



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**  
2012-05-07  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
5098-12  
Enhet 15

**SÖKANDE**

Transmedica A/S, 17423401  
Vesterbrogade 6 D, 6  
DK-1620 Köbenhavn V  
Danmark

**MOTPART**

Stockholms läns landsting  
Upphandlingsenheten  
Box 22550  
104 22 Stockholm

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2012-05-07	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten bifaller ansökan om ingripande enligt LOU och förordnar om rättelse på så sätt att en ny anbudsutvärdering ska göras i de delar av upphandlingen som omfattar områdena 3, 5 och 6 där Transmedica A/S anbud ska tas upp till prövning.

Dok.Id 227383

Postadress

115 76 Stockholm

Besöksadress

Tegeluddsvägen 1

Telefon

08-561 680 00

E-post:

forvaltningsrattenistockholm@dom.se

Telefax

08-561 680 01

Expeditionstid

måndag – fredag

09:00-15:00

## BAKGRUND

Stockholms läns landsting (landstinget) har genomfört en upphandling avseende bemanningstjänster inom hälso- och sjukvård (SLL1912). Upphandlingen avser ramavtal för succesiva avrop efter behov under avtalstiden och har genomförts som en förenklad upphandling enligt 15 kap. LOU. Upphandlingen var uppdelad i flera delområden och anbudsgivare fick lämna anbud på samtliga eller enbart vissa delar av efterfrågade tjänster. Transmedica A/S (bolaget) lämnade anbud på områdena 3, 5 och 6. I tilldelningsbeslutet den 28 februari 2012 antogs andra anbudsgivare än bolaget som leverantör i områdena 3, 5 och 6 i upphandlingen.

## YRKANDEN OCH GRUNDER M.M.

Bolaget yrkar att förvaltningsrätten förordnar att landstingets tilldelningsbeslut av den 28 februari 2012 avseende upphandlingen gällande bemanningstjänster inom hälso- och sjukvård görs om för de områden bolaget har ingett anbud på.

Till grund för yrkandet har bolaget anfört att landstinget har diskvalificerat bolaget från utvärderingen av de inkomna anbuden mot bakgrund av prövning av ett skall-krav som bolaget uppfyllt fullt ut. Bolaget har lidit, eller kan komma att lida skada, i den mening som avses i 16 kap. LOU.

Landstinget bestrider bifall till yrkandena i ansökan om överprövning och hemställer att förvaltningsrätten lämnar ansökan om överprövning utan bifall. Till grund för sitt bestridande har landstinget anfört att upphandlingen har utförts på ett korrekt sätt och att landstinget inte på något sätt har brutit mot LOU eller de gemenskapsrättsliga principerna. Bolaget lider

därför inte någon skada. Det föreligger således inte skäl att besluta om åtgärder enligt 16 kap. LOU.

#### PARTERNAS UTVECKLING AV TALAN

Bolaget har utvecklat sin talan genom att anföra i huvudsak följande. Av upphandlingsrapporten sidan sex, Prövning av skall-krav, framgår att bolaget inte skulle ha uppfyllt ett skall-krav i kravspecifikationen Läkare nr. 3.5, 5.5 och 6.5 med ordalydelsen: "Läkaren skall utan svårigheter kunna uttrycka sig i tal och skrift i svenska språket för god kommunikation med patienter och personal. Journaldokumentation och diktat skall göras på svenska och vara tydlig". Det framgår av Kravspecifikation Läkare sidan 8, 10 och 11 att bolaget har svarat "JA" till uppfyllelse av detta krav. I skrivelse av den 10 februari 2012 har landstinget begärt ett förtydligande enligt följande:

1. I ert anbud anger ni att alla bemanningskonsulter pratar god skandinaviska, ni har samtidigt accepterat alla skall-krav där bla att konsulterna (uthyrda läkare, sjuksköterskor etc.) ... skall utan svårigheter kunna uttrycka sig i tal och skrift i svenska språket för god kommunikation med patienter och personal. Journaldokumentation och diktat skall göras på svenska och vara tydlig.
2. Vänligen förtydliga vad ni därmed menar med god skandinaviska.

Bolaget svarar:

Det menas att all uthyrda personal från Transmedica utan svårigheter kan uttrycka sig i tal och i skrift i svenska språket för god kommunikation med patienter och personal. Samt att journaldokumentation och diktat görs på tydlig svenska.

Det framgår av upphandlingsrapporten sidan sex att landstinget motiverar sitt beslut med:

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**

Anbudsgivaren skriver i sitt anbud; ”Läkare är väl insatte i svenska förhållanden, förstår og talar skandinaviska och klarar diktat på svenska (...)”. Skandinaviska är ej Svenska. Kravet är därmed inte uppfyllt.

