



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Ävdelning 31

DOM
2015-07-10
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
12045-15

SÖKANDE

NHG Sweden AB, 556764-5568
Sveavägen 52
111 34 Stockholm

MOTPART

Stockholms stad
Stadsledningskontoret
Administrativa avdelningen
105 35 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2015-07-13	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 622594

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

08:00-16:30

YRKANDEN M.M.

Stadsledningskontoret i Stockholms stad (Stockholms stad) genomför en upphandling av ramavtal för management- och finanskonsulter (dnr 125-1079/2014). Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Stockholms stad har i tilldelningsbeslut den 25 maj 2015 beslutat att staden avser att teckna ramavtal med sex olika leverantörer avseende området managementkonsulter. NHG Sweden AB:s (NHG) anbud gick inte vidare till anbudsutvärderingen med motiveringen att det inte uppfyllde samtliga skall-krav i upphandlingen.

NHG ansöker om överprövning och yrkar i första hand att upphandlingen inte får avslutas innan rättelse har skett på så sätt att NHG:s anbud godtas och tas med i anbudsutvärderingen. I andra hand yrkar NHG att upphandlingen ska göras om. NHG anför bl.a. följande.

Allmänt om villkoren

För NHG framstod inte villkoren för att lämna anbud som oklara under själva anbudsfasen. Därför ställdes inte heller några frågor i detta skede. Först när tilldelningsbeslutet presenterades framstod villkoren som oklara för NHG och för ett betydande antal andra anbudsgivare. NHG hade, om man hade förstått innebörden av villkoren, kunnat möta kraven i förfrågningsunderlaget.

Anbudets form (upphandlingsföreskrifter)

NHG har i anbudets bilaga 2A "NHG Quality Management System" lämnat en text författad på engelska. Enligt upphandlingsprotokollet gick bolagets anbud därmed inte vidare till anbudsutvärdering. Huvudregeln är att

anbud vid upphandlingar över tröskelvärdena kan lämnas på valfritt språk. I avsnitt 2.3 i anbudsinvjudan står att anbud ska lämnas på svenska, samtidigt som ett undantag görs för andra dokument: "Intyg och officiella dokument som inte enkelt kan tas fram på svenska och som i original är författade på annat språk får lämnas utan att översättas." I anbudsinvjudan finns ingen definition av vad som avses med "anbud" eller vad som avses med "intyg och officiella dokument" i detta fall. NHG anser därför att informationen inte varit tillräckligt öppen och transparent för att förhindra missförstånd. Anbudet ska därför godtas och gå vidare till anbudsutvärdering, alternativt ska upphandlingen göras om och texten i anbudsinvjudan förtydligas.

Kapacitet (krav på leverantören)

Enligt upphandlingsprotokollet har det inte framgått hur stor del av NHG:s årsomsättning 2013 som härrör från konsultarbete inom managementområdet. Därmed gick NHG:s anbud inte vidare till anbudsutvärdering. I anbudsinvjudan, avsnitt 4.7, anges att anbudsgivaren under det senast fastställda räkenskapsåret ska ha uppnått en årsomsättning om lägst 10 miljoner kr för den del av anbudsgivarens verksamhet som utför konsultarbete inom managementtjänster eller finansiella tjänster. I samma avsnitt anges också att anbudsgivaren ska, för att visa att man har den kapacitet som krävs, i anbudet ge en kortfattad beskrivning av organisationsform, år i branschen, verksamhet, omsättning, bemanning och kompetensutveckling.

NHG anser att man i den beskrivning som lämnats om företaget i det aktuella avsnittet har redogjort för sin verksamhet. Managementområdet är bolagets enda verksamhet. NHG har inte heller lämnat något anbud på området finanskonsulter. Informationen i anbudsinvjudan har inte varit tillräckligt öppen och transparent för att NHG ska kunna göra någon annan tolkning än att den beskrivning som lämnats i anbudet beskriver bolagets

verksamhet och därmed uppfyller kraven på kapacitet. Anbudet ska därför godtas och gå vidare till anbudsutvärdering, alternativt ska upphandlingen göras om och texten i anbudsinbjudan förtydligas.

Skada

Om NHG gått vidare till utvärdering hade bolaget blivit leverantör nummer två i rangordningen. NHG har därför genom tilldelningsbeslutet lidit eller kunnat komma att lida skada.

Stockholms stad bestrider bifall till bolagets yrkanden och anför som grund för detta följande. Stockholms stad har inte brutit mot någon av de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i nämnda lag.

Stockholms stad anför bl.a. följande.

Anbudets form (upphandlingsföreskrifter)

NHG:s anbudsbilaga 2A "NHG Quality Management System" är författad på engelska. Enligt anbudsinbjudans avsnitt 2.3 ska anbud lämnas på svenska. NHG har således inte uppfyllt kravet på anbudet form. NHG har dessutom hänvisat till dokumentet i syfte att uppfylla de krav som uppställs i avsnitt 4.10, "Kvalitetssäkring". I anbudsinbjudan förekommer ingen definition av vad som avses med "anbud". I praxis har det dock slagits fast att för det fall förfrågningsunderlaget inte ger någon närmare vägledning om vilka handlingar som bör innefattas i begreppet "anbud", ska samtliga handlingar som är ägnade att uppfylla förfrågningsunderlaget anses omfattas av begreppet. NHG:s återopade bilaga är därför en del av anbudet.

