

LÄNSRÄTTEN I  
STOCKHOLMS LÄN

**DOM**  
2009-07-22  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
13374-09  
Rotel 221

**SÖKANDE**

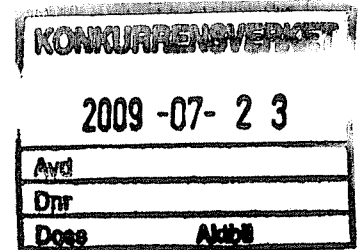
Erik Lakomaa + Company AB, 556656-5932  
Spårfinnargränd 23  
124 64 Bandhagen

**MOTPART**

VINNOVA  
101 58 Stockholm

**SAKEN**

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

**DOMSLUT**

Länsrätten avslår Erik Lakomaa + Company AB:s ansökan om åtgärder enligt LOU.

Länsrätten upphäver det interimistiska beslutet från den 26 juni 2009.

Dok.Id 443759

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

## BAKGRUND

VINNOVA har genomfört en förenklad upphandling för generering av en rapport inom ämnet innovationsupphandling inom Life Scienceområdet. Av tilldelningsbeslut daterat den 18 juni 2009 framgår att VINNOVA har beslutat att anta anbud från Copenhagen Economics A/S, Filial Sverige (Copenhagen Economics).

Länsrätten har i beslut den 26 juni 2009 beslutat att VINNOVA tills vidare inte får avsluta upphandlingen

## YRKANDEN M.M.

**Erik Lakomaa + Company AB (Lakomaa)** ansöker hos länsrätten om överprövning enligt LOU och yrkar i första hand att kontraktet ska tilldelas Lakomaa enligt principen om ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. I andra hand yrkar Lakomaa att upphandlingen ska göras om. Som grund för sin ansökan anför Lakomaa i huvudsak följande.

Bolaget har diskvalificerats från vidare utvärdering på grund av att kravet om "excellent capabilities to carry out assignments of the type in this procurement" inte har uppfyllts. Lakomaa har emellertid uppfyllt detta kriterium i minst lika hög grad som det anbud som antagits. VINNOVAs anbudsutvärdering har inte skett i enlighet med kraven på affärsmässighet, transparens och förutsägbarhet. VINNOVA kallade Lakomaa till ett möte den 2 juni 2009 då de ville att bolaget skulle förtydliga vissa saker. Enligt utvärderingsprotokollet och dess datering kan man se att detta möte hölls efter beslutet att anta Copenhagen Economics. Av detta kan man dra slutsatsen att VINNOVA redan före anbudsutvärderingen bestämt sig för vilket anbud som skulle antas. Området för upphandlingen är helt nytt och det är därför nödvändigt att som referens använda liknande uppdrag, d.v.s. uppdrag angående upphandling och/eller hälso- och sjukvårdssektorn.

Anbudet från Copenhagen Economics innehåller inte några som helst exempel på att någon av de föreslagna konsulterna skulle ha erfarenhet av det för upphandlingen aktuella området eller några exempel på särskild erfarenhet av paneuropeiska utvärderingar inom sjukvårdssektorn. Lakomaa listar däremot tydliga referenser till tidigare utvärderingsuppdrag av den europeiska sjukvårdssektorn. Anbudet från Copenhagen Economics innehåller inte heller några referenser till tidigare uppdragsgivare eller någon beskrivning av nedlagd tid, vilket är ett skalkrav som framgår av punkt 2.4 i förfrågningsunderlaget. Detta krav uppfyller däremot Lakomaa. Det kan vidare konstateras att Lakomaas kompetens i övrigt inte har ifrågasatts och att deras pris är avsevärt lägre än Copenhagen Economics.

VINNOVA bestrider bifall till ansökan och anför bl.a. följande.

Grunden för bestridandet är att VINNOVA inte har brutit mot någon bestämmelse i LOU. Upphandlingen har genomförts på ett korrekt sätt. Förfrågningsunderlaget med däri angivna krav har varit fullständigt, klart och tydligt. Anbuderna har prövats i enlighet med angivna förutsättningar och anbud och anbudsgivare har behandlats på ett likvärdigt och ickediskriminerande sätt. För det fall brister skulle anses föreligga avseende anbudsbedömningen eller förfarandet i övrigt är bristerna inte av sådan art eller omfattning att kraven i LOU åsidosatts.

