



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I FALUN**
Föredragande
Matilda Skogberg

DOM
2019-11-22
Meddelad i Falun

Mål nr
4857-19

SÖKANDE

Digital Interpretations Scandinavia AB, 559032-5394

Ombud: Virpal Singh
c/o ThePark, Digital Interpretations Scandinavia AB
Hälsingegatan 49, 4 tr
113 31 Stockholm

MOTPART

Region Gävleborg
801 88 Gävle

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2019 11 22	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 266888

Postadress
Box 45
S-791 21 Falun

Besöksadress
Kullen 4

Telefon
023-383 00 00
E-post: forvaltningsrattenifalun@dom.se
www.forvaltningsrattenifalun.domstol.se

Telefax

Expeditionstid
måndag–fredag
08:00–12:00
13:00–16:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Region Gävleborg (Regionen) gör en upphandling av språktolkar (dnr RS 2018/1184). Upphandlingen genomförs genom ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Av tilldelningsbeslutet framgår att Stockholms Tolkförmedling Aktiebolag tilldelats avtal avseende anbudsområde ett – telefontolk, akuttolk och videotolk samt att Hero Tolk AB (Hero Tolk) tilldelats avtal avseende anbudsområde två – platstolk. Av prissammanställningen för anbudsområde ett framgår att Digital Interpretations Scandinavia AB (Digital Interpretations) placerat sig på plats fyra och av prissammanställningen för anbudsområde två framgår att Digital Interpretations placerat sig på plats två.

Digital Interpretations ansöker om överprövning och yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så sätt att Regionen ska åläggas att kontrollera att samtliga anbuds givare verkligen uppfyller de obligatoriska kraven och att anbud som inte uppfyller dessa krav ska förkastas samt att anbudet från Hero Tolk ska diskvalificeras eftersom bolaget har lämnat ett orimligt lågt pris. Digital Interpretations yrkar i andra hand att upphandlingen ska göras om för att säkerställa att likabehandlingsprincipen efterlevs. Bristerna har funnits i båda anbudsområdena.

Regionen anser att ansökan om överprövning ska avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning

I mål om överprövning enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart och tydligt sätt ska ange vilka omständigheter denne grundar sin talan på (RÅ 2009 ref. 69). Av 20 kap. 6 § LOU följer att det förvaltningsrätten har att pröva är om det på grundval av vad Digital Interpretations anfört är visat att Regionen har brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan

bestämmelse i LOU och att detta har medfört att Regionen har lidit eller kan komma att lida skada. De grundläggande principerna framgår av 4 kap. 1 § LOU och innebär att upphandlande myndighet ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Upphandlingsdokumenten

I punkt 1.2.14 i upphandlingsdokumenten anges följande.

1.2.14 Obligatoriska krav

Upphandlingsdokumenten innehåller ett antal obligatoriska krav (benämnda ska-krav) som måste vara uppfyllda vid anbudstillfället eller senast vid den tidpunkt som Regionen har angett. Förutsättningen för att ett anbud ska prövas och utvärderas är att dessa obligatoriska krav är uppfyllda, alternativt att Leverantören, där så är möjligt, har intygat att kravet kommer vara uppfyllt vid den angivna tidpunkten.

De särskilda avtalsvillkoren som följer av upphandlingsdokumenten ska vara uppfyllda vid tidpunkten för avtalets fullgörande.

I punkterna 3.2.3 och 3.2.3.1 i upphandlingsdokumenten anges följande.

3.2.3 System

Leverantören ska ha ett system som stödjer denna typ av verksamhet.

Systemet ska hantera bokningar, avbokningar, ombokningar, avvikelshantering, statistik och uppföljning.

Leverantören ska kunna redovisa antalet efterfrågade uppdrag i förhållande till tillsatta uppdrag på kontinuerlig basis till Regionen.

Systemet ska ha en effektiv avvikelshantering som möjliggör snabb återkoppling.

3.2.3.1 Webbokningssystem

Leverantören ska tillhandahålla ett webbokningssystem som minst innehåller följande funktioner:

- * Möjlighet att ta emot beställningar och avbokningar
- * Bokningar och ändringar ska kunna bekräftas via systemet
- * Möjlighet för beställaren att se information om bokade uppdrag
- * Möjlighet att göra ändringar/ombokningar i tidigare gjorda beställningar
- * Avvikelsehantering

Uppfylls kraven angående system?

Ja/Nej. Ja krävs

Anbudsområde 1 - telef ...



Har övriga anbud felaktigt kvalificerats?

