



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING**

DOM
2018-05-23
Meddelad i Linköping

Mål nr
1873-18
1878-18
1879-18
1881-18

SÖKANDE

AVARN Security Services AB, 556095-6772
Box 49017
100 28 Stockholm

MOTPARTER

1. Strängnäs kommun, 212000-0365
Nygatan 10
645 80 Strängnäs

2. Strängnäs Fastighets AB, 556665-3100
Vältstigen 1
645 80 Strängnäs

3. Strängnäs Bostads AB, 556042-5422
Vältstigen 1
645 80 Strängnäs

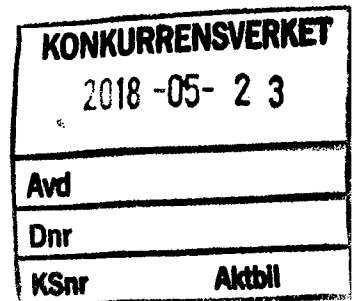
4. Eskilstuna Strängnäs Energi och Miljö AB, 556935-7501
Kungsgatan 86
631 86 Eskilstuna

SAKEN

Överprövning av upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, förkortad LOU

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.



Dok.Id 327825

Postadress

Box 406
581 04 Linköping

Besöksadress

Brigadgatan 3

Telefon

013-25 11 00

Telefax

013-25 11 40

E-post: forvaltningsrattenilinkoping@dom.se
www.forvaltningsrattenilinkoping.domstol.se

Expeditionstid

måndag–fredag
08:00–16:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Strängnäs kommun, Strängnäs Fastighets AB, Strängnäs Bostads AB och Eskilstuna Strängnäs Energi och Miljö AB (nedan Beställarna) genomför upphandling av ramavtal avseende bevakningstjänster (dnr KS/2017:627-059). Upphandlingen genomförs som ett förenklat förfarande enligt LOU. Tilldelningsgrunden är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet utifrån bästa förhållandet mellan pris och kvalitet. Genom tilldelningsbeslut med tillhörande upphandlingsprotokoll den 2 mars 2018 antogs Securitas Sverige AB (nedan Securitas) som leverantör. Övriga leverantörer som kvalificerades för anbudsutvärdering i upphandlingen var AVARN Security Services AB (nedan Avarn) och Nokas Security AB.

Avarn ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att den ska rättas på så sätt att ny anbudsutvärdering ska göras varvid anbudet från Securitas inte beaktas.

Beställarna bestrider bifall till ansökan.

Securitas har inte beretts tillfälle att yttra sig i målet men ändå inkommit med yttrande.

VAD SOM I HUVUDSAK ANFÖRS I MÅLET

Avarn

Av punkten 3.8 i upphandlingsdokumentet framgår att anbudsgivare ska följa standarden SS 99100:2010 eller likvärdiga krav. Vidare anges att anbudsgivare ska bifoga bevis för hur anbudsgivaren säkerställer att arbetet utförs i enlighet med kraven i standarden.

Beställarna har efterfrågat bevis avseende att det obligatoriska kravet är uppfyllt. Syftet med att bevis ska inges kan inte utläsas på annat sätt än att anbudsgivare ska ange och påvisa hur kraven i standarden uppfylls. I annat fall hade det varit tillräckligt att anbudsgivare bekräftar att kravet är uppfyllt, vilket är sedvanligt. Eftersom punkten 3.8 i upphandlingsdokumentet utgör ett obligatoriskt krav får det även anses vara av stor vikt för Beställarna att leverantören lever upp till de åtaganden som ställs i standarden. Kraven som ställts i den aktuella standarden är omfattande och kostnadsdrivande för leverantörerna.

I anbudet hänvisar Securitas i huvudsak till tre punkter; sin auktorisation, ISO 9001 och SSF 136:4. Securitas anger att företagets auktorisation är ett bevis för att bolaget lever upp till åtagandena. Auktorisationen innefattar emellertid inte samma åtaganden som behandlas i standarden. Av standarden framgår att den endast till viss del är en sammanfattning av lagstiftning och avtal mellan branschens parter. Securitas har inte heller angett att standarden SS 99100:2010 är en del av det som bolaget kontrollerar och uppföljer enligt de rutiner som är satta i ISO 9001. Av ISO 9001 framgår dessutom att denna standard inte innefattar krav som är specifika för andra ledningssystem, som t.ex. ledningssystem för miljö, arbetsmiljö eller ekonomi. Av standarden SS 99100:2010 framgår vidare flera krav som måste anses vara av betydelse för Beställarna, men som Securitas inte på något sätt visat är uppfyllda. Securitas har exempelvis överhuvudtaget inte visat att kraven i standarden avseende bekräftelse till kund, besökare, tillträdesskydd, nycklar och kundhandlingar samt arbetsmiljö är uppfyllda.

