



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I LULEÅ**

Föredraganden: C. Andersson

**DOM**  
2010-05-20  
Meddelad i  
Luleå

Mål nr  
801-10 E  
Rotel 4

### SÖKANDE

1. Osterman Helicopter i Göteborg AB, 556318-1691  
Säve flygplatsväg 38  
423 73 Säve

Ombud: Jur.kand Carina Asp och advokat Ulf Käll  
Advokatfirman Vinge KB  
Box 11025  
404 21 Göteborg

2. Norrlandsflyg AB, 556079-5162  
Säve Flygplatsväg 22  
423 73 Säve

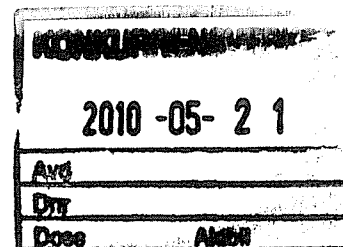
Ombud: Jur.kand. Joel Gustafsson och advokat Maria Lidbom  
MAQS Law Firm Advokatbyrå AB  
Box 11918  
404 39 Göteborg

### MOTPART

Norrbottnens läns landsting  
971 89 Luleå

### SAKEN

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU



### FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Norrlandsflyg AB: s ansökan om överprövning.

Förvaltningsrätten bifaller Osterman Helicopter i Göteborg AB: s ansökan om överprövning och förordnar att landstingets upphandling ”Ambulans-transporter med helikopter” ska göras om.

Dok.Id 3041

**Postadress**  
Box 849  
971 26 Luleå

**Besöksadress**  
Skeppsbrogatan 41

**Telefon**  
0920-29 54 90  
**E-post:** forvaltningsrattenilulea@dom.se  
www.dom.se

**Telefax**  
0920-29 54 98

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
09:00-12:00  
13:00-16:00

## BAKGRUND

Norrbottens läns landsting (landstinget) har upphandlat ”Ambulanstransporter med helikopter”. Enligt tilldelningsbeslut den 15 februari 2010 har landstinget beslutat att anta anbud från Scandinavian MediCopter AB (SMC).

Förvaltningsrätten beslutade den 25 februari 2010 att Norrbottens läns landstings upphandling ”Ambulanstransporter med helikopter” inte får avslutas innan förvaltningsrätten beslutat något annat. Den 29 mars 2010 har förvaltningsrätten konstaterat att tidigare beslut även gäller såvitt avser senare inkommen ansökan om överprövning.

## YRKANDEN

**OHAB** har ansökt om överprövning och yrkat enligt följande.

- I första hand att förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen får avslutas sedan rättelse skett på så sätt att OHAB och SMC får samma poäng vad gäller utvärderingskriteriet – besättningens erfarenhet och kompetens.
- I andra hand att förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen får avslutas först sedan SMC:s anbud har förkastats.
- I tredje hand att förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen ska göras om.

**Norrlandsflyg AB** har ansökt om överprövning och yrkat enligt följande.

- I första hand att förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen ska rättas på så sätt att utvärderingen görs om och anbuden från SMC och OHAB förkastats och utesluts från anbudsprövningen.

- I andra hand att förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen ska göras om.

### **Landstinget**

Landstinget bestrider samtliga yrkanden.

### **GRUNDER**

**OHAB** har till grund för sin talan anfört sammanfattningsvis följande.

#### *Utvärderingen*

Vad gäller kriteriet funktion och kvalitet har OHAB: s och SMC: s anbud bedömts likvärdiga förutom vad gäller delmomentet besättnings erfarenhet och kompetens. OHAB: s anbud har i denna del bedömts såsom tillfredsställande medan SMC: s anbud har bedömts vara utmärkt. Denna utvärdering är felaktig. Förfrågningsunderlaget innehåller inte någon beskrivning av vad som krävs för att uppnå en viss poängnivå (tillfredsställande respektive utmärkt) utifrån de i kravspecifikationen uppställda kraven i punkt 3.4. Anbuderna kan därför inte värderas på olika sätt som landstinget gjort. Under alla omständigheter utvisar en jämförelse mellan OHAB: s anbud och SMC: s anbud att anbuderna, utifrån de under punkten 3.4 i förfrågningsunderlaget uppställda kraven, är likvärdiga vad gäller besättnings erfarenhet och kompetens. Såväl OHAB: s som SMC: s besättning har erfarenhet från fjäll- och skärgårdsmiljö liksom erfarenhet av HEMS-verksamhet. Landstinget har inte uppställt krav på att beskrivningen av kravuppfyllelsen måste framgå direkt av anbudsformuläret. På det sätt som OHAB har lämnat sitt anbud – genom att i anbudsformuläret hänvisa till sitt anbud – är i överensstämmelse med förfrågningsunderlaget. Vad landstinget anfört om OHAB: s och SMC: s sätt att redovisa besätt-

ningens erfarenhet och kompetens är således inte relevant för utvärderingen.

Av OHAB: s anbud framgår att OHAB har anställda som tidigare flög HEMS uppdrag i Stockholm och Östersund. Vidare framgår av anbudet att bolaget etablerat och opererat i de flesta av de HEMS baser som idag finns i Sverige – vilket inkluderar fjäll- och skärgårdsmiljö. Som framgår av landstingets yttrande har SMC: s anbud värderats högre än OHAB: s anbud bland annat av den anledningen att SMC idag har befintlig operatörspersonal. Att ett sådant krav ställs framgår inte av relevanta delar av förfrågningsunderlaget och är således inte relevant för utvärderingen.

OHAB: s referenslista innehåller inte några helikopteruppdrag inom hälso- och sjukvård. Något dylikt krav framgår inte av relevanta delar av förfrågningsunderlaget och är därför inte relevant för utvärderingen.

