

KLAGANDE

Tecken & Tolk Sverige AB, 556656-9082

Ombud: Sten Lövrup och jur.kand. Elin Enehed
Jansson & Norin AB
Kungsportsavenyn 18
411 36 Göteborg

MOTPART

Region Örebro län
Upphandlingsavdelningen
Box 1613
701 16 Örebro

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 26 oktober 2016 i mål
nr 5052-15, se bilaga A

SAKEN

Offentlig upphandling

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten meddelar prövningstillstånd.

Kammarrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Tecken & Tolk Sverige AB yrkar i första hand att kammarrätten återförvisar målet till förvaltningsrätten för ny prövning i frågan om de ingångna avtalen

ska ogiltigförklaras och i andra hand att de ingångna avtalen förklaras ogiltiga. Bolaget anför följande.

Avtalen har slutits i strid med befintligt ramavtal eller har ingåtts i strid med lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU, och förfarandet har inneburit en skada för bolaget.

Förvaltningsrätten har inte tagit ställning till de grunder bolaget anför. Om ett avtal har ingåtts mellan en upphandlande myndighet och en leverantör utan föregående annonsering och om något av de undantag som räknas upp i 15 kap. 3 § LOU inte är tillämpligt, ska rätten besluta att avtalet är ogiltigt. I det här fallet hör de ingångna avtalen inte till de undantag som anges i 15 kap. 3 § LOU.

Bolaget och Region Örebro län har tecknat ett ramavtal avseende teckentolk tjänster. Ramavtalet omfattar alla uppdrag även utanför länet och de ingångna avtalen omfattas därför av ramavtalet. Regionen har under perioden den 25 maj till den 25 november 2015 avropat teckentolk tjänster från leverantörer som inte är parter i ramavtalet. Avropen står i strid med LOU genom att de inte upphandlats på något annat sätt.

Omfattningen av ramavtalet är inte begränsat till landstingets gränser. Det framgår att cirka 80 procent av uppdragen utförs inom Örebro kommun, men någon geografisk begränsning anges inte. Det sägs att uppdrag utanför länet kan komma att utföras. Det ramavtal som tecknats omfattar därför även dessa uppdrag, eftersom något annat ramavtal för utförande av dessa uppdrag inte tecknats.

Regionens invändning om att de har rätt att upphandla leverantörer utanför länets gränser är orimlig när det är regionen som specificerat i ramavtalet att uppdrag kommer att ges utanför länets gränser.

Det saknas grund för en analog tillämpning av hälso- och sjukvårdslagens regler avseende samarbete landsting emellan. Regionen hävdar att den på grund av sedvänja skulle ha rätt att köpa in aktuella tjänster direkt från andra landsting. Det finns dock ingen möjlighet att göra avsteg från LOU till förmån för en sedvänja som en myndighet själv har ansett sig ha utvecklat. Teckentolktjänster faller inte in under nämnda bestämmelse.

Regionen har inte tagit hänsyn till tröskelvärdena, eftersom värdet av de uppdrag som omfattas av målet uppgår till cirka 3,2 miljoner kronor under den aktuella perioden.

De otillåtna direktupphandlingarna har inneburit skada för bolaget genom att bolaget förtagits rätten att lämna anbud i en offentlig upphandling.

Om kammarrätten kommer fram till att de ingångna avtalen inte omfattas av ramavtalet är bolaget en potentiell leverantör av teckentolktjänster. Bolaget levererar dessa tjänster inom hela Sverige. Regionen har inte upphandlat teckentolktjänsterna trots att avtalsvärdet vida överstiger nu gällande tröskelvärden. Om regionen hade upphandlat på ett korrekt sätt skulle bolaget ha haft en möjlighet att lämna anbud och tilldelas kontrakt. Det är regionens ansvar att se till att det finns ramavtal som täcker hela landet. Bolaget har därmed lidit skada.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Tecken & Tolk Sverige AB har tidigare tecknat ett ramavtal med Region Örebro län om teckentolktjänster. Bolaget har nu gjort gällande att regionen ingått avtal med andra leverantörer i strid med det upphandlade ramavtalet som regionen ingått med bolaget. För att så ska kunna vara fallet krävs att dessa tjänster omfattas av det ramavtalet.