I punkterna 5.3.2 (bekräftelse till kund), 5.7.1 (besökare), 5.7.2 (tillträdesskydd) och 5.7.3 (nycklar och kundhandlingar) i standarden SS 99100:2010 kan bl.a. följande utläsas. Instruktioner till bevakningspersonal ska vara bekräftade av kunden och bevakningsföretaget ska ha dokumenterade rutiner för att ta hand om besökare i sina lokaler. Vidare ska bevak-

ningsföretaget ska göra en riskanalys beträffande fysiskt skydd och tillträde till sina lokaler. Baserat på riskanalysen ska en skyddsplan upprättas och nödvändiga åtgärder vidtas för att förebygga och eliminera risker. Bevakningsföretaget ska kunna visa och garantera att endast godkänd personal har tillträde till lokalerna. Vad gäller nycklar och kundhandlingar ska bevakningsföretag som till följd av bevakningsuppdrag har koder, byggritningar, andra handlingar, nycklar eller andra liknande föremål i sin vård förvara och hantera objekten så att de inte är åtkomliga för någon obehörig. Under tid när bevakningsföretagets lokaler är obemannade ska handlingarna eller föremålen förvaras i ett låst säkerhetsskåp, som lägst uppfyller kraven i SS 3492 eller motsvarande krav och som är certifierat av ett ackrediterat certifieringsorgan eller annat utrymme med motsvarande egenskaper. Säkerhetsskåpet eller utrymmet ska vara larmat. Larmet ska överföras till en larmcentral som lägst uppfyller SSF 136:4 eller motsvarande krav och som är certifierad av ett ackrediterat certifieringsorgan. Bevakningsföretaget ska även föra en förteckning över nycklar och andra likande föremål som överlämnats till bevakningsföretaget från en kund. Av förteckningen ska framgå vilken anställd som har eller har haft nyckeln eller föremålet i sin vård och tidpunkten för över- och återlämnande. Information förvarad i datorer ska följa säkerhetskrav enligt SS-ISO/IEC 27001. Dokumentation ska förvaras under överenskommen tid enligt företagspolicy och kundöverenskommelse och i minst två år efter uppdragets slutförande. Securitas har inte visat att bolaget uppfyller åtagandena i standarden SS 99100:2010. Beställarna har därmed accepterat ett orent anbud.

Eftersom Securitas anbud inte på något sätt bifogat bevis för hur det obligatoriska kravet är uppfyllt borde anbudet rätteligen ha förkastats. Genom att trots bristande kravuppfyllelse utvärdera Securitas anbud har Beställarna agerat i strid mot likabehandlingsprincipen. Avarn har till följd härav lidit skada.

Beställarna

Securitas anbud uppfyller de i upphandlingsdokumentet ställda kraven och det har därför inte funnits någon grund för att inte utvärdera Securitas anbud. Som bevis för uppfyllelse av det i punkten 3.8 i upphandlingsdokumentet ställda kravet, det vill säga hur Securitas säkerställer att arbetet utförs i enlighet med kraven i standarden SS 99100:2010, bifogade Securitas bilagan ”3.8 Standarder”. I bilagan hänvisas till företagets auktorisation, företagets certifikat för kvalitet enligt ISO 9001 samt de certifikat som visar att företaget lever upp till SSF 136:4 i larmcentralerna.

Avarn grundar sin ansökan om överprövning på att standarden SS 99100:2010 endast till viss del är en sammanfattning av lagstiftning och att Securitas inte skulle ha visat hur företaget uppfyller ett antal krav under standarden. Avarn hänvisar t.ex. till att Securitas inte påvisat hur det uppfyller kraven i standarden avseende bekräftelse till kund, besökare, tillträdesskydd, nycklar och kundhandlingar samt arbetsmiljö. Avarns tolkning av kravet i punkten 3.8 i upphandlingsdokumentet bestrids. Det aktuella kravet avsåg inte att anbudsgivare skulle beskriva hur den i fråga uppfyller varje enskilt delement i standarden, utan hur anbudsgivaren säkerställer att samtliga krav i standarden uppfylls. Detta ger Securitas ett fullgott svar på i bilagan.