Vad gäller besättningens kompetens – vilket får förstås erfarenhet i form av uppnådda flygtimmar – har SMC i sitt anbud angivit de minikrav som SMC uppställer. Vid en jämförelse av anbuden framgår att OHAB: s minikrav på helikopterkaptener (befälhavare) uppgår till 2 000 helikoptertimmar och SMC: s till 1 000 helikoptertimmar. Minimikravet enligt JAR OPS 3 – som utgör minikraven för befälhavare – är 1 100 helikopterflygtimmar eller minst 1 000 timmar som befälhavare. Då OHAB endast opererar med helikoptrar innebär ett minimikrav på 2 000 timmar för kaptener detsamma som 2 000 helikoptertimmar.

OHAB har i sitt anbud redogjort för hur bolaget arbetar för att hålla hög kompetens på besättningen samt för aktuella utbildningar. Landstinget har inte uttryckligen uppställt krav på utbildningsprogram fastställda för den enskilda funktionen eller kontrollprogram för att mäta aktuell kompetensnivå – varför det är fel att utvärdera detta.

Upphandlingen strider därmed mot LOU och dess principer. Genom felaktig utvärdering gällande kriteriet funktion och kvalitet har det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet inte kommit att antas. OHAB har därigenom åsamkats skada genom att det felaktigt inte tilldelats upphandlingskontraktet.

#### *Skall-krav*

Av punkten 2.5.4 framgår att ”Leverantören skall styrka sin tekniska kapacitet genom att uppvisa en förteckning över de viktigaste tjänsterna som utförts under de tre senaste åren med uppgift om värde och tidpunkt”. Av SMC: s anbud framgår varken uppgift om värde eller tidpunkt varför anbudet inte uppfyller samtliga skall-krav. Upphandlingen ska därför rättas på så sätt att SMC: s anbud inte utvärderas.

#### *Otydligt förfrågningsunderlag*

Mot bakgrund av det sätt på vilket landstinget kommit att utvärdera kriteriet kvalitet och funktion har OHAB – utifrån förfrågningsunderlaget – inte kunnat förutse vad som skulle komma att utvärderas eller hur de under 3.4 uppställda kraven skulle komma att utvärderas. Ett transparent förfrågningsunderlag hade, enligt OHAB: s uppfattning, tydligt angett vad som krävs för att ett anbud ska uppnå viss nivå – tillfredställande respektive utmärkt. Det förfrågningsunderlag som landstinget tillämpat uppfyller inte kravet på transparens och ger utrymme för en skönsmässig utvärdering. Genom den felaktigt utförda upphandlingen har OHAB åsamkats skada till följd av att det inte kunnat förutse villkoren för upphandlingen och felaktigt inte tilldelats upphandlingskontraktet. Upphandlingen ska mot denna bakgrund därför göras om.

Norrlandsflyg AB har till grund för sin talan anfört sammanfattningsvis följande.

*Skall-krav*

Inställetid och avvikelsetid för back-up-helikopter

Varken anbudet från OHAB eller SMC anger vilken inställetid som gäller för respektive back-up-helikopter. Dessa båda anbudsgivare har enbart angett att back-up-helikoptern vid oplanerade driftstopp kan tas i anspråk i inom 24 timmar. Inget av dessa anbud har således uppfyllt skallkraven i punkten 3.8 i kravspecifikationen.

Landstinget har också vidare krävt redogörelse för eventuella avvikelser mellan ordinarie helikopter och back-up-helikoptern. Som framgår av OHAB: s anbud har man inte med säkerhet kunnat redovisa samtliga avvikelser mellan den ordinarie helikoptern och back-up-helikoptern.

Landstinget har utvärderat både OHAB: s och SMC: s anbud trots att dessa inte uppfyller samtliga i förfrågningsunderlaget ställda skall-krav. Landstinget har därför agerat i strid med 1 kap. 9 § LOU och upphandlingen ska därför rättas på så sätt att anbudsutvärderingen görs om utan beaktande av OHAB: s och SMC: s anbud.

Stationering och anspänningstid

SMC har i sitt anbud angett att stationeringsplatsen blir i den befintliga lokalen som idag används. Med detta menas att SMC avser att använda den hangar där Norrlandsflyg idag bedriver sin verksamhet och har ett gällande hyresavtal till den 30 juni 2013. Någon överenskommelse har inte träffats mellan Norrlandsflyg och SMC avseende hangaren. SMC har således baserat sina uppgifter i anbudet på omständigheter som inte är tillräckligt underbyggda och har därmed inte uppfyllt ställda skall-krav avseende statio-

nering. Även OHAB:s anbud bygger på rena spekulationer och visar att OHAB inte har haft några realistiska möjligheter att kunna uppfylla stationeringskravet i kravspecifikationens punkt 2.2.

För att kunna upprätthålla kravet på en maximal anspänningstid om 15 minuter krävs att leverantören har den stationering som efterfrågas. OHAB har bl. a. i sitt anbud angett att nybyggnation vid Gällivare flygplats som ett alternativ. Förutom att nybyggnation av flyghangar är ett omfattande och tidskrävande projekt finns ingen möjlighet för OHAB att uppfylla kravet på anspänningstid för det fall verksamheten stationeras vid Gällivare flygplats. Denna omständighet visar således att det inte har varit säkerställt att OHAB kunna uppfylla skall-kraven avseende stationering och anspänningstid. Inte heller SMC har i sitt anbud visat att dessa skall-krav kommer att uppfyllas.