Av utredningen framgår att det ramavtal som regionen tecknat med bolaget avser tolkuppdrag som ska utföras inom hela landstingsområdet. Av förfrågningsunderlaget till den upphandlingen framgår att det i enstaka fall kan avse uppdrag även utanför landstingets gränser. Som exempel på sådana uppdrag har i förfrågningsunderlaget nämnts besök på mässor och studiebesök. Kammarrätten anser att detta talar för att de nu ifrågasatta avtalen, påstådda direktupphandlingar, avser andra förhållanden än dem som omfattas av ramavtalet. Bolaget har därmed inte lidit skada på den grunden.

Nästa fråga är då om regionen genomfört otillåtna direktupphandlingar.

Bolagets ansökan grundar sig ursprungligen på ett antal bokförda fakturor. Regionen har upplyst att man vid teckentolkning utomläns använder sig av den myndighet som har skyldighet att tillhandahålla tjänsten i det aktuella området. Den myndigheten vidarefakturerar därefter kostnaden för tjänsten till regionen. Uppdraget utförs antingen av anställd personal eller av inhyrda underleverantörer, som upphandlats i konkurrens. Regionen menar att det därmed inte rör sig om någon otillåten direktupphandling. Detta har skett när länsinvånare i regionen har behövt teckentolktjänster vid besök i andra landsting än det egna.

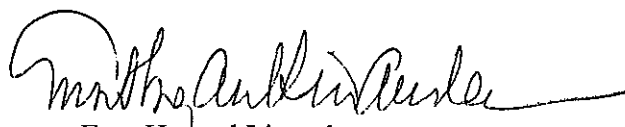
Av utredningen framgår inte närmare vad de aktuella fakturorna för vidarefaktureringen avser. Det saknas dock anledning att ifrågasätta regionens uppgifter om att dessa uppdrag utförts av utförare av teckentolktjänster som upphandlats av det landsting där de enskilda personerna befunnit sig när behovet har uppstått. Kammarrätten anser därför att det i de här situationerna inte varit fråga om otillåtna direktupphandlingar.

Bolaget har hävdat att man gått miste om möjligheten att lämna anbud och tilldelas kontrakt för de utförda tjänsterna på grund av att regionen inte följt det upphandlingsrättsliga regelverket. Det har dock inte kommit fram något annat än att respektive landsting upphandlat teckentolktjänster korrekt och

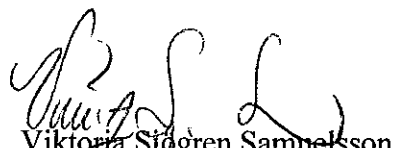
att bolaget har haft möjlighet att delta i dessa respektive upphandlingar. Genom att varje landsting ansvarar för att teckentolktjänster erbjuds inom sitt eget geografiska område, saknas anledning för enskilda landsting att ha rikstäckande avtal för teckentolktjänster.

Sammanfattningsvis anser kammarrätten att bolaget inte har visat att regionen upphandlat teckentolktjänster i strid med ramavtalet eller det upphandlingsrättsliga regelverket. Det saknas därmed grund för att förklara avtalen ogiltiga.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).



Ewa Hagard Linander



Viktoria Sjögren Samuelsson
referent



Eva Bertelsen



/Markus Zander



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I KARLSTAD**

DOM
2016-10-26
Meddelad i
Karlstad

Bilaga A

Mål nr
5052-15

Sida 1 (6)

SÖKANDE

Tecken & Tolk Sverige AB, 556656-9082
c/o Juridikbyrån Sverige
Box 30090
104 25 Stockholm

Ombud:
Christian Schlater
Juridikbyrån Sverige
Box 30090
104 25 Stockholm

MOTPART

Region Örebro län, Upphandlingsavdelningen
Box 1613
701 16 Örebro

SAKEN

Offentlig upphandling; ogiltighetstalan

AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Tecken & Tolk Sverige AB:s ansökan samt yrkande om ersättning för rättegångskostnader.

