



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen
Enhet 17

DOM
2013-06-17
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
4614-13

SÖKANDE

SOS Alarm Sverige AB, 556159-5819

Ombud: Advokaten Tomas Eliasson
Advokatfirman Delphi AB
Stora Nygatan 64
211 37 Malmö

MOTPART

Stockholms läns landsting

Ombud: Advokaten Roger Hagman
Advokatfirman Roger Hagman AB
Box 45030
104 30 Stockholm

SAKEN

Ansökan om överprövning enligt lagen om offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller SOS Alarm Sverige AB:s ansökan om ingripande och förordnar att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse gjorts på så sätt att MedHelp AB:s anbud inte ska utvärderas.

Dok.Id 354523

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se		

YRKANDEN OCH GRUNDER M.M.

Stockholms läns landsting (SLL) utför en upphandling av tjänsten prioritering och dirigering av prehospitala enheter. Upphandlingen genomförs som en förenklad upphandling enligt 15 kap. lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU.

SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar i första hand att den ska rättas på så vis att en ny utvärdering av anbuden genomförs varvid anbudet från MedHelp AB (MedHelp) inte ska beaktas. I andra hand yrkar SOS Alarm att upphandlingen ska göras om. Som grund för sin talan har SOS Alarm angett att SLL har handlat i strid med 1 kap. 9 § LOU och grundläggande EU-rättsliga principer. MedHelps anbud skulle rätteligen ha förkastats då det inte uppfyller samtliga skall-krav. Anbudet från MedHelp åberopar annans kapacitet och uppfyller inte skall-kravet att anbudsgivaren vid åberopande av annans kapacitet ska redovisa avtal eller överenskommelse för att styrka att denne förfogar över annans kapacitet när kontraktet ska fullgöras. MedHelp uppfyller inte heller lokaliseringskravet avseende varifrån verksamheten ska bedrivas. Därtill strider MedHelps system för mobil positionering mot svensk lag. Vidare strider förfrågningsunderlaget mot transparensprincipen genom sådana otydligheter om uppdragets innehåll och omfattning att det inte varit möjligt att utforma ett konkurrenskraftigt anbud.

SLL bestrider bifall till ansökan och har som grund för sin inställning angett att upphandlingen varken strider mot någon av de grundläggande EU-rättsliga principerna eller någon bestämmelse i LOU.

UTREDNING I MÅLET

I avsnitt 1.1. *Uppdraget* i bilaga 1 *Specifik uppdragsbeskrivning och uppföljning* i förfrågningsunderlaget anges bl.a. följande.

Vårdgivare ska året runt, under dygnets alla timmar, ta emot samtliga inkommande samtal och anrop som förmedlas från nödnumret 112 eller andra vägar och prioritera och dirigera SLL:s samtliga prehospitala enheter på ett optimalt sätt i såväl normalläge som vid allvarlig händelse samt vid behov ge rådgivning och ge rätt hänvisning.

I avsnitt 1.9. *Geografisk lokalisering* i ovan nämnda bilaga anges följande.

Vid en allvarlig händelse är det viktigt att personal från SLL:s ledningsorganisation har en geografisk närhet till viktiga samverkansaktörers ledningscentraler, t.ex. polisens, länsstyrelsens, Storstockholms brandförsvares och SLL:s krisledningsnämnds ledningscentraler. Prioriterings- och dirigeringsfunktionen ska därför vara lokaliserad i något av följande geografiska områden: Stockholms kommun, Sundbybergs kommun, Solna kommun, Danderyds kommun eller kommundelen Sicklaön i Nacka kommun.

I avsnitt 5.1. *Kapacitet* i ovan nämnda bilaga anges bl.a. följande.

Personal hos Vårdgivaren ska enbart utföra uppgifter som är relaterade till Prioriterings- och dirigeringsfunktionens uppdrag. Personal som ansvarar för prioritering och dirigering samt läkare ska utföra dessa uppgifter i den lokal som Vårdgivaren har angett för detta ändamål.

Den 2 november 2012 ställde SOS Alarm följande frågor till SLL med anledning av skull-kravet att prioriterings- och dirigeringspersonalen ska utföra sina uppgifter i den lokal som vårdgivaren har angett för detta ändamål.

