett från det faktum att SMC inte fått ta del av Tönnjes anbud i denna del har SMC inte fört fram några omständigheter som talar för att Tönnjes anbud brister i denna del. Enligt förvaltningsrätten finns det inte skäl att ifrågasätta Transportstyrelsens uppgift om att Tönnjes har uppgett vilken reflexfolie som avses att användas och att kravet därmed är uppfyllt.

Det framgår vidare av anbudsinvjudan att anbudsgivarna ska lämna provexemplar till Transportstyrelsen (se punkt 3.1.2 och 4.7) och att styrelsen kommer att kontrollera att dessa skyltar uppfyller vissa av kraven på hållfasthet, synlighet och retroreflektionsförmåga. Kraven som Transportstyrelsen kommer att kontrollera är tydligt uppräknade i punkt 2.13.2 i bilaga 1A.

Tönnjes har under punkt 4.7 i sin anbudsansökan intygat att kraven på registreringsskyltarna är uppfyllda. Det framgår vidare av tilldelningsbeslutet med tillhörande upphandlingsprotokoll att Tönnjes uppfyller samtliga krav i upphandlingen. Därutöver har Transportstyrelsen även genom mejl till SMC lämnat information om att det har gjorts en kontroll av anbudsgivarnas provskyltar i enlighet med punkt 2.13.2 i bilaga 1A. Enligt förvaltningsrätten är den information som lämnats av Transportstyrelsen tillräcklig för att uppfylla kraven som följer av 12 kap. 14 § LOU. Det finns inte heller anledning att, utifrån det SMC fört fram, ifrågasätta Transportstyrelsens bedömning av att Tönnjes provexemplar uppfyller kraven. Det saknas därmed skäl för att förkasta anbudet från Tönnjes på denna grund.

**Onormalt lågt pris**

Om ett anbud förefaller vara onormalt lågt ska den upphandlande myndigheten begära att leverantören förklarar det låga priset eller kostnaden. Myndigheten ska förkasta anbudet om leverantören inte på ett tillfredställande sätt har förklarat det låga priset eller kostnaden (16 kap. 7 § LOU).

Den generella utgångspunkten vid bedömningen av anbudspriser är att leverantören, baserat på företagsinterna överväganden, själv har att avgöra vilka priser denne kan och vill offerera i en upphandling. Någon definition av begreppet onormalt lågt anbud finns varken i LOU eller i det bakomliggande direktivet. Det ankommer alltså på den upphandlande myndigheten att i varje enskilt fall bedöma denna fråga inom det handlingsutrymme som reglernas utformning ger (HFD 2016 ref. 3). Det är sökanden som vid en överprövningsprocess har bevisbördan för att en i upphandlingen konkurrerande leverantörs anbud förefaller onormalt lågt. Eftersom en upphandlande myndighet har en relativt stor frihet att avgöra vad som ska anses som onormalt lågt anbud krävs det att sökanden lägger fram förhållandevis stark bevisning till stöd för att anbudet är att betrakta som onormalt lågt (se Kammarrätten i Jönköpings dom i mål nr 2895–2896-17).

I målet är klarlagt att det föreligger en skillnad på cirka 41 procent mellan Tönnsjes pris och SMC:s pris. Transportstyrelsen har dock bedömt att Tönnsjes anbud inte förefaller vara onormalt lågt. Till stöd för denna bedömning har Transportstyrelsen redogjort för bland annat att styrelsen, från tidigare upphandlingar, har erfarenhet av prissättning på marknaden för tillverkning av registreringsskyltar samt att Tönnsjes pris ligger inom ett förväntat och rimligt prisspann. Transportstyrelsen har vidare angett att styrelsen vid den förra upphandlingen tog fram en referenskalkyl baserad på rimliga antagen vad det skulle kosta att tillverka en registreringsskylt, i vilken också kostnader för uppstart och etablering av verksamhet var inkluderade. Transportstyrelsen har

vidare angett att vid en uppräknig av kostnaden med hänsyn till aktuella kostnadsändringar bör kostnaden i dagsläget uppgå till cirka 25 kr per skylt.

Enligt förvaltningsrättens bedömning finns det inte tillräckliga skäl att ifrågasätta Transportstyrelsens uppskattningar vad gäller förväntade och rimliga prissättningar på marknaden avseende tillverkning av registreringsskyltar. Det SMC har åberopat och framfört i målet ger inte tillräckligt stöd för slutsatsen att Tönnjes pris framstår som onormalt lågt i den mening som avses i 16 kap. 7 § LOU. Transportstyrelsen har därmed inte varit skyldig att begära en förklaring av priset från Tönnjes.

#### **Förvaltningsrättens slutsats**

Förvaltningsrätten bedömer att Transportstyrelsen inte har brutit mot någon bestämmelse i LOU utifrån det som SMC fört fram i målet. Det finns därför inte skäl att besluta om ingripande mot upphandlingen enligt 20 kap. 6 § LOU. SMC:s ansökan ska alltså avslås.

#### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).

Ulf Jonare  
rådman

Föredragande har varit Robert Larsson.



## 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](http://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.



## Hur man överklagar

KR-09

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga det till Högsta förvaltningsdomstolen. Överklagandet ska skickas till kammarrätten. Här får du veta hur det går till.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga 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 en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen senast den dag tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

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

Om sista dagen är en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, 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 Högsta förvaltningsdomstolen inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

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

### Prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen

Det krävs prövningstillstånd för att Högsta förvaltningsdomstolen ska pröva ett överklagande. Högsta förvaltningsdomstolen får meddela prövningstillstånd endast om

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, eller
2. det finns synnerliga skäl till sådan prövning, så som att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller kammarrättens beslut. Det är därför viktigt att du i överklagandet tar med allt som du vill föra fram.

### Så här gör du

1. Skriv kammarrättens namn, målnummer och beslutsdatum.
2. Förklara vilken ändring du vill ha och varför du tycker att beslutet ska ändras.
3. Förklara varför du anser att Högsta förvaltningsdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd ovan).
4. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Bifoga de skriftliga bevis du hänvisar till om de inte redan finns i målet.
5. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer. Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om hur domstolen kan nå dig: e-postadresser, postadresser,

och telefonnummer. Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.

6. Skicka eller lämna in överklagandet till kammarrätten. Du hittar adressen i beslutet.

### Vad händer sedan?

Kammarrätten kontrollerar att överklagandet har kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet, och då står kammarrättens beslut fast.

Om överklagandet har kommit in i rätt tid, skickar kammarrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Högsta förvaltningsdomstolen.

Har du tidigare fått handlingar med förenklad delgivning kan även Högsta förvaltningsdomstolen skicka handlingar på detta sätt.

### Vill du veta mer?

Ta kontakt med kammarrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).

För fullständig information, se:

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