Den ovan citerade texten från bolagets anbud kommer från bolagets bilaga 9 till anbudet, Kvalitetssäkring, och är ett svar på anbudsinbjudan punkt 1.15.5 om Kvalitetssäkring. Trots att bolaget tydligt har svarat ja på det aktuella skall-kravet, och tydligt i den efterföljande begäran om förtydligande har preciserat att den utyrda personalen uppfyller skall-kravet på att utan svårigheter kunna uttrycka sig på svenska, motiverar landstinget sitt beslut med att anföra att bolagets läkare förstår och talar skandinaviska och att skandinaviska inte är svenska. Landstinget befinner sig uppenbarligen i villfarelsen att skandinaviska är ett självständigt språk. I t.ex. Wikipedia, den fria encyklopedin, framgår att: ”Skandinavien betegner et landområde i det nordlige Europa, som består av Danmark, Norge og Sverige. Disse lande deler deres skandinaviske sprog og i stor grad deres kultur og historie.”. Skandinaviska är således de danska, norska och svenska språken. Bolagets läkare är i stort sett uteslutande från Skandinavien och arbetar i alla tre länder, och att de pratar skandinaviska betyder bara att de utöver deras modersmål behärskar ett eller bägge de andra två skandinaviska språken i ett för det aktuella uppdraget tillfredställande omfång. Den av landstinget citerade texten från bolagets anbud hänför sig till svaret av anbudsinbjudan punkt 1.15.5 om Kvalitetssäkring, och att använda texten som uttryck för svar på en annan av upphandlingens punkter, som i övrigt är helt korrekt besvarat, är att använda texten lösryckt från sitt sammanhang och på ett irrelevant sätt. Det är bolagets uppfattning att landstingets grund för att diskvalificera bolaget för att inte ha uppfyllt skall-kravet är objektivt sett felaktigt, och att bolaget i full utsträckning tydligt har redovisat och uppfyllt skall-kravet.

Det är bolagets uppfattning att:

- Skall-kravet i kravspecifikationen för läkare punkt 3.5, 5.5 och 6.5 är uppfyllt genom att bolaget svarat ja i formuläret.
- Utvärderingen av skall-kravet är felaktigt i det att landstinget använder en del av svaret på punkt 1.15.5 i Anbudsinbjudan lösryckt ur sitt sammanhang och tar det till intäkt för utvärderingen av svar avseende kravspecifikationen för läkare punkt 3.5, 5.5 och 6.5.
- Resonemanget är i sig felaktigt i det att skandinaviska inte är ett självständigt språk, men en gruppbeteckning för de enskilda skandinaviska språken, och svenska är ett av de skandinaviska språken.

**Landstinget** har utvecklat grunderna för sitt bestridande genom att anföra i huvudsak följande. Som det framgår av anvisningar i anbudsinbjudan innehåller förfrågningsunderlaget med bilagor ett antal obligatoriska krav (skall-krav). Förutsättningen för att ett anbud ska kunna prövas, utvärderas och antas är att dessa skall-krav är uppfyllda. Anbud som ej uppfyller ställda skall-krav förkastas. Anbudsinbjudan är tydligt formulerad såvitt avser krav på svenska. Anbudsgivaren måste bekräfta att kravet uppfylls i kravspecifikationen. Det är alldeles korrekt att bolaget kryssade ja-rutan och därmed bekräftade att skall-kravet uppfyllts men det fanns även motstridiga uppgifter i anbudet. Bolaget anger nämligen i bolagets bilaga 9, Kvalitetssäkring, till anbudet att:

*"Läkare är väl insatte i svenska förhållanden, förstår och talar skandinaviska och klarar av diktat på svenska(...)"*

Eftersom skandinaviska inte är ett accepterat språk begärde landstinget om ett förtydligande om vad bolaget menar med "god skandinaviska". I svaret, som bolaget redovisar i sin ansökan om överprövning, framhöll bolaget att deras läkare behärskar "svenska". Trots svaret gjorde landstinget en bedömning att bolaget i detta fall hade lämnat nya språkuppgifter och där-

med ändrat i sitt anbud genom sitt svar. Skandinaviska är ej svenska och kravet är därmed inte uppfyllt. Anbud som ej uppfyller ställda skall-krav förkastas vilket skedde i det nuvarande fallet. Det är inte tillåtet att ändra uppgifter i ett förtydligande. Om landstinget hade tillåtit en sådan ändring hade det säkerligen stridit mot likabehandlingsprincipen. Faktumet kvarstår att bolaget borde ha varit tydligare och konsekvent avseende språkuppgifterna som angavs i det ursprungliga anbudet. Ett sådant grundläggande krav på språk som nu är ifråga är sådant som anbudsgivare med noggrannhet måste uppfylla.

### DOMSKÄL

#### *Tillämpliga bestämmelser*

Av 1 kap. 9 § LOU framgår följande. Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Av 15 kap. 12 § andra stycket LOU framgår följande. Myndigheten får begära att en anbudsansökan eller ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning.

Av 16 kap. 2 § LOU i tillämplig lydelse framgår följande. Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

För ingripande enligt LOU räcker det alltså att den leverantör som söker överprövning kan komma att lida skada. Därmed behöver det inte vara säkert att sökande leverantör skulle ha fått kontraktet om angripna brister inte förelegat, utan det räcker att sökanden skulle ha haft möjlighet att tilldelas kontraktet (jfr t.ex. dom av Kammarrätten i Sundsvall den 8 november 2010, mål 2086-10).