VINNOVA arrangerar inom ramen för det svenska EU-ordförandeskapets konferensen "Public procurement for innovation - a driver for future health". Den rapport som nu har upphandlats och som ska utgöra konferensens stomme, avses innefatta en mängd olika områden såsom forskning, innovation, hälso- och sjukvård, offentlig upphandling, redovisning av jämförande statistik (USA - EU) inom hälso- och sjukvårdsområdet samt de hinder och kreativa lösningar som sammankopplar dessa områden med fokus på innovationsupphandling (se förfrågningsunderlagets avsnitt 1.2). Rapportens kvalitet och mottagande kommer att utgöra en del av Sveriges

avtryck som ordförandeland och är ett led i strävan att genomföra EU ordförändskapet i enlighet med regeringens högt ställda ambitioner.

Uppdraget att utforma rapporten ifråga på tre månader kräver personer med erfarenhet av att utforma rapporter på denna höga nivå och med expertkompetens inom flera olika kompletterande fält samt därutöver ett stort antal nedlagda arbetstimmar.

#### Kapacitet att utföra uppdraget

Lakomaa konstaterar helt riktigt att området "innovationsupphandling inom hälso- och sjukvårdssektorn" är nytt och att det således är svårt att lista erfarenhet av sådana specifika uppdrag. VINNOVA har heller inte i förfrågningsunderlaget ställt detta krav. Däremot ställs krav på att anbudsgivaren via Curriculum Vitae (CV) ska redovisa tidigare erfarenhet av att ha fullgjort liknande uppdrag (avsnitt 3.2), det vill säga att framställa rapporter som rör upphandling och som har den komplexitet som beskrivs i förfrågningsunderlagets avsnitt 1.2. Vidare ställs krav på att anbuderna ska visa att "stated skill and experience requirements are fulfilled", se punkt 2.3 i förfrågningsunderlaget.

Lakomaa har anfört att det vinnande anbudet från Copenhagen Economics inte i högre grad än Lakomaa påvisar "excellent capabilities to carry out assignments of the type in this procurement". VINNOVA har gjort en helt annan bedömning av anbuderna och därvid kommit fram till att Copenhagen Economics, till skillnad från Lakomaa, har kapacitet och kompetens att genomföra uppdraget som beskrivs i förfrågningsunderlagets avsnitt 1.2, något som Lakomaa bedöms sakna. Lakomaas anbud offererar ett team med två personer som att döma av det offererade priset inte avser arbeta full tid med uppdraget, samt en "list of assignments" med tre referensuppdrag som inte alls liknar det uppdrag som nu upphandlats, utan rör rådgivning till en upphandlande myndighet, framtagande av informationsmaterial

om statliga ramavtal och en komparativ studie av kvalitet och tillgänglighet till sjukvård i Sverige och EU. Lakomaa tillägger i sitt anbud (se sidan 5 i anbudet) att man har omfattande erfarenhet av att lämna anbud i offentliga upphandlingar, vilket helt saknar relevans i sammanhanget. Det nu aktuella uppdraget omfattar något helt annat, nämligen framtagande av en komplex rapport på hög nivå om innovationsupphandling inom hälso- och sjukvårdssektorn. Personernas CV saknar helt redovisning av publicerade rapporter, artiklar och böcker och överhuvudtaget saknas redovisning av vilket arbete som utförts för de uppdragsgivare som räknas upp. Anbudets "description of skills in accordance with section 3.1" visar inte på kapacitet att utföra den här typen av uppdrag, och kan heller inte visa på tidigare erfarenhet från liknande uppdrag inom området offentlig upphandling, enligt punkt 3.2 i förfrågningsunderlaget. Inlämnade CV påvisar inte att efterfrågad kompetens och erfarenhet innehas av de personer som föreslås för genomförande av uppdraget i enlighet med vad som krävts i punkt 2.3 i förfrågningsunderlaget. Därmed brister anbudet i uppfyllande av de skalkrav som anges i punkterna 2.3, 3.1 och 3.2.