Varken OHAB eller SMC uppfyller skall-kraven avseende stationeringsort och lokaler samt beredskap och anspänningstid och anbuderna skulle därför inte ha tagits upp till anbudsprövningen. Upphandlingen skall därför rättas på så sätt att upphandlingen görs om utan beaktande av anbuderna från OHAB eller SMC.

#### *Otydligheter i förfrågningsunderlaget*

I vart fall är ovan angivna skall-krav otydligt angivna. Att landstinget använder sig av olika typer av skall-krav förstärker otydligheten. Landstinget har också vid uträkningen av priset, utöver vad som anges i förfrågningsunderlaget och anbuds- och prisformuläret, även beaktat uppskattat index och annan värdeförändring (kalkylränta 5 %). Att använda dessa beräkningsgrunder till grund för utvärderingen utan att på förhand ange detta i förfrågningsunderlaget är inte förenligt med principerna om förutsägbarhet och transparens. Förfrågningsunderlaget har således varit otyd-

ligt och landstingets agerande står i strid med 1 kap. 9 § LOU. Upphandlingen ska på denna grund göras om.

*Utvärderingen*

Norrlandsflyg har uppnått full poäng avseende kvalitet och funktion samt nästan full poäng för back-up-helikopter. Däremot har Norrlandsflyg erhållit betydligt lägre poäng än övriga anbudsgivare avseende kriteriet pris. Detta eftersom landstinget använt en utvärderingsmodell där anbudens priser relateras till varandra. Detta har medfört att eftersom anbudspriset från OHAB varit betydligt lägre än anbudspriset från Norrlandsflyg så har övriga utvärderingskriterier i praktiken mist sin betydelse.

Den utvärderingsmodell landstinget använt sig av har lett till felaktigt resultat. Genom att grunda så stor del (70 %) av bedömningen av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet på anbudspriset samt härtill använda en utvärderingsmodell där anbudens priser relateras till varandra – kan det inte säkerställas att landstinget tilldelat kontraktet till den anbudsgivare som i realiteten lämnat det för landstinget mest fördelaktiga anbudet. Eftersom anbudspriserna relateras till varandra innebär detta att ett mycket lågt pris från någon anbudsgivare riskerar att förrycka hela utvärderingen.

Utvärderingsmodellen har därför inte varit rättvisande. En utvärderingsmodell som är utformad i enlighet med upphandlingens krav måste vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat.

Detta har medfört att landstinget inte har tilldelat kontraktet till det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Utvärderingsmodellen uppfyller således inte gemenskapsrättens krav på förutsägbarhet och likabehandling och står därmed i strid med 1 kap. 9 § LOU. För det fallet att talan bifalles på denna grund ska upphandlingen göras om.



## Landstinget

### Angående OHAB: s ansökan.

#### *Skall-krav*

De skall-krav som anges i kravspecifikationen punkt 3.4 är obligatoriska krav som alla måste uppfylla för att gå vidare. Skall-kraven i nämnda punkt innebär att anbudsgivaren skall beskriva/redogöra eller ange vilka rutiner eller krav man har beträffande det som efterfrågats, exempelvis erfarenhet och kompetens, tjänstgöringstider, repetitions- och vidareutbildning. Skall-kravet är således uppfyllt när anbudsgivaren beskriver, anger eller redovisar i sitt anbud. Såväl OHAB som SMC har uppfyllt samtliga skall-krav – inklusive skall-kraven under punkt 3.4. Ett skall-krav kan bara uppfyllas eller inte uppfyllas och OHAB: s påstående om att landstingets utvärdering är felaktig på grund av att bolagets anbud uppfyller de ställda kraven i punkt 3.4 är därför felaktigt. Det har inte funnits någon skall-krav på sättet att lämna anbud – att t.ex. alla anbud ska lämnas i anbudsformuläret. Landstinget har heller inte ansett att OHAB lämnat anbud på ett felaktigt sätt. Tvärtom har OHAB bedömts uppfylla skall-kraven och har gått vidare till utvärderingen.

Angående OHAB: s påstående att SMC: s anbud inte uppfyller ställda skall-krav i punkten 2.5.4. Landstinget anser att det svar som SMC har lämnat i anbudsformuläret inte innehåller ett tydligt svar på kvalificeringskravet ”teknisk förmåga och kapacitet” när det gäller att styrka sin förmåga genom att visa en förteckning över de viktigaste leveranserna. Av SMC:s anbud framgår dock vilka tidigare leveranser/uppdrag som bolaget har haft och under vilken period. Det har ingen betydelse för prövningen och utvärderingen hur/var uppgifterna har lämnats bara de finns att tillgå i anbudet. SMC har styrkt sin tekniska förmåga genom att redovisa uppdragen och dess avtalstid i anbudet. Detta kan t ex jämföras med hur OHAB har valt

att svara på skall-kraven i anbudsformuläret nämligen genom hänvisningar till skrivningar i anbudet. När det gäller värdet av de viktigaste leveranserna/uppdragen har landstinget kännedom om dessa eftersom SMC har utfört leveranserna/uppdragen till landsting i norra regionen. Landstinget har ett nära samarbete med övriga landsting i norra regionen och genomför ett flertal upphandlingar tillsammans, t ex upphandlingar av ambulanstransporter med flyg. Värdet av de uppdrag som SMC hänvisat till är således kända. Landstinget har bedömt att SMC uppfyller ställda kvalificeringskrav.