Kan Vårdgivaren vid extrem arbetsbelastning, bristande resurser som ligger utanför Vårdgivarens kontroll (t.ex. sjukdom) och tekniska problem (t.ex. avbrott i telenätet) tillfälligt fullgöra uppdraget med resurser från Vårdgivarens andra centraler?

Kan Vårdgivaren vid motsvarande situationer som i föregående fråga, tillfälligt använda prioriterings- och dirigeringsfunktionen för prioritering och dirigering vid Vårdgivarens andra centraler?

SLL besvarade de båda frågorna enligt följande.

Vårdgivaren ska ha erforderlig bemanning och dimensionering av personal samt erforderliga resurser i övrigt så att driften av verksamheten enligt kraven i bilaga 1, säkerställs per 2013-11-01.

Den 8 november 2012 ställde SOS Alarm följande följdfråga med anledning av SLL:s svar.

Kan "erforderliga resurser i övrigt" utgöras av Vårdgivarens andra centraler?

SLL gav följande svar.

Om frågan avser teknisk back up: Ja.

Av MedHelps anbud (bilagan MedHelp_UK2_2 – Tillgänglighet svarstider, s. 3) framgår bl.a. följande.

Belastningstoppar

Vid oväntade belastningstoppar har MedHelp möjlighet att styra samtalen till våra övriga larmcentraler som sköter prioritering och ambulansdirigering åt andra landsting. Då det är mycket osannolikt att belastningstoppar sker samtidigt inom samtliga landsting/regioner så är detta ett effektivt arbetssätt för att jämna ut dessa belastningstoppar mellan de olika områdena. Den medicinska kompetensen för prioritering uppfyller samma krav på samtliga larmcentraler och ärenden som skapas kommer att hanteras av de centrala systemen för gemensam åtkomst och hantering av samtliga larmcentraler.

Av MedHelps anbud (bilagan underkriterium 2) avsnitt 8.2 Uppföljning av tillgänglighet - Svarstider på sid. 9 anges följande.

Ett stort mervärde är att MedHelp med hjälp av sina tre andra larmcentraler kan hantera oväntade belastningstoppar eftersom alla centraler arbetar i samma system och med samma kompetens.

I MedHelps anbud bilaga 12 – Teknik anges följande på sid. 3 under rubriken Nödlarm.

Vid ett eventuellt nödlarm från en resurs så skickas detta omedelbart till anropskön för åtgärd. Åtgärden som vidtas följer förutbestämd larmplan. Nödlarm som ej kvitteras i anropskön skickas automatsikt till MedHelps alla larmcentralers anropsköer efter 15s för åtgärd.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 1 kap. 9 § LOU gäller att 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 16 kap. 6 § LOU framgår att 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.

De grundläggande principer som ska följas vid all offentlig upphandling är principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU. För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs vidare att sökanden kan visa att han har lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande enheten brutit mot LOU.

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).

SOS Alarm har i målet anfört bl.a. att lokaliseringskravet är en mycket viktig parameter för beräkning av anbudspriset. Orsaken är behovet av mycket korta svarstider på alla vårdssamtal, som därtill vid längre svarstider medför höga viteskostnader. SOS Alarm, som redan har befintliga centraler i landet, menar att det för bolaget hade varit möjligt att erbjuda tjänsten till ett väsentligt lägre pris om även befintliga centraler utanför Stockholmsområdet hade kunnat tas i anspråk, exempelvis vid belastningstoppar eller vid oförutsedda situationer som teleavbrott och sjukdomsfall. Skall-kravet om prioriterings- och dirigeringspersonalens lokalisering i kombination med SLL:s svar innebär enligt SOS Alarm att prioriterings- och dirigerings-tjänsten under alla omständigheter ska skötas från den angivna lokalen inom det geografiskt avgränsade området. MedHelp uppfyller inte detta krav. MedHelp har uttryckligen i sitt anbud angett att samtalen vid belastningstoppar kommer att styras till andra befintliga larmcentraler. Härigenom framgår att MedHelp inte uppfyller skall-kravet alternativt att MedHelp har lämnat en sådan reservation som medför att deras anbud inte ska beaktas. SOS Alarm har med anledning av lokaliseringskravet i uppdragsbeskrivningen och SLL:s svar på SOS Alarms frågor beräknat sitt anbudspris på att hela uppdraget skulle utföras från central/centraler i Stockholmsområdet utan möjlighet att utnyttja kapacitet vid andra befintliga centraler i landet.