Copenhagen Economics offererar ett team med sex personer som att döma av det offererade priset avser arbeta full tid med uppdraget, vilket torde vara nödvändigt för att fullgöra uppdraget enligt avsnitt 1.2. Personernas CV påvisar, förutom relevant utbildning och arbetslivserfarenhet, en stor mängd publicerade relevanta artiklar, rapporter och böcker. Av anbudets "list of assignments" framgår att teamet sammantaget har kompetens som berör många olika områden som har koppling till uppdraget, och har utfört liknande uppdrag. Anbudets "Description of skills in accordance with section 3.1" redovisar många exempel som visar på kapacitet att utföra den här typen av uppdrag.

Förfrågningsunderlagets krav på referenser till uppdragsgivare och redovisning av nedlagd tid

Lakomaa anför att Copenhagen Economics anbud saknar referenser till uppdragsgivare och uppgifter om nedlagd tid, vilket krävs enligt avsnitt 2.4 i förfrågningsunderlaget. Detta stämmer inte. Copenhagen Economics "list of assignments" omfattar inledningsvis fem genomförda högst relevanta uppdrag med såväl tidredovisning som kontaktpersoner och kontaktuppgifter och därutöver en redovisning av uppdrag som teamets "academic partner" Charles Edquist själv fullgjort och som lika gärna skulle kunna vara en del av hans CV.

Sammanfattning

Lakomaa har inte i sitt anbud visat att de har den kapacitet och kompetens som krävs för att kunna fullgöra uppdraget "Creation of a report concerning public procurement of innovation", därmed brister Lakomaa i uppfyllelse av grundläggande skallkrav. Det bestrids att upphandlingen har genomförts i strid med LOU. Förfrågningsunderlaget har varit fullständigt, klart och tydligt, i överensstämmelse med de grundläggande principerna som styr offentlig upphandling och som kommer till uttryck i 1 kap 9 § LOU. Anbuderna har bedömts i enlighet med angivna förutsättningar och anbud och anbudsgivare har behandlats på ett likvärdigt och icke diskriminerande sätt. Eftersom grund för ingripande mot upphandlingen inte föreligger ska ansökan om överprövning lämnas utan bifall och det interimistiska beslutet upphävas.

**Lakomaa** anför, i yttrande över vad VINNOVA anfört, bl.a. följande. Definitionen av "public procurement of innovation in health care" är oklar vilket medför att det inte går att se på vilka grunder VINNOVA valt att diskvalificera bolagets anbud. VINNOVA har utvärderat anbuderna efter

kriterier som inte beskrivs i förfrågningsunderlaget. VINNOVAs bedömning att Lakomaa inte har erforderlig kompetens för uppdraget är felaktig och i strid med LOU. VINNOVA anför nu att det ”torde vara nödvändigt” med 18 manmånader för att utföra uppdraget. Detta krav framgår inte i förfrågningsunderlaget. Någon sådan ”academic partner” som Copenhagen Economics angett efterfrågas inte i förfrågningsunderlaget. Även Lakomaa har kompetens i form av akademiska kopplingar. De publikationer som Copenhagen Economics listat är inte relevanta.

## DOMSKÄL

### *Tillämpliga bestämmelser*

Enligt 1 kap. 9 § LOU skall upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar skall vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Av 16 kap. 1 § LOU framgår bl.a. att en leverantör som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada enligt 2 § får i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om åtgärder enligt nämnda paragraf.

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

### *Utredningen i målet*

I bilaga till tilldelningsbeslutet, daterad den 18 juni 2009, anges bl.a. följande. Två anbud inkom i upphandlingen. Lakomaa bedöms inte uppfylla kravet om personer som angetts i anbudet och deras kapacitet och kompetens inom området för att kunna utföra uppdraget. Anbudet från Lakomaa har därför inte tagits upp till vidare värdering.