Vad Digital Interpretations anför

Av handlingar från en upphandling utförd av Region Halland framgår att ingen av de anbudsgivare som lämnat anbud för den aktuella upphandlingen möter det obligatoriska kravet i punkt 3.2.3 System enligt vilket systemet ska hantera bokningar, avbokningar, ombokningar, avvikelshantering, statistik och uppföljning samt det obligatoriska kravet i punkt 3.2.3.1 Webbokningssystem enligt vilket bokningar och ändringar ska kunna bekräftas via systemet. Merparten av leverantörerna diskvalificerades med hänvisning till att man inte kunnat göra ändringar i befintliga bokningar. Bland de diskvalificerade anbudsgivarna återfinns vinnande anbud för anbudsområde ett. Regionen ska därför åläggas att kontrollera att samtliga anbudsgivare i upphandlingen verkligen uppfyller de obligatoriska kraven. I de fall anbudsgivare inte uppfyller de obligatoriska kraven ska de diskvalificeras.

Att utvärdera anbud som inte uppfyller de obligatoriska kraven i upphandlingen skulle strida mot likabehandlingsprincipen. Det framgår av prejudikat att upphandlande myndighet inte har någon skyldighet att kontrollera att uppgifterna i en upphandling är riktiga om det inte finns anledning att ifrågasätta uppgifterna. Handlingarna från upphandlingen utförd av Region Halland visar att ingen av de anbudsgivare som lämnat anbud i den upphandlingen uppfyller de obligatoriska kraven avseende System och Webbokningssystem. Detta i sig utgör skäl för att utlösa Regionens kontrollskyldighet.

Digital Interpretations har lämnat in tilldelningsbeslut från Region Hallands upphandling av tolkförmedling (DNRGS180252) samt ett mail från Region Halland avseende utvärderingen i Region Hallands upphandling.

Vad Regionen anför

Upphandlande myndighet är normalt oförhindrad att själva bestämma om och, i förekommande fall, hur anbudsgivaren i sitt anbud ska visa att de obligatoriska kraven är uppfyllda. Samtliga anbudsgivare har, i enlighet med de instruktioner som framgår i upphandlingsdokumenten, intygat att de uppfyller kraven i upphandlingsdokumenten angående system genom att svara ja. Något krav på att anbudsgivare ska bevisa eller beskriva hur dessa krav uppfylls vid anbudslämnande framgår inte under dessa punkter. Regionen kan kontrollera uppgifter som en leverantör har lämnat i anbudet. Av anbudshandlingarna har dock inte framkommit skäl att ifrågasätta riktigheten i lämnade anbud, inte heller vad Digital Interpretations anför med hänvisning till en annan regions genomförande av en upphandling medför anledning att ifrågasätta lämnade anbud i denna upphandling.

Förvaltningsrättens bedömning

Enligt rättspraxis har en upphandlande myndighet ingen skyldighet att kontrollera om uppgifter som lämnats under anbudstiden är riktiga när omständigheter i det enskilda fallet inte ger anledning att ifrågasätta riktigheten. En misstanke om eller ett påpekande från en annan anbudsgivare att ett anbud inte uppfyller ett givet obligatoriskt krav kan dock medföra skäl för myndigheten att kontrollera uppgiften i fråga. Den utvidgade utredningsskyldigheten gäller även om uppgifterna blivit kända först i samband med en överprövningsprocess och även om anbudsgivaren enligt upphandlingsdokumenten inte varit skyldig att ge in bevis på att kravet uppfylls (se bl.a. Kamrarrätten i Göteborgs mål nr 4904-09 och 3688-14).

Av utredningen i målet framgår att samtliga anbudsgivare uppgett att de uppfyller de aktuella kraven på system. Det ställs inga ytterligare krav på att inge bevis för detta i upphandlingsdokumenten. Digital Interpretations har anförat att ingen av anbudsgivarna uppfyller de aktuella kraven med hänvisning till tilldelningsbeslutet i en upphandling som genomförts av Region Halland

samt ett mail från Region Halland. Av tilldelningsbeslutet framgår att två av de sju anbud som inkom i Region Hallands upphandling ansetts uppfylla samtliga obligatoriska krav avseende tjänsten. I det bifogade mailet från Region Halland anges bl.a. följande. ”Då anbudsgivarna inte uppfyllde skallkravet kring att hantera ändringarna har vi uteslutit de flesta på just denna grund kring hantera ändringar.”