Upphandlingsprocessen ska kännetecknas av förutsebarhet, transparens och likabehandling. Ett förfrågningsunderlag ska vara så pass tydligt att samtliga anbudsgivare ges insikt i hur bedömningen av deras anbud kommer göras. Den upphandlande myndigheten får inte göra prövningen mot andra kriterier än dem som funnits i underlaget och har därför en skyldighet att från utvärderingen utesluta leverantörer vars anbud inte uppfyller ett eller flera s.k. skall-krav. Förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får dock godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och EU-rätten inte träds för när (jfr RÅ 2002 ref. 50).

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

Av kravspecifikationen i landstingets förfrågningsunderlag framgår följande.

”Läkare skall utan svårigheter kunna uttrycka sig i tal och skrift i svenska språket för god kommunikation med patienter och personal. Journaldokumentation och diktat skall göras på svenska och vara tydlig”.

Det är ostridigt mellan parterna att bolaget kryssade i ja-rutan på ovan angiven punkt i kravspecifikationen.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM  
Allmänna avdelningen

DOM

I anbudet ska även ingå en beskrivning av kvalitetssäkring. I bolagets anbud, bilaga 9 Kvalitetssäkring, har bolaget under punkten Matcha/ Bemannan bl.a. angett följande:

”Läkare är väl insatta i svenska förhållanden, förstår och talar skandinaviska och klarar av diktat på svenska samt har god allmän kännedom om aktuella datajournalssystem”.

Bolaget har gjort gällande att landstinget använt del av ovan angivet svar lösryckt ur sitt sammanhang vid bedömningen av skall-kravet i kravspecifikationen. Förvaltningsrätten gör härvid följande bedömning. Det framgår av förfrågningsunderlaget att det är ett skall-krav att beskrivning av kvalitetssäkring finns med i anbudet. Bolagets bilaga 9 avser kvalitetssäkring och är en del av dess anbud. Landstinget har därför haft rätt att beakta de uppgifter som framkommer i bilaga 9 i sin utvärdering av bolagets hela anbud inklusive skall-kravet i kravspecifikationen. Om uppgifter i anbudet strider mot ett skall-krav och ett förtydligande innebär en ändring eller komplettering av anbudet har landstinget rätt att förkasta anbudet.

Fråga i målet är således om de uppgifter som lämnats i bolagets bilaga 9 Kvalitetssäkring är motstridiga nu aktuellt skall-krav i Kravspecifikationen om att läkarna utan svårigheter ska kunna uttrycka sig i tal och skrift i svenska.

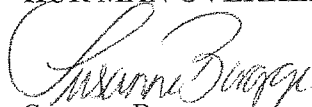
Landstinget argumenterar för att vad som anges i bilaga 9 är motstridigt skall-kravet om att läkare utan svårigheter ska kunna uttrycka sig på svenska är att skandinaviska inte är svenska. Visserligen har förvaltningsrätten förståelse för att landstinget behövt ett förtydligande av vad som egentligen avses med beteckningen ”skandinaviska”, men det måste emellertid framstå som klart att med skandinaviska menas inte ett självständigt språk eller att det utesluter att läkarna uppfyller kravet avseende svenska. Att ange att läkarna pratar skandinaviska utesluter således inte att den av bolaget läm-



nade uppgiften i kravspecifikationen om att läkarna kan svenska är korrekt. Mot bakgrund av att förtydligandet som bolaget kom in med på landstingets begäran stämmer överens med vad bolaget angett i kravspecifikationen, har någon ändring eller komplettering av anbudet enligt förvaltningsrättens bedömning inte skett. Bolagets anbud uppfyller således vad som har efterfrågats i kravspecifikationen. Bolagets anbud borde därför inte ha förkastats på den angivna grunden.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att utvärderingen av bolagets anbud inte har skett enligt uppställt skall-krav. Kommunen har därmed brutit mot principerna i 1 kap. 9 § LOU och det har medfört att bolaget har lidit eller kan komma att lida skada. Detta utgör grund för ingripande enligt LOU. Den brist som konstaterats kan inte anses ha påverkat upphandlingen i dess konkurrensuppsökande skede utan i stället i det senare stadium i förfarandet då en prövning av leverantörer och anbud ska göras. Såvitt framkommit uppfyller bolagets anbud i övrigt kraven i kvalificeringsfasen. Förvaltningsrätten finner därför att rättelse på så sätt att en ny anbudsutvärdering i de delar av upphandlingen som omfattar områdena 3, 5 och 6 ska göras där bolagets anbud tas upp till prövning är en tillräcklig åtgärd.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (DV 3109/1A LOU).

  
Susanne Bagge  
Rådman

Föredragande har varit Julia Nyberg.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av beslutet. Tiden för överklagandet för offentligpart räknas emellertid från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att prövningstillstånd meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut vartill förvaltningsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

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

### **Skrivelsen med överklagande ska innehålla**

1. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,
2. det beslut som överklagas med uppgift
3. om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
4. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
5. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
6. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

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

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

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

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

DV 3109/1A LOU