#### *Utvärderingen*

Landstinget motsätter sig OHAB:s påstående om att utvärderingen av anbud skett på ett felaktigt sätt. Landstinget har i förfrågningsunderlaget angivit hur utvärderingen av anbud ska gå till och vilka utvärderingskriterier som kommer att tillmätas betydelse vid utvärderingen av anbud. Vid utvärderingen av anbud har det som beskrivits, angivits och redovisats under punkt 3.4 i anbudsformuläret/anbudet värderats och poängsatts. Landstinget har således inte poängsatt uppfyllelsen av skallkraven utan poängsättning har i enlighet med förfrågningsunderlaget och dess kriterier skett utifrån beskrivningarna i anbudet.

Landstinget har inte ställt krav på kompetens hos befintlig operatörspersonal. Däremot har landstinget utvärderat beskrivningarna i anbudet dvs. anbudsgivarnas redovisning kring krav på erfarenhet och kompetens. Kriteriet innebär inte några krav på att anbudsgivaren skall beskriva kompetens hos den befintliga personalen. Såsom framgår av punkt 3.4 i kravspecifikationen har landstinget begärt att leverantören skall beskriva *krav på besättningens erfarenhet och kompetens, speciellt* med tanke på fjäll- och skärgårdsmiljö samt erfarenhet av HEMS-verksamhet. Det är således möjligt och var också syftet med formuleringen att leverantörer som inte har

befintlig personal skall kunna beskriva just vilka krav man har på den tilltänkta besättningens erfarenhet och kompetens.

Landstinget har inte ställt som krav att referenslista med helikopteruppdrag skall bifogas anbudet. Däremot har landstinget bedömt beskrivningarna i anbudet över vilka krav på erfarenhet och kompetens som anbudsgivarna har för besättningen. Det står anbudsgivarna fritt att välja hur man vill beskriva och därmed också om man vill bifoga dokument för att visa hur man ser på erfarenhets- och kompetensfrågan.

Antaget anbud från SMC har tydligt och uttryckligen beskrivet i anbudet att bolagets besättningar idag har erfarenhet från flygning i fjäll- och skärgård/havsmiljö eftersom bolaget redan opererar under dessa förhållanden vid fem befintliga baser i Sverige. SMC har vidare angivit att de har en ingående kunskap och kännedom om hur konceptet i och runt ambulanshelikoptern fungerar eftersom de idag opererar liknande tjänst i Lycksele, Östersund, Stockholm, Uppsala och Visby med i stort sett samma krav som nu ställs. Till SMC:s anbud bifogas referenslista på aktuella ambulansuppdrag, landsting och en kommun. SMC opererar även NVG (mörkerflygning) kontinuerligt i både fjäll- och skärgårdsmiljö. Vidare har redovisats krav på besättningen i form av ett minimikrav på befälhavare och styrman samt krav på totalflygtid för befälhavare om 3000 tim, varav minst 1 000 tim helikopterflygtid och 500 tim som befälhavare. Detta sammantaget har medfört att SMC erhållit totalt fem poäng på kriterium nummer två.

OHAB har inte uttryckligen angivit att bolagets besättningar har erfarenhet av flygning i fjäll- och skärgårdsmiljö. I anbudet görs en historisk redogörelse om bolagets ambulansflygningar från 1948 och fram till 2001. Den erfarenhet och kompetens hos personalen som verkade under dessa år och som OHAB hänvisat till i anbudet har dock enligt landstingets mening ingen aktualitet idag. Det som landstinget är intresserad av och värdesätter är

den aktuella eller tilltänkta besättningens erfarenhet och kompetens. Landstinget kan inte utläsa ur OHAB:s anbud något som visar att bolaget idag har kompetens och erfarenhet från HEMS. Av den referenslista OHAB bifogat från uppdrag bolaget haft under de tre senaste åren kan konstateras att denna inte innehåller några helikopteruppdrag inom hälso- och sjukvården. Av anbudet framgår inte heller vilka krav som bolaget ställer på erfarenhet av flygningar i fjäll- och skärgårdsmiljö eller vilka erfarenheter den planerade besättningen har från flygning i fjäll och skärgård. Utifrån den beskrivning som lämnats i anbudet har landstinget gett OHAB totalt fyra poäng på kriterium två.

OHAB:s påstående om helikoptertimmar stämmer inte med de uppgifter som OHAB lämnat i sitt anbud. OHAB redovisar i anbudet ett minimikrav på 2 000 timmar för kaptener vilket inte är detsamma som helikopterflygtimmar. SMC redovisar i anbudet i anbudsformuläret punkten 3.4 krav för befälhavare minimum totalflygtid 3 000 timmar, varav minst 1 000 timmar helikopterflygtid och 500 timmar som befälhavare, dvs. 1 500 helikoptertimmar och inte såsom OHAB påstår 1 000 helikoptertimmar.

#### *Förfrågningsunderlaget*

OHAB har gjort gällande att landstinget felaktigt inte har ställt krav på viss kvalitet, kompetens och utbildning osv. Landstinget delar inte OHAB:s uppfattning och vill understryka att det är vad som faktiskt har beskrivits och redovisats i anbuden som värderats. Av förfrågningsunderlaget har tydligt framgått vad som ska beskrivas under respektive punkt och så även vad gäller *besättningens erfarenhet och kompetens*. Syftet med utformningen av förfrågningsunderlaget och anledningen till att landstinget har undvikit att ställa skall-krav på specifika egenskaper var att så många anbudsgivare som möjligt skulle kunna lämna anbud. Skall-kraven har därför i de flesta fall angivits på det sättet att de flesta uppfylls genom att anbudsgivaren i anbudet anger, redovisar och beskriver – skall kravet är *att be-*

skriva. Landstingets avsikt med att inte ställa specifika krav var att öppna upp för konkurrens.

När det gäller utvärderingen av anbud har fokus varit på att anbudsgivarna ska beskriva kraven för ex. besättnings kompetens och erfarenhet och inte utifrån några specifika krav som landstinget sätter upp och som därmed ska uppfyllas. Värdering och poängsättning utgår endast från det som anbudsgivarna beskriver i anbudet.