SS 99100:2010 är en standard som är specifik för bevakningsföretag. Den ställer krav på bevakningsföretag, dess personal och arbetsmiljön i företaget. Det är inte möjligt att bli certifierat för uppfyllelse av standarden.

ISO 9001 är ett certifikat för kvalitetsledningssystem, det vill säga ett system som hjälper ett företag att uppfylla de kvalitetskrav som företaget väljer ska gälla. ISO 9001 ställer krav på, och det kontrolleras, hur företaget i fråga dokumenterar, genomför, följer upp och utvärderar kvalitetskrav och

processer. Själva kvalitetskraven och processerna följer inte av ISO 9001. Alla krav i ISO 9001 är generella och avsedda att kunna tillämpas av varje organisation oberoende av bransch, storlek och produkt eller tjänst som erbjuds. Däremot ingår i ISO 9001 att den granskade organisationen ska bestämma vilka krav som ska gälla för de produkter och tjänster som företaget erbjuder. Detta inbegriper tillämpliga författningskrav och de övriga krav som organisationen bedömer vara nödvändiga. Det är just sådana krav som fastställs i standarden SS 99100:2010. Det ger därför mycket god mening att Securitas i bilagan till anbudet hänvisar till ISO 9001-certifieringen som bevis för hur företaget säkerställer att arbetet utförs i enlighet med kraven i standarden SS 99100:2010. Det är nämligen genom ISO-certifieringen eventuella problem med att efterleva standarden SS 99100:2010 skulle upptäckas och åtgärdas. Det har av denna anledning ingen betydelse i sammanhanget att ISO 9001, som Avarn anför, inte omfattar krav som är specifika för andra ledningssystem, som t.ex. ledningssystemen för miljö, arbetsmiljö eller ekonomi. Det har inte heller någon betydelse i sammanhanget att certifiering enligt ISO 9001 inte per automatik innebär kontroll av att samtliga krav i standarden SS 99100:2010 efterlevs.

Däremot har det betydelse att Securitas förklarar i bilagan att företaget uppfyller standarden genom att denna ingår i företagets kvalitetskrav och att efterlevnad av dessa kvalitetskrav kontrolleras genom ISO 9001-certifieringen. Därmed blir ISO 9001 certifieringen nämligen beviset för hur företaget säkerställer att arbetet utförs i enlighet med standarden. Securitas svar uppfyllde därmed de i upphandlingsdokumentet ställda kraven. Som Securitas anför i sin bilaga säkerställer ISO 9001 kontrollsystemet att företaget i praktiken lever upp till hur det sagt det ska arbeta för att följa lagar och regler, hur rutiner och processer ska fungera i praktiken och där finns de delar av standarden som reglerar arbetsmiljölagstiftningen och andra delar som inte är direkt avhängiga bevakningslagstiftningen.

Det har inte i punkten 3.8 i upphandlingsdokumentet ställts krav avseende att anbudsgivare ska återge och förklara hur varje enskilt krav i standarden uppfylls, t.ex. hur bekräftelse till kund sker, besökare hanteras, tillträdesskydd upprätthålls, nycklar och kundhandlingar förvaras samt en god arbetsmiljö säkerställs. Att förklara att dessa frågor kontrolleras genom det ISO-certifierade kvalitetsledningsarbetet ger en bättre garanti för att kraven rent faktiskt är dokumenterade, efterlevs och följs upp än allmänna utfästelser om vad som gäller eller ska gälla inom företaget på de olika delområdena.

Securitas

Ett orent anbud avser ett anbud som innehåller ändringar, förbehåll eller tillägg. Securitas anbud är inte på något sätt orent. Anbudet innehöll en förklaring till hur arbetet följs upp och hur bolaget säkerställer att detta sker. Beviskravet avsåg inte beskrivning av rutiner utan mer om sättet att säkerställa rutinerna.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Förvaltningsrättens prövning utgör en kontroll av om det finns skäl att ingripa mot upphandlingen på grund av att den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna eller andra bestämmelser i LOU. Förvaltningsrätten ska endast beakta de grunder som sökanden har åberopat i målet (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2009 ref. 69).

För att rätten ska besluta att en upphandling ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts krävs enligt 20 kap. 6 § LOU dels att den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principer-

na i 4 kap. 1 § eller någon annan bestämmelse i lagen, dels att detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

De obligatoriska krav som anges i upphandlingsdokumenten ska normalt vara till fullo uppfyllda i anbudet för att den upphandlande myndigheten ska kunna uppta ett anbud till slutlig anbudsutvärdering och tilldela anbudsgivaren kontraktet (jfr t.ex. HFD 2016 ref. 37).