Vad angår ”intyg och officiella dokument” tilläts dessa på annat språk endast i de fall då de inte enkelt kunde tas fram på svenska. NHG:s bilaga 2A är upprättad av NHG själva och hade enkelt kunnat översättas till svenska. NHG har inte angett någon förklaring avseende deras tolkning av det uppställda kravet. Vid domstolens bedömning av vad som utgör en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare ska särskilt hänseende tas till att den aktuella anbudsgivaren och övriga anbudsgivare kunde lämna anbud, samt att NHG inte har begärt några förtydliganden under anbudstiden. Övriga anbudsgivare har dessutom kunnat lämna korrekta anbud. Att utvärdera och anta anbudet från NHG hade dessutom inneburit att Stockholms stad brutit mot likabehandlingsprincipen i förhållande till de anbudsgivare som har uppfyllt språkravet.

Kapacitet (krav på leverantören)

I anbudsinbudans avsnitt 4.7, ”Kapacitet”, ska anbudsgivaren ange sitt företags årsomsättning under det senast fastställda räkenskapsåret för den del av anbudsgivarens verksamhet som utför konsultarbete inom organisationsutveckling eller finansiella tjänster. NHG har där angett 13 miljoner kr för år 2014 på området organisationsutveckling. Av kravet framgår tydligt att anbudsgivaren ska ange årsomsättning för det senast fastställda räkenskapsåret, vilket NHG inte har gjort. Enligt kontroll genom kreditinstitut, var senast fastställda räkenskapsår, vid sista anbudsdag, 2013. Anbudsgivarens årsomsättning under 2013 var totalt 11,4 miljoner kr. Det framgick av kontrollen inte till vilken grad denna omsättning var hänförlig till konsultarbete inom organisationsutveckling.

Inte heller av det samlade anbudet framgick denna information. Det går inte att utläsa att NHG arbetar uteslutande med konsultarbete inom organisationsutveckling. Rakt motsatt tyder det samlade anbudet på att NHG arbetar med ytterligare verksamhetsområden. I bilagan ”Anbud NHG” kan

bl.a. utläsas att "utöver konsultverksamhet har NHG även en betydande verksamhet inom benchmarking, med lösningar som är brett implementerade för flera specialismråden inom primär- och specialistvård". NHG:s påstående att kravet brister i öppenhet och transparens är felaktigt. Om NHG ansåg att kravet var otydligt borde bolaget ha begärt ett förtydligande om detta. Det ankommer annars på anbudsgivaren att utforma sitt anbud på så sätt att det klart och tydligt framgår att de krav som ställs i anbudsinvjudan är uppfyllda. Det är också anbudsgivaren som står risken för att ett bristfälligt utformat anbud kan komma att förkastas.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämplig bestämmelse

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.

Förvaltningsrättens bedömning

Av avsnitt 2.3 i förfrågningsunderlaget framgår bl.a. följande. "Anbud ska lämnas på svenska. Intyg och officiella dokument som inte enkelt kan tas fram på svenska och som i original är författade på annat språk får lämnas utan att översättas till svenska."

I förfrågningsunderlaget förekommer ingen definition av vad som avses med "anbud". I praxis har dock slagits fast att om förfrågningsunderlaget inte ger någon närmare vägledning om vilka handlingar som bör innefattas i begreppet anbud anses samtliga handlingar som anbudsgivaren lämnat in till den upphandlande myndigheten, för uppfyllande av förfrågningsun-

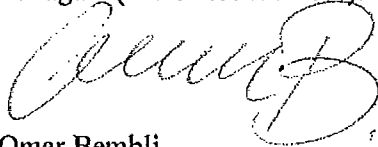
derlaget, omfattas av begreppet (se Kammarrätten i Stockholms dom den 28 februari 2014 i mål nr 7483-13). Förvaltningsrätten konstaterar att det inte har kommit fram annat än att bolagets bilaga 2A "NHG Quality Management System", författad på engelska, har varit ägnad att uppfylla förfrågningsunderlaget. Vidare har det inte kommit fram annat än att bilagan enkelt hade kunnat översättas till svenska. Förvaltningsrätten anser inte heller att det aktuella kravet har brutit i öppenhet, transparens eller tydlighet. Eftersom det inte har kommit fram att Stockholms stad har brutit mot LOU genom att underkänna NHG:s anbud avseende avsnitt 2.3, saknas skäl för ingripande enligt LOU i denna del.

Förvaltningsrätten går därefter vidare till avsnitt 4.7 i förfrågningsunderlaget. Av detta avsnitt framgår bl.a. att anbudsgivaren under det senast fastställda räkenskapsåret ska ha uppnått en årsomsättning om lägst 10 miljoner kr för den del av anbudsgivarens verksamhet som utför konsultarbete inom managementtjänster eller finansiella tjänster. Förvaltningsrätten anser inte heller i denna del att kravet har brutit i öppenhet, transparens eller tydlighet. Domstolen konstaterar även att det av bolagets anbud på sidan fyra framgår att NHG har en betydande verksamhet inom benchmarking, utöver konsultverksamhet. Mot bakgrund av detta har NHG inte visat att Stockholms stad har brutit mot LOU när staden har ansett att NHG inte har uppfyllt kravet att ange årsomsättning för det senast fastställda räkenskapsåret för den del av företagets verksamhet som utför konsultarbete inom organisationsutveckling. Skäl för ingripande saknas därför även i denna del.

Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten således att det inte har kommit fram att förfrågningsunderlagets utformning strider mot LOU eller att Stockholms stad har brutit mot LOU genom att inte låta NHG:s anbud gå vidare till anbudsutvärdering. NHG:s ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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



Omar Bembli

Förvaltningsrättsfiskal

Daniel Ekwall har föredragit målet.



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. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas 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

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. 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. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

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.