BAKGRUND

Region Örebro län (Regionen) har år 2013 genomfört en offentlig upphandling avseende ramavtal av teckenspråkstjänster och antagit tre rangordnade leverantörer med Tecken & Tolk Sverige AB som nummer ett.

PARTERNAS TALAN

Tecken & Tolk Sverige AB (Tecken & Tolk) ansöker om överprövning och yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att de avtal är ogiltiga som Regionen under perioden den 26 maj – 26 november 2015 slutit med följande leverantörer: Stockholms produktionsområde, Landstinget Sörmland, Länssjukhuset i Kalmar, Region Halland, Gotlands kommun, Landstinget i Uppsala län, Västra Götalandsförvaltningen, Landstinget i Östergötland, AB Stockholmstolkarna, Skånevård Kryh, Norrbottens läns landsting, Landstinget i Dalarna, Landstinget i Jönköpings län, Landstinget i Gävleborg, Landstinget i Västmanland, Västerbottens läns landsting, Landstinget i Västernorrland, Landstinget Värmland, Landstinget Blekinge, Landstinget Kronoberg, Region Jönköpings län och Meningsbyggarna STHLM AB. Vidare yrkar Tecken & Tolk att förvaltningsrätten interimistiskt ska besluta att Regionen inte utan stöd i LOU får tilldela kontrakt genom direktupphandling av sådana tjänster som omfattas av upphandlade och ingångna ramavtal.

Till stöd för sin ansökan anför Tecken & Tolk i huvudsak följande. Företrädare för Tecken & Tolk har vid ett flertal tillfällen påtalat för Regionen, Tolkcentralen i Örebro, att den inte har laglig rätt att direktupphandla teckenspråkstolktjänster från leverantörer som inte har tilldelats ramavtal i den genomförda upphandlingen samt att Regionen i vart fall inte har rätt att teckna kontrakt utan föregående annonserad upphandling för det fall dessa teckenspråkstolktjänster skulle anses falla utanför det område som följer av

ramavtalet. Regionen har genom företrädare för Tolkcentralen i Örebro påstått att den enligt deras uppfattning har rätt att direktupphandla dessa teckenspråkstolktjänster när direktupphandlingen sker från andra landsting och att den rätten kan härledas från hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Såvitt Tecken & Tolk erfar finns ingen sådan rätt angiven i HSL. Ett landsting får, enligt 4 § fjärde stycket HSL erbjuda hälso- och sjukvård åt den som omfattas av ett annat landstings ansvar för hälso- och sjukvård, om landstingen kommer överens om det. Vad som är hälso- och sjukvård regleras i 1 § där det anges att med hälso- och sjukvård avses i denna lag åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Till hälso- och sjukvården hör även sjuktransporter samt att ta hand om avlidna. Det torde vara svårt att inrymma teckenspråkstolkning i de lagstadgade definitionerna, i synnerhet som landstingets skyldighet att erbjuda tolktjänster regleras särskilt i 3 b § första stycket 3 HSL. Det anges i 3 § tredje stycket HSL att ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för enligt denna lag och då ska ange de särskilda villkor som gäller för överlämnandet. Ett sådant avtal får inte slutas utan iakttagande av bestämmelserna i LOU vilket i det här fallet innebär att Regionen inte får sluta några avtal om teckenspråkstjänster utan föregående upphandling. Detta då kontraktsvärdet ska beräknas enligt 3 kap. 10 § LOU och kontraktsvärdet vida överstiger det tröskelvärde som anges när annonserad upphandling måste ske. Enligt 3 § fjärde stycket HSL får ett landsting samverka med en kommun, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. I de fall Regionen direktupphandlar tolktjänster av andra landsting är det inte fråga om någon samverkan utan avser endast köp av tjänster. Andra landsting ingår heller inte i lagens uppräknade tillåtna samverkansparter. Så inte heller på den grunden kan Regionen härleda någon rätt att direktupphandla tolktjänster av andra landsting. När det gäller direktupphandlade leverantörer vilka inte är landsting finns överhuvudtaget inget stöd i HSL för att direktupphandla några tjänster oavsett om det sker genom s.k. samverkan eller