I punkten 3.8 *Standarder* i upphandlingsdokumentet anges att anbudsgivare ska följa standarden SS 99100:2010 eller likvärdiga krav. I samma punkt har Beställarna begärt att bevis för hur anbudsgivaren säkerställer att arbetet utförs i enlighet med kraven i standarden SS 99100:2010 ska bifogas anbudet.

Vid tolkning av ett i upphandlingsdokument uppställt kravs innebörd bör den upphandlande myndigheten ges ett visst tolkningsföreträde förutsatt att den upphandlande myndighetens tolkning inte innebär en överträdelse av unionsrättens principer, i synnerhet transparensprincipen (se Kammarrätten i Jönköpings dom den 6 oktober 2016 i mål nr 2225-16). Vad som krävs för uppfyllande av ställda krav i en upphandling kan inte heller vara mer långtgående än vad som följer av kravens innehåll och utformning. Förvaltningsrätten finner att kravet avseende bevisning i punkten 3.8 i upphandlingsdokumentet är generellt utformat och det som efterfrågas är bevis för hur anbudsgivaren säkerställer att arbetet utförs i enlighet med kraven i standarden SS 99100:2010. Enligt förvaltningsrätten har det aktuella kravet avseende vad bevisningen ska innefatta och avse inte formulerats på ett sådant sätt att anbudsgivarna ska lämna en redogörelse för hur varje enskilt krav i den aktuella standarden uppfylls. Sammantaget finner förvaltningsrätten att det inte har kommit fram något övervägande skäl för att tolka kravet avseende bevisning i punkten 3.8 i upphandlingsdokumentet på något annat sätt än vad Beställarna gör gällande i målet.

Till styrkande av att hur Securitas säkerställer att arbetet utförs i enlighet med kraven i standarden SS 99100:2010 har bolaget hänvisat till i) sin auktorisation med motiveringen att standarden bygger på regler som styr verksamheten och därmed blir auktorisationen beviset på att bolaget uppfyller detta ii) sitt certifikat för kvalitet enligt ISO 9001 med motiveringen att det visar att bolaget lever upp till hur det angett att det ska arbeta för att följa lagar och regler samt hur rutiner och processer ska fungera. Enligt Securitas finns även däri de delar som reglerar arbetsmiljölagsstiftningen och andra delar som inte är direkt avhängiga bevakningslagstiftningen iii) certifikat som påvisar att SSF 136:4 följs i larmcentralerna.

Förvaltningsrätten finner att den beskrivning som Securitas bifogat till anbudet som bevis i enlighet med punkten 3.8 i upphandlingsdokumentet innehåller sådan information som efterfrågats av Beställarna. Enligt förvaltningsrätten har det inte kommit fram tillräckliga skäl för att ifrågasätta Beställarnas bedömning av att Securitas bifogade beskrivning visar hur bolaget säkerställer att arbetet utförs i enlighet med kraven i den aktuella standarden SS 99100:2010. Vad Avarn har anfört innebär således inte att Securitas inte skulle uppfylla det obligatoriska kravet i punkten 3.8 i upphandlingsdokumentet. Skäl att förkasta Securitas anbud på denna grund finns därmed inte och Beställarna har förfarit i enlighet med LOU och upphandlingsdokumentet genom att kvalificera Securitas anbud för utvärdering i upphandlingen.

Sammantaget finner förvaltningsrätten att det inte har kommit fram skäl för ingripande mot upphandlingen enligt 20 kap. 6 § LOU utifrån vad Avarn har åberopat. Ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (DV 3109/1D LOU).

Kristina H Samuelsson
Rådman

Föredragande har varit Robert Larsson.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Jönköping. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av avgörandet. Om avgörandet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när det kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag som avgörandet meddelades. För offentlig part räknas tiden för överklagande alltid från den dag avgörandet meddelades.

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

Prövningstillstånd i kammarrätten

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 avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person- eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Även adress och telefonnummer till arbetsplatsen ska anges, samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-post-adress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. uppgift om det avgörande som överklagas – förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för avgörandet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens avgörande som klaganden vill få till stånd,

5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Forts. nästa sida

Avtal före laga kraft i vissa mål

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens avgörande 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,
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner,
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

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 fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

Ytterligare information

Behöver ni fler upplysningar om hur man överklagar kan ni vända er till förvaltningsrätten.