Specifika krav från landstinget på placering av utrustning, innermått etc. kan både vara kostnadsdrivande och hämmande för den utveckling som ständigt sker inom branschen. I och med att landstinget valt att vid utvärderingen fokusera mer på funktioner och lösningar, istället för att ställa skarpa skall-krav som kanske leder till uteslutning dvs. låtit anbudsgivarna få möjlighet att beskriva funktioner, sina krav på kompetens och erfarenhet samt rutiner, är det omöjligt att i förväg exakt tala om vad som krävs för att få fyra respektive fem poäng. Att i förväg ange vad som krävs för ett visst poäng hindrar och motverkar anbudsgivarna att lämna sin lösning. Ambulanstransporter med helikopter ingår i landstingets akutsjukvård och är en mycket speciell och komplex tjänst vilket kräver en särskild typ av upplägg rent upphandlingstekniskt.

Landstinget har i den aktuella upphandlingen utformat ett förfrågningsunderlag som tydligt visat vad som kommer att beaktas vid utvärderingen av anbud. Den genomförda utvärderingen uppfyller lagens krav på likabehandling och transparens. Landstinget har i enlighet med gjord utvärdering antagit den leverantör som lämnat det ekonomiskt bästa anbudet nämligen SMC.

Angående Norrlandsflyg AB: s ansökan

*Skall-krav*

Inställetid för back-up helikopter

I kravspecifikationen punkt 3.8 har landstinget ställt skall-krav på att anbudsgivarna i anbudet skall ange inställetid för sin back-up helikopter vid oplanerat driftstopp. Norrlandsflyg påstår att varken SMC eller OHAB har angett i sina anbud vilken inställetid som gäller för respektive back-up helikopter.

SMC har i sitt anbud lämnat följande svar; "Back-up helikoptern finns i Sverige idag och kommer att vara tillgänglig inom 24 timmar". Landstinget har bedömt att SMC:s anbud uppfyller ställt skall-krav.

OHAB har i sitt anbud lämnat följande svar "Inställningstiden för oplanerat driftstopp kommer att ske inom 24 timmar". Landstinget har bedömt att OHAB: s anbud uppfyller ställt skall-krav.

Eventuella avvikelser från back-up helikopter

I kravspecifikationen punkt 3.8 tredje stycket har landstinget angivit att back-up helikopter bör till alla delar vara likvärdiga med den ordinarie helikoptern och eventuella avvikelser skall redovisas i anbudet. Norrlandsflyg påstår att OHAB: s anbud inte har uppfyllt skall-kravet.

OHAB har i anbudet svarat följande; "i dagsläget opererar det en N2 VFR som kommer runt årsskiftet 2009-10 att bytas ut mot en AS365 N2/N3 som vi kommer att använda som back-up till Gällivare ambulansen. Utrustningsnivån på den är i dagsläget inte klart men säkert är EMS, EFR och NVIS. Troligen kommer den att ha de efterfrågade kollisionsvarningssystemen. Eftersom helikoptern kommer i god tid inköpas innan detta upp-

drag startar kommer vi att hinna utrusta den till en standard som passar Norrbottens läns landstings beredskap”.

Själva kravet på likvärdighet mellan ordinarie helikopter och back-up helikoptern är ett bör-krav. Skall-kravet går ut på att redovisa eventuella avvikelser. Kravet uppfylls därmed genom att anbudsgivaren faktiskt redovisar uppgifter i anbudet kring back-up helikoptern. OHAB redovisar i sitt anbud allt de vet i dagsläget om tilltänkt back-up helikopter. Dessutom säkerställer OHAB att den helikopter som ska köps in kommer att ha en standard som passar landstinget. Landstinget har bedömt att OHAB: s anbud har uppfyllt skall-kravet.

#### Stationering och anspänningstid

I kravspecifikationen punkt 2.2 har landstinget ställt som skall-krav att stationeringsplatsen skall kunna nås inom högst 10 min bilfärd från Gällivaresjukhus. Norrlandsflyg påstår att varken SMC: s eller OHAB: s anbud uppfyller ställt krav.

Landstinget vill understryka att detta rör sig om ett krav som skall vara uppfyllt först vid avtalsstarten. Såväl SMC som OHAB svarar i sina anbud att de uppfyller skall-kravet och de ger olika förslag på lösningar. Vilken lösning anbudsgivarna än väljer som uppfyller kravet på ”högst 10 min bilfärd från Gällivare sjukhus” måste och har också accepterats av landstinget. Uppfyllelsen av skall-kravet kommer att kontrolleras i samband med avtalsstart. Landstinget kan inte i förväg spekulera i vilken lösning anbudsgivaren slutligen väljer. Landstinget har bedömt att såväl SMC:s som OHAB: s anbud har uppfyllt ställt skall-krav.

Även kravet på anspänningstid ska vara uppfyllt först vid avtalsstarten. SMC och OHAB svarar i sina anbud att de uppfyller skallkravet och ger olika förslag till lösningar. Vilken lösning de än väljer som uppfyller kra-

vet ”Anspänningstiden (tiden från larm till påbörjad flygning) skall vara högst 15 minuter” måste och har också accepterats av landstinget. Uppfyllelsen av skall-kravet kommer att kontrolleras i samband med avtalsstarten. Landstinget kan på samma sätt som kravet ovan inte spekulera i vilken lösning anbudsgivarna väljer. Landstinget har bedömt att såväl SMC:s som OHAB:s anbud har uppfyllt skall-kravet om anspänningstid.