SLL har å sin sida bestridit att MedHelp inte uppfyller lokaliseringskravet och har därtill anfört bl.a. att MedHelp, genom undertecknandet av anbudet, har bekräftat att samtliga skall-krav och avtalsvillkor uppfylls. MedHelp har således bekräftat att lokaliseringskravet uppfylls. Om MedHelp under avtalstiden inte skulle uppfylla kravet utgör detta ett kontraktsbrott och får i så fall hanteras som ett sådant. Av MedHelps redovisning framgår att larmcentralen kommer att bemannas utifrån de data som framgår av förfrågningsunderlaget. MedHelp förbinder sig att placera lokalen inom Stockholms eller Danderyds kommun. MedHelp har redovisat hur larmcentralen kommer att vara bemannad. SLL:s bedömning är att den redovisade bemanningen är mer än tillräcklig för att fullgöra uppdraget i vårdgivarens kommande lokaler. SLL har också vid prövningen av MedHelps förmåga och kapacitet att klara av uppdraget och driftstarten enligt de krav som ställs i anbudsinbjudan ansett att företaget genom beskrivningarna i anbudsbilagorna 6 *Driftstart* och 13 *Fasta anläggningar och lokaler del 1* visat på att bolaget uppfyller de ställda kraven. SLL har mot bakgrund av att MedHelp visat på att bolaget kommer att ha tillräcklig kapacitet i den lokal där verksamheten kommer att bedrivas inte bedömt texten om belastningstoppar som någon form av reservation utan som en allmänt hållen text om bolagets resurser.

MedHelp har beretts möjlighet att yttra sig i målet och har bl.a. anfört att MedHelp uppfyller lokaliseringskravet i punkten 1.9. Bolaget har i sitt anbud såväl bekräftat att samtliga skall-krav och avtalsvillkor uppfylls, som beskrivit hur lokaliseringen/bemanningen i enlighet med kraven i förfrågningsunderlaget kommer att ske inom det i förfrågningsunderlaget definierade Stockholmsområdet. Utifrån de uppgifter som MedHelp lämnat i anbudet har SLL gjort bedömningen att kraven som uppställs i upphandlingen på kapacitet är upp-

fyllda. MedHelp har i sitt anbud varken angett att larmcentraler utanför Stockholmsområdet kommer att användas för utförande av uppdraget, eller gett uttryck för någon avsikt att under avtalets gång utnyttja sådana larmcentraler. I anbudet har MedHelp offererat larmcentraler/kapacitet som fysiskt finns inom Stockholmsområdet och det är från dessa som MedHelp kommer att leverera tjänsterna till SLL under avtalets gång. MedHelp har dock dessutom – utöver vad som var behövligt för att uppfylla kraven enligt förfrågningsunderlaget – i sitt anbud angett att bolaget även besitter kapacitet i form av andra larmcentraler i andra delar av landet och att det därför ligger inom MedHelps totala förmåga som bolag att koppla in dessa för det fall extrema situationer, force majeure-tillstånd eller motsvarande, skulle kräva det. Det handlar således inte om att MedHelp angett att de ”externa” larmcentralerna kommer att utnyttjas för att uppfylla det aktuella uppdraget, utan om överskjutande mervärde – dvs. ett extra skyddsnät – som SLL automatiskt genom att MedHelp antas tillförs utöver vad de efterfrågat och krävt i upphandlingen.

Förvaltningsrättens bedömning

I förfrågningsunderlaget anges att prioriterings- och dirigeringsfunktionen ska vara lokaliserad i Stockholms kommun, Sundbybergs kommun, Solna kommun, Danderyds kommun eller kommundelen Sicklaön i Nacka. Det anges vidare att personal som ansvarar för prioritering och dirigering samt läkare ska utföra dessa uppgifter i den lokal som vårdgivaren har angett för detta ändamål. Till förfrågningsunderlaget hör även sådana handlingar som kompletterar förfrågningsunderlaget, exempelvis svar på frågor från anbudsgivarna.