Förvaltningsrätten noterar inledningsvis att Språkservice Sverige AB, som placerat sig på tredje plats i anbudsområde ett i Regionens upphandling, inte finns med bland anbudsgivarna i Region Hallands upphandling. Förvaltningsrätten konstaterar också att det inte framgår av de handlingar som Digital Interpretations lämnat in avseende Region Hallands upphandling vilka leverantörer som inte ansetts uppfylla Region Hallands krav på att hantera ändringar. Det framgår endast att ”de flesta” uteslutits på denna grund. Förvaltningsrätten anser dock att det, även om det tydligt framgått vilka anbudsgivare som diskvalificerats på vilka grunder i de inlämnade handlingarna, inte varit tillräckliga uppgifter för att ge anledning att ifrågasätta riktigheten i anbuderna i Regionens upphandling. Detta eftersom enbart omständigheterna att anbudsgivare i en tidigare upphandling inte ansetts uppfylla ett krav i sig inte kan anses styrka att anbudsgivaren i en annan upphandling inte uppfyller liknande krav. Digital Interpretations har inte anfört några andra omständigheter till stöd för sitt påstående att samtliga anbudsgivares anbud inte uppfyller det aktuella kravet. Förvaltningsrätten anser därmed att Digital Interpretations inte visat att det finns skäl att ifrågasätta riktigheten av övriga anbudsgivares anbud. Regionen har således inte heller någon skyldighet att kontrollera om anbuderna uppfyller det aktuella kravet eller inte. Vad Digital Interpretations har anfört visar inte heller att övriga anbud felaktigt ansetts uppfylla det aktuella kravet eller att Regionen agerat i strid med likabehandlingsprincipen när utvärderingen genomförts.

Är Hero Tolks anbud onormalt lågt?

Vad Digital Interpretations anför

Hero Tolks anbud bör diskvalificeras med hänvisning till att ett orimligt lågt pris har lämnats i upphandlingen. Hero Tolk har lagt orimligt låga priser vid ett flertal anbud, och deras möjlighet att leverera går stick i stäv med Regionens syfte med upphandlingen och kravet om att leverantören ska ha en tillsättningsgrad på 98%.

Vad Regionen anför

Enligt 16 kap. 7 § LOU ska den upphandlande myndigheten, om ett anbud förefaller vara onormalt lågt, begära att leverantören förklarar det låga priset eller kostnaden. Regionen har begärt en sådan förklaring från fem leverantörer som lämnat anbud, däribland Hero Tolk. Hero Tolk har i sin förklaring bl.a. hänvisat till fördelarna med automatiserade processer, sin koncerntillhörighet och bredd vad gäller avtal. Hero Tolk har också hänvisat till hur de organiserar sina tolkar och att de, som befintlig leverantör till Regionen vid avtalets uppstart, redan har många av de resurser på plats som vanligtvis är tids- och kostnadskrävande. De saknas anledning att ifrågasätta dessa uppgifter. Hero Tolk har på ett tillfredsställande sätt förklarat anbudets pris och Regionen har inte haft skäl att förkasta anbudet.

Förvaltningsrättens bedömning

Av 16 kap. 7 § LOU framgår att den upphandlande myndigheten ska begära att leverantören förklarar det låga priset eller kostnaden om ett anbud förefaller onormalt lågt.

Någon definition av begreppet onormalt låga anbud finns varken i LOU eller i Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/24/EU. Av Kammarrätten i Jönköpings dom den 16 mar 2018 i mål nr 2895–2896-17 framgår att det ankommer på den upphandlande myndigheten att avgöra vad som är att betrakta som ett onormalt lågt anbud samt att upphandlande

myndighet har en förhållandevis stor frihet i denna fråga. I mål där sökanden är en förlorande anbudsgivare som gör gällande att vinnande anbudsgivares anbud är onormalt lågt är det den sökande som har bevisbördan för detta. Det krävs förhållandevis stark bevisning till stöd för att anbudet är att betrakta som onormalt lågt mot bakgrund av att upphandlande myndighet har en relativt stor frihet att avgöra detta.

Digital Interpretations har endast i allmänna ordalag anfört att Hero Tolks priser är orimligt låga. Regionen har redogjort för innehållet i Hero Tolks förklaring till bolagets prissättning och uppgett att man godtar den förklaring som lämnats. Förvaltningsrätten anser inte att Digital Interpretations har anfört något som medför att det finns skäl att ifrågasätta Regionens bedömning av Hero Tolks förklaring eller något som medför att Hero Tolks anbud är att betrakta som onormalt lågt.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis att Digital Interpretations inte har anfört omständigheter som visar att Regionen har förfarit i strid med upphandlingsdokumenten, de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU när samtliga anbud ansetts uppfylla kraven i upphandlingen samt när anbudet från Hero Tolk inte ansetts vara onormalt lågt. Skäl för ingripande enligt LOU föreligger därmed inte och ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (FR-05).

Hanna Berglund
rådman



Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

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

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

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

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

Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

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