

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN** **DOM**  
**I STOCKHOLM** 2011-05-09  
 Allmänna avdelningen Meddelad i  
 Stockholm

Mål nr  
 6521-11  
 Enhet 15

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2011-05-10	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

**SÖKANDE**

Commuter Security Group AB, 556589-4507  
 Hemvärnsgatan 15, 2 tr

Ombud: Advokat Fredrik Linder och jur. kand. Johan Rick  
 Hamilton Advokatbyrå  
 Box 715  
 101 33 Stockholm

**MOTPART**

Stockholms stad, Serviceförvaltningen  
 Upphandlingsavdelningen  
 Box 7005  
 121 62 Johanneshov

**MOTPART**

Stockholms stad

Ombud: Stadsadvokat Malin Lindvall  
 Stadsledningskontoret  
 Juridiska avdelningen  
 105 35 Stockholm

**SAKEN**

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

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten bifaller Commuter Security Group AB:s ansökan om ingripande enligt LOU och förordnar att upphandlingen ska göras om.

Dok.Id 122366

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

**BAKGRUND, YRKANDEN M.M.**

**Stockholms stad** (staden) genomför en upphandling av bevaknings- och larmcentralstjänster för serviceförvaltningen, dnr. 103-111/2010 (upphandlingen). Den genomförs som en förenklad upphandling enligt 15 kap. LOU. Såvitt nu är av intresse har staden i tilldelningsbeslut den 14 mars 2011 ansett fem anbud som kvalificerade och beslutat att teckna ramavtal med tre leverantörer. Staden har vidare uteslutit anbud – däribland anbudet från Commuter Security Group AB (bolaget) – på den grunden att de inte bedömts uppfylla ett s.k. skall-krav beträffande auktorisation av larmcentral i förfrågningsunderlaget punkt 1.2.14.

**Bolaget** ansöker om överprövning enligt LOU och yrkar att upphandlingen ska göras om. Till stöd för sin talan anför bolaget i huvudsak följande.

*Kravet på auktorisation av larmcentral är oproportionerligt*

I förfrågningsunderlaget punkt 1.2.14 anges som skall-krav avseende auktorisation att anbudsgivare som lämnar anbud i upphandlingen ska vara auktoriserat bevakningsbolag och auktoriserad larmcentral. Kopia på giltig auktorisation av bevakningsbolag och larmcentral ska bifogas anbudet. Av Rikspolisstyrelsens (RPS) föreskrifter RPSFS 2009:18 framgår huvudregeln att ett företag som bedriver larmcentral numera ska ha auktorisation för detta. I övergångsbestämmelser föreskrifterna anges dock att bevakningsföretag som före den 15 juni 2009 bedrev larmcentral inom annat verksamhetsslag får bedriva sådan verksamhet utan att ansöka om auktorisation, förutsatt att certifiering från Svenska Stöldskyddsföreningen erhålls senast den 15 juni 2011. I kravet i förfrågningsunderlaget punkt 1.2.14 medges ingen möjlighet till undantag från auktorisationskravet för larmcentral liknande den som finns i övergångsbestämmelserna. För att skaderekvisitet ska vara uppfyllt är det tillräckligt att sökanden kan påvisa att en upphandling har sådana brister som kan ha påverkat utgången i upphand-

lingen. Skaderekvisitet avser situationer där en leverantör inte kan delta i en upphandling på ett korrekt och i lagen förutsatt sätt. Bolaget har uteslutits från upphandlingen på grund av ett skall-krav som utformats i strid med proportionalitetsprincipen och 1 kap. 9 § LOU och har mot bakgrund härav lidit skada i den mening som avses i 16 kap. 5 § LOU.

**Staden** bestrider bifall till ansökan och anför i huvudsak följande. Staden har varken brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller mot någon annan bestämmelse i LOU. De övergångsbestämmelser som bolaget åberopar gäller enbart bevakningsföretag som bedriver larmcentraler och är inte tillämplig på fristående larmcentraler. Sådana larmcentraler som bedriver verksamhet som innebär att bevakning yrkesmässigt utförs åt annan omfattas således på kravet på auktorisation i RPS:s föreskrifter. De företag som tilldelades uppdrag enligt tilldelningsbeslutet bedrev larmcentralverksamhet före den 15 juni 2009. I enlighet med övergångsbestämmelserna har de rätt att fortsätta bedriva verksamheten om de innehåller en certifiering som larmcentral senast den 15 juni 2011. Sökanden är ett bevakningsföretag som inte bedriver larmcentral. Den larmcentral som sökanden åberopat som underleverantör är inte auktoriserad och sökandens anbud har på den grunden förkastats. Krav på auktorisation ställs i förfrågningsunderlaget punkt 1.2.14. Att det räcker med certifiering för larmtjänster om anbud lämnas av ett bevakningsföretag följer av förfrågningsunderlaget punkt 2.1.2.1. Bolagets påstående att stadens krav går längre än gällande lagstiftning är felaktigt. Kraven har uppställts och tillämpats i enlighet med RPS:s föreskrifter.

**Bolaget** genmäler bl.a. följande. Av förfrågningsunderlaget punkt 1.2.14 följer att det dels föreligger ett skall-krav på auktorisation för larmcentral, dels ett separat krav på att en kopia av auktorisationen ska bifogas anbudet. Detta talar för att det föreligger ett ovillkorligt krav på auktorisation för larmcentral. Skall-kravet är omöjligt att uppfylla för en anbudsgivare som

inte har auktorisation för larmcentral. Ordalydelsen i förfrågningsunderlaget punkt 1.2.14 lämnar således inte utrymme för att tolka kraven på det sätt som staden gör gällande. Vad staden har anfört om att det i förfrågningsunderlaget punkt 2.1.2.1 skulle framgå att kravet på auktorisation inte är absolut är inte korrekt. Kravet i förfrågningsunderlaget punkt 2.1.2.1 avseende certifiering av larmcentral är ett skall-krav i sig och återfinns i avsnitt 2.1 "Krav på tjänsten" medan förfrågningsunderlaget punkt 1.2.14 återfinns under avsnitt 1.2 "Krav på leverantören". De olika skall-kraven hänför sig