tolkning inom länet torde därmed vara klarlagt. Vidare har Regionen rätt enligt avtalet att upphandla annan leverantör i de fall då det finns behov av särskild kompetens eller annan omständighet. Regionens uppfattning är att denna klausul även kan tillämpas på de fall då Regionens upphandlade leverantörer inte kan användas med hänsyn till uppdragets geografiska art. Sammantaget är det Regionens uppfattning att med Tecken & Tolk ingånget avtal gäller för uppdrag som utförs i Örebro län men inte för uppdrag som utförs utomläns.

Tecken & Tolk anför i yttrande att bolaget med anledning av Regionens sätt att föra talan i processen gör ett tilläggsyrkande om att Regionen ska förpliktigas att utge ersättning för Tecken & Tolks rättegångskostnader med ett belopp som senare kommer att anges.

Förvaltningsrätten har i beslut den 14 december 2015 avslagit Tecken & Tolks yrkande om att Regionen inte utan stöd i LOU får tilldela kontrakt genom direktupphandling av sådana tjänster som omfattas av upphandlade och ingångna ramavtal, då detta yrkande går utöver vad förvaltningsrätten kan pröva inom ramen för en överprövning enligt LOU.

SKÄL FÖR AVGÖRANDET

Tecken & Tolks yrkande om ersättning för rättegångskostnader hänförliga till målet kan lagligen inte bifallas varför yrkandet ska avslås.

Enligt 16 kap. 13 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, ska rätten besluta att ett avtal som har slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör är ogiltigt, om avtalet har slutits


1. utan föregående annonsering enligt 7 kap. 1 eller 2 §, 13 kap. 2 eller 5 §, 14 kap. 5 § eller 15 kap. 4 §, eller

2. enligt ett förfarande i 5 kap. 7 § utan att de villkor har följts som framgår av den paragrafen eller av det ramavtal som ligger till grund för det nya anbuds förfarandet och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

Förvaltningsrättens bedömning

I målet är inledningsvis fråga om de avtal som Tecken & Tolk yrkar att förvaltningsrätten ska förklara ogiltiga omfattas av det ramavtal Regionen tecknat med Tecken & Tolk. I kravspecifikationen för ramavtalsupphandlingen (2.2 Omfattning) anges att tolkuppdragen ska utföras inom hela landstingsområdet samt i enstaka fall även utanför landstingets gränser, till exempel vid besök på mässor och studiebesök. Cirka 80 procent av alla tolkuppdrag utförs dock inom Örebro kommun. Vid dessa förhållanden finner förvaltningsrätten att de aktuella avtalen inte omfattas av ramavtalet och Tecken & Tolk har därmed inte lidit eller riskerat att lida skada till följd av att Regionen brutit mot ramavtalet. Enligt förvaltningsrättens mening har Tecken & Tolk inte heller visat att bolaget i den mening som avses i 16 kap. 13 § LOU har riskerat att lida skada till följd av påstådda överträdelser av Regionen genom att den inte upphandlat de utom länet utförda tjänsterna på annat sätt än genom direktupphandling. Sammantaget finner förvaltningsrätten därmed att Tecken & Tolks ansökan om överprövning ska avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1B, LOU).


Hans-Erik Jonasson
F.d. lagman



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. **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 vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt:

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

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.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten.*

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *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 överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.