*Länsrättens bedömning*

De grundläggande principer som skall efterlevas vid all offentlig upphandling är principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Av principen om likabehandling av leverantörer följer att samtliga anbud skall vara i överensstämmelse med bestämmelserna i förfrågningsunderlaget för att säkra möjligheten till en objektiv jämförelse av anbuden. Likabehandling och icke-diskriminering förutsätter att anbudsgivare behandlas lika i alla skeden av anbudsförfarandet. Prövningen i länsrätten 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. 2 § LOU. För att ett ingripande skall bli aktuellt krävs också att sökanden kan visa att han lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande enheten brutit mot LOU.

Regeringsrätten har i RÅ 2002 ref. 50 uttalat att de skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten inte träds för när. Av domen följer också att kraven för att anse ett upphandlingsförfarande strida mot dessa principer numera måste ställas relativt högt.

Lakomaa har anfört att VINNOVA genomfört utvärderingen efter kriterier som inte framgår i förfrågningsunderlaget och att uppdraget är otydligt formulerat. I punkterna 2.3, 3.1 och 3.2 i förfrågningsunderlaget har VINNOVA, som s.k. skallkrav, angett att projektledaren och nyckelpersoner ska styrka att de innehar efterfrågad skicklighet och erfarenhet, att anbudsgivaren ska beskriva skickligheten hos projektledaren samt tillhörande organisation och att anbudsgivaren ska beskriva tidigare erfarenhet från liknande uppdrag. VINNOVA har förkastat Lakomaas anbud då de anser



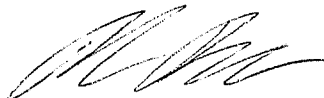
att anbudet inte uppfyller ifrågavarande skallkrav. Det saknas uttryckliga författningsbestämmelser om vilka krav som ställs på ett förfrågningsunderlag. Enligt praxis måste det dock, för att kravet på förutsägbarhet ska vara uppfyllt, av detta klart framgå vad den upphandlande enheten efterfrågar. Länsrätten finner att uppdraget i förfrågningsunderlaget är tillräckligt tydligt och klart för att anbudsgivarna ska kunna avge sina anbud med tillräcklig insikt om vad som efterfrågas. Det finns således inget skäl att ingripa mot upphandlingen p.g.a. att förfrågningsunderlaget skulle stå i strid med LOU.

Lakomaa har vidare anfört att VINNOVAs beslut att inte ta upp deras anbud till vidare utvärdering står i strid med LOU. Lakomaa menar att man, i lika hög grad som Copenhagen Economics, uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget. Länsrätten, som tagit del av Lakomaas anbud, finner inte några skäl att ifrågasätta VINNOVAs bedömning gällande brister i uppfyllandet av skallkraven i punkterna 2.3, 3.1 och 3.2 i förfrågningsunderlaget. Vad Lakomaa anfört visar således inte att VINNOVA brutit mot någon bestämmelse i LOU när de förkastat bolagets anbud vid leverantörskvalificeringen.

Lakomaa har slutligen anfört att Copenhagen Economics anbud inte innehåller några referenser och att det därför inte uppfyller det skallkrav som anges i punkten 2.4. i förfrågningsunderlaget. Länsrätten, som även tagit del av Copenhagen Economics anbud, finner inte skäl att ifrågasätta bedömningen att Copenhagen Economics uppfyller det aktuella skallkravet. Det är således inte heller på denna grund visat att VINNOVA brutit mot någon bestämmelse i LOU.

Sammanfattningsvis finner länsrätten att det Lakomaa anfört inte ger stöd för att den aktuella upphandlingen skett i strid med reglerna i LOU eller de för all upphandling grundläggande EG-rättsliga principerna på sådant sätt att Lakomaa lidit eller kan komma att lida skada enligt 16 kap. 2 § LOU. Ansökan skall därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (Dv 3109/1a).



Rikard Bergman  
länsrättsfiskal

Föredragande har varit Magnus Johansson.



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

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

**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.