#### *Utvärderingen*

##### Utformningen av förfrågningsunderlag och beräkning av pris

Norrlandsflyg påstår att förfrågningsunderlaget har varit otydligt bl.a. eftersom landstinget har utvärderat kriteriet pris på ett annat sätt än vad som framgått av underlaget. Påståendet är felaktigt. Landstinget har utformat förfrågningsunderlaget i enlighet med LOU och dess grundläggande principer. Förfrågningsunderlaget är så klart och tydligt utformat att samtliga intresserade anbudsgivare i denna upphandling har kunnat förstå och se vilka krav som ställs och hur anbuderna kommer att utvärderas. Samtliga utvärderingskriterier har viktas inbördes i procent för att på ett tydligt sätt tala om hur kriterierna förhåller sig till varandra och visa dess betydelse på ett konkret sätt. Priset är till exempel viktat till 70 procent vilket visar att priset har en stor betydelse i den aktuella upphandlingen. Det som Norrlandsflyg påstår kring utvärderingen av priset att landstinget ”utöver vad som anges i förfrågningsunderlaget och anbuds- och prisformuläret, även beaktat uppskattat index och annan värd förändring (kalkylränta 5 %)” är felaktigt uppfattat och stämmer inte alls. Landstinget har utvärderat kriteriet pris i enlighet med vad som har angivits i förfrågningsunderlaget i punkt 2.10 under kriteriet pris, dvs. inte beaktat annat än som framgår av beskrivningen i underlaget. Förfrågningsunderlaget har enligt landstingets mening tydligt utvisat vad som kommer att beaktas.



#### Vald utvärderingsmodell

Norrlandsflyg påstår att den utvärderingsmodell som landstinget tillämpat är felaktig eftersom den ger ett felaktigt resultat. Landstinget uppfattar att Norrlandsflyg menar att utvärderingsmodellen inte säkerställer att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas i och med att anbudspriserna relateras till varandra, dels för att OHAB lämnat ett betydligt lägre pris än Norrlandsflyg och dels för att priset är viktat till 70 %. Påståendena och den slutsats Norrlandsflyg drar av den genomförda utvärderingen av pris är felaktig. I den utvärderingsmodell som landstinget använt jämförs inkomna anbudspriser mot det i upphandlingen lägsta anbudspriset. SMC: s och OHAB: s anbudspriser ligger mycket nära varandra medan däremot Norrlandsflyg avviker med ett betydligt högre pris. Den kritik som Norrlandsflyg framför över OHAB: s pris är därmed inte befogad. Det spelar nämligen inte någon roll mot vilket anbudspris jämförelsen sker i den aktuella upphandlingen. Även om jämförelsen skulle ha gjorts gentemot SMC:s anbudspris hade ändå inte Norrlandsflyg kunnat erhålla högsta totalpoäng och på så sätt vinna upphandlingen. Norrlandsflyg har lämnat ett förhållandevis högt pris i jämförelse med övriga två anbudsgivare. I och med att priset är viktat till 70 % så får priset en stor betydelse. Norrlandsflyg har uppenbarligen inte lidit någon skada till följd av den prisutvärdering som gjorts. Den valda modellen för utvärdering av pris är vedertagen och används i utvärderingssammanhang. Landstinget har utvärderat anbuderna på det sätt som angivits i förfrågningsunderlaget. Det är landstinget som upphandlande myndighet som avgör vilka kriterier som anbuderna skall utvärderas ifrån och vilken vikt varje kriterium ska ha. Att Norrlandsflyg anser att priset värderats för högt saknar betydelse i sammanhanget. Den av landstinget genomförda utvärderingen av anbud uppfyller lagens krav på likabehandling och transparens.

För det fall förvaltningsrätten, mot landstingets bestridande, skulle finna att förfrågningsunderlaget i något avseende har brister, gör landstinget gällande att dessa inte varit av sådan art eller omfattning att förfarandet kan anses strida mot LOU. Eventuella brister har i vart fall inte medfört att Norrlandsflyg lidit någon skada.

### TILLÄMPLIGA BESTÄMMELSER

Enligt 15 kap. 2 § LOU skall vid offentlig upphandling enligt detta kapitel även 1 kap., 2 kap., 5 kap., 11 kap. 6 §, 13 kap. och 16 kap. tillämpas.

I 1 kap. 9 § LOU anges principerna för offentlig upphandling. 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.

Enligt 15 kap. 16 § LOU skall en upphandlande myndighet anta antingen 1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten, eller 2. det anbud som har lägst pris. Bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga skall göras enligt 12 kap. 1 § andra stycket. Den upphandlande myndigheten skall antingen ange hur de olika kriterierna som avses i 12 kap. 1 § andra stycket viktas vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga eller ange kriterierna i fallande prioritetsordning. Kriterieviktningen får anges som intervall med en lämplig största tillåtna spridning. Kriterieviktningen eller prioritetsordningen skall anges i annonsen om upphandling, i ansökningsinbjudan eller i förfrågningsunderlaget.

I 12 kap. 1 § andra stycket anges att vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, skall myndigheten ta hänsyn till olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, leverans-

eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd.

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

## FÖRFRÅGNINGSUNDERLAGET

### Tillämpliga delar i kravspecifikationen

#### *2.2 Stationeringsort och lokaler*

Den geografiska placeringen av helikoptern är vald med hänsyn till krav på central placeringsort i länet, närhet till fjällregionen samt omedelbar närhet till Gällivare sjukhus där vårdpersonalen är stationerad. Stationeringsplatsen för helikoptern bör vara i anslutning till Gällivare sjukhus. Stationeringsplatsen skall dock kunna nås inom högst 10 min bilfärd från Gällivare sjukhus.