MedHelp har i sitt anbud angett att bolaget, vid oväntade belastningstoppar, har möjlighet att styra samtalen till MedHelps övriga larmcentraler som sköter prioritering och ambulansdirigering åt andra landsting.

MedHelp har i yttrande till förvaltningsrätten angett att samtalsstyrningen är en funktion som kan kopplas in vid force majeure tillstånd eller motsvarande. Enligt förvaltningsrättens mening är uttrycket *oväntade belastningstopp* emellertid ett relativt vitt begrepp som kan tolkas på så sätt att det omfattar mer än enbart force majeure tillstånd. En oväntad belastningstopp torde exempelvis kunna uppstå vid hög sjukfrånvaro bland personalen. Förvaltningsrätten finner därför att MedHelp, genom hänvisningen till att bolaget kan styra samtalen till övriga larmcentraler, har lämnat en otillåten reservation. SLL har visserligen bedömt att den bemanning MedHelp har redovisat är tillräcklig för att fullgöra uppdraget i vårdgivarens kommande lokaler. Oavsett denna bedömning kan den av MedHelp i anbudet lämnade uppgiften vad gäller belastningstopp inte ses som något annat än en otillåten reservation mot de förutsättningar som angivits i upphandlingen. Att ta med ett sådant anbud i utvärderingen, när det anges ett krav på geografisk lokalisering i förfrågningsunderlaget, är inte förenligt med kravet på likabehandling av leverantörerna i upphandlingen. MedHelps anbud borde följaktligen inte ha medtagits i utvärderingen. Genom att trots detta utvärdera anbudet har SLL brutit mot likabehandlingsprincipen och 1 kap. 9 § LOU.

Skada

För att förvaltningsrätten ska besluta att en upphandling ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts krävs också att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada orsakad av att den upphandlande myndigheten brutit mot upphandlingsreglerna.

SOS Alarm har i förevarande mål anfört att bristen i upphandlingen har inneburit att SOS Alarm lidit skada eller riskerar att lida skada. Detta dels genom att SLL antagit anbudsgivare som inte uppfyllt ställda skallkrav, dels genom att SOS Alarm inte kunnat utforma ett konkurrenskraftigt an-

bud. Om MedHelps anbud hade förkastats skulle SOS Alarm antagits som leverantör i upphandlingen. SLL har inte bestridit dessa uppgifter.

Förvaltningsrätten finner att SOS Alarm lidit skada eller riskerar att lida skada till följd av att SLL har utvärderat MedHelps anbud i strid med likabehandlingsprincipen och LOU. Det finns därför förutsättningar för ingripande med stöd av LOU.

Val av åtgärd

Vid ingripande med stöd av LOU ska förvaltningsrätten förordna om rättelse eller att upphandlingen ska göras om. När det gäller valet mellan rättelse eller att upphandlingen ska göras om har Högsta förvaltningsdomstolen i RÅ 2005 ref. 47 uttalat att prövande domstol har att, oavsett hur yrkandet utformats, välja mellan att besluta att upphandlingen ska göras om eller att den ska rättas. I de fall bristen är hänförlig till det så kallade konkurrensuppsökande skedet föreligger dock inte möjlighet till rättelse utan upphandlingen ska i dessa fall göras om.

Eftersom den här aktuella bristen är hänförlig till utvärderingsfasen och inte till det konkurrensuppsökande skedet, finner förvaltningsrätten att upphandlingen ska rättas på så vis att MedHelps anbud inte ska beaktas i utvärderingen.

Sammanfattning

Mot bakgrund av vad som anförts i målet är det förvaltningsrättens bedömning att SOS Alarm visat att SLL brutit mot den grundläggande EU-rättsliga principen om likabehandling och mot 1 kap. 9 § LOU. SOS Alarm har även visat att bolaget lidit skada eller riskerar att lida skada till följd av att SLL har utvärderat MedHelps anbud i strid med likabehandlingsprincipen och LOU. Det föreligger således grund för ingripande med

stöd av LOU och överklagandet ska bifallas på så vis att upphandlingen ska rättas.

Vid denna utgång saknas skäl att pröva de ytterligare grunder SOS Alarm anfört till stöd för sin ansökan om ingripande med stöd av LOU.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (DV 3109/1A LOU).



Kaisa Söderberg

Rådman

Handläggare har varit föredraganden Helena Lindh.



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 uppge 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