Leverantören skall svara för erforderliga lokaler som krävs för verksamheten. Möjlighet till omlastning av patienten i värme skall finnas.

#### *3.8 Back-up-helikopter*

Vid planerade driftstopp av ordinarie helikopter skall leverantören omedelbart tillhandahålla backup-helikopter.

Vid oplanerat driftstopp skall leverantören snarast möjligt dock senast inom 24 timmar tillhandahålla back-up-helikopter. Dess inställetid vid oplanerade driftstopp **skall** anges i anbudet.

Back-up-helikoptern bör till alla delar vara likvärdig med den ordinarie helikoptern och eventuella avvikelser **skall** redovisas i anbudet.

När ordinarie helikopter akut eller planerat tas ur drift oavsett orsak, skall rapportering omgående ske till verksamhetschefen och medicinskt ansvarig vid akutsjukvården vid Gällivare sjukhus.

Back-up-helikopter och funktioner **skall** beskrivas i anbudet. Eventuell underleverantör **skall** även redovisas.

### **Tillämpliga delar i administrativa föreskrifter**

#### *2.2 Obligatoriska krav*

Förfrågningsunderlaget innehåller ett antal obligatoriska krav, benämnda ”skallkrav”

I denna upphandling finns två typer av obligatoriska krav:

1. ”Skall-krav” som är markerade med **fet stil**, dvs. **skall**, måste vara uppfyllda redan när anbudet inges. Förutsättningen för att ett anbud skall kunna prövas, utvärderas och antas är att dessa krav är uppfyllda.
2. Övriga ”skall-krav” avser de krav som en leverantör skall uppfylla under avtalstiden (i denna upphandling ska de vara uppfyllda vid avtalsstart om inte annan tidpunkt särskilt anges). Dessa krav är också obligatoriska så till vida att det av anbudet skall framgå att

anbudsgivaren accepterar att de angivna kraven utgör leverantörens åtagande i ett avtal. I första hand avses sådana skall-krav en efterfrågad egenskap, funktion eller motsvarande som troligen inte kan uppfyllas eller behöver uppfyllas vid anbudsprövningen. Sådana krav skall beskrivas/redovisas i anbudet på ett tydligt sätt så att det går att bedöma riktigheten av de lämnade uppgifterna.

Förutsättningen för att ett anbud skall kunna prövas, utvärderas och antas är att samtliga obligatoriska krav bedöms uppfyllda eller kommer att uppfyllas. Kraven avser såväl krav på anbudsgivaren, anbudet som på efterfrågade funktioner och tjänster. Av anbudet skall framgå att samtliga krav i förfrågningsunderlaget är uppfyllda genom att anbudsgivaren fyller och svarar i bifogat anbuds- och prisformulär, bilaga nr 1.

Dessa ”skall-krav” kan i anbudet endast besvaras med ett ”Ja” eller ”Nej”. Svar anges i anbudsformuläret. Vid besvarande kan ett ”Ja” kommenteras för att beskriva hur anbudslämnaren uppfyller det efterfrågade kravet. Ett ”skall-krav” som villkoras är att beteckna som ett ”skall-krav” som inte är uppfyllt. Om motstridiga uppgifter föreligger i anbudet skall anbudsformulärets svar/uppgifter gälla.

#### *2.5.4 Teknisk och yrkesmässig kapacitet*

- Leverantören skall ha Transportstyrelsens drifttillstånd AOC (Air Operator certificate) och OL (Operativ Licens) med tillstånd att bedriva HEMS enligt JAR-OPS 3 VFR och IFR. Bevis skall på begäran kunna uppvisas så snart som möjligt.

- Leverantören **skall** styrka sin tekniska kapacitet genom att uppvisa en förteckning över de viktigaste levererade tjänsterna som utförts under de tre senaste åren med uppgift om värde och tidpunkt.
  
- Leverantören **skall** styrka sin tekniska kapacitet genom att beskriva sina metoder/rutiner för kvalitetssäkring. Se även 3.2 i Kravspecifikationen.

Kopior på kvalitets- och miljöcertifieringar eller likvärdigt bifogas anbudet.

#### *2.10 Utvärdering av anbud – utvärderingskriterier*

Förfrågningsunderlaget innehåller ett antal utvärderingskriterier (s.k. börkrav), som kommer att bedömas vid utvärderingen av anbudet. Dessa kriterier kan även innebära att den upphandlande myndigheten begär att anbudsgivare redovisar, anger eller beskriver något.

Under förutsättning av att inkomna anbud uppfyller kvalificeringskrav och obligatoriska krav enligt ovan, kommer det anbud att antas som är det för landstingen ekonomiskt mest fördelaktiga med hänsyn tagen till följande viktade utvärderingskriterier:

1. Pris 70 %
2. Vårdutrymmets utformning och funktion, besättningens erfarenhet och kompetens, samt helikopterns utrustningsnivå och prestanda 20 %
3. Back-up-helikopter 10 %

Ovanstående kriterier kommer att bedömas efter det som efterfrågade i förfrågningsunderlaget och poängsätts enligt en skala 1 poäng till och med 5 poäng, med maximalt 5 poäng sammanlagt per kriterium.

**1 poäng** = Ej tillfredställande **2 poäng** = Mindre bra **3 poäng** = Tillfredsställande / medelnivå **4 poäng** = Mycket bra / hög nivå **5 poäng** = Utmärkt /mycket hög nivå

Under 2. "Vårdutrymmets utformning och funktion, besättningens erfarenhet och kompetens, samt helikopterns utrustningsnivå och prestanda", finns även följande angett.

Med detta kriterium menas det som beskrivs i punkterna 3.4, 4.1 – 4.10 samt 5.1 i Kravspecifikationen T2.

Värdering enligt detta kriterium kommer även att göras av efterfrågade beskrivningar eller begäran om att något ska redovisas, anges eller beskrivas.

### FÖRVALTNINGSRÄTTENS BEDÖMNING

Förvaltningsrättens prövning utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökandena åberopat i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som avses i 16 kap. 2 § LOU.

**Norrlandsflyg** har bl. a. gjort gällande att varken OHAB eller SMC har uppfyllt skall-kraven i enlighet med förfrågningsunderlaget vad gäller inställelsetid och avvikelsestid för back-up-helikopter samt stationering och anspänningstid.

Landstinget har genmält att både anbudet från OHAB samt anbudet från SMC har uppfyllt samtliga i upphandlingen ställda skall-krav.

Av vad som framkommit i målet anser förvaltningsrätten det inte visat att OHAB: s eller SMC: s anbud inte uppfyller ställda skall-krav. Landstinget kan därför inte anses ha brutit mot de grundläggande principerna i LOU genom att anta dessa anbud till utvärdering. Grund för ingripande med stöd av LOU föreligger därför inte på denna grund.

Norrlandsflyg har även anfört att förfrågningsunderlaget har varit otydligt eftersom landstinget bl. a. har utvärderat kriteriet pris på ett annat sätt än vad som framgår av förfrågningsunderlaget. Landstinget har också använt sig av olika typer av skall-krav vilket har försvårat för anbudsgivarna att förstå vad som efterfrågas och hur svaren ska anges. Skall-kraven har heller inte varit tydliga. Vidare har Norrlandsflyg anfört att den utvärderingsmodell som landstinget har använt sig av har lett till felaktigt resultat – d.v.s. inte till att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet tilldelats kontraktet.

Landstinget har bl. a. genmält att kriteriet pris är utvärderat i enlighet med förfrågningsunderlaget samt att förfrågningsunderlaget för upphandlingen är utformat i enlighet med LOU och dess grundläggande principer. Vidare har den genomförda upphandlingen uppfyllt kraven på likabehandling och transparens.

Enligt förvaltningsrättens mening har Norrlandsflyg inte visat att landstinget genom sitt förfarande med förfrågningsunderlag, tillämpad utvärderingsmodell, utvärdering av anbuden eller på annat sätt brutit mot de grundläggande principerna i LOU. Norrlandsflygs ansökan om överprövning ska därför i sin helhet lämnas utan bifall.



**OHAB** har bl. a. anfört att **SMC** :s anbud inte uppfyller ställda skall-krav. Därvid finner förvaltningsrätten – med beaktande av vad landstinget anfört i den delen – inte att det visats skäl att ingripa mot upphandlingen. **OHAB** har dock även invänt vad gäller delmomentet besättningens erfarenhet och kompetens. Därvid har **OHAB** bl.a. anfört att anbuden från **OHAB** och **SMC** ska bedömas likvärdigt samt erhålla lika poäng. Anbuderna kan inte värderas på olika sätt som landstinget har gjort eftersom det inte av förfrågningsunderlaget framgår vad som krävs för att uppnå en viss nivå (tillfredställande respektive utmärkt). **OHAB** har även framhållit att de – mot bakgrund härav - inte kunnat förutse vad som skulle tillmätas betydelse och utvärderas. Det förfrågningsunderlag som landstinget tillämpat uppfyller inte principerna om transparens och likabehandling och ger därför utrymme för skönsmässiga bedömningar.

Landstinget har genmält att vid utvärderingen av anbud har det som beskrivits, angivits och redovisats under punkt 3.4 i anbudsformuläret/anbudet värderats och poängsatts. Landstinget har således inte poängsatt uppfyllelsen av skall-kraven utan poängsättning har i enlighet med förfrågningsunderlaget och dess kriterier skett utifrån beskrivningarna i anbuderna. Landstinget har även anfört att **SMC** i sitt anbud på ett utförligt och tydligt sätt bl. a. redovisat och beskrivit för bolagets och besättningens erfarenhet från flygning i fjäll- och skärgårdsmiljö samt besättningens kompetens, utbildningar och aktuell kompetensnivå.

Förvaltningsrätten anser att principerna för hur poängsättningen är utformad och genomförd i punkten 3.4 ger ett stort utrymme för godtycke och - såvitt avser det kriteriet, som viktats med 20 % - i princip fri prövningsrätt för landstinget. Det utrymme som ges för subjektiv bedömning i denna del har enligt förvaltningsrätten haft en avgörande betydelse för utgången i upphandlingen. Anbudsgivare har mot bakgrund härav saknat möjlighet att förutse vad som kan komma att tillmätas betydelse vid prövningen av an-

budet och detta strider enligt förvaltningsrättens mening mot LOU och principerna om likabehandling och transparens. Förvaltningsrätten anser att OHAB riskerat att lida skada på grund härav och skäl finns därför för ett ingripande enligt 16 kap LOU. Eftersom de anförda bristerna hänför sig bl.a. till upphandlingens konkurrensuppsökande skede ska upphandlingen göras om.

Förvaltningsrätten noterar – till följd av utgången i målet – att domen även innebär ett förbud för landstinget att fortsätta upphandlingen.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (DV 3109/1 C)

  
Victoria Bäckström



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga länsrättens beslut skall skriva till Kammarrätten i Sundsvall.

**Skrivelsen skall dock skickas eller lämnas till länsrätten.**

Överklagandet skall ha kommit in till länsrätten **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 skall 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 länsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står länsrättens 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 skall innehålla**

1. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom skall 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 om länsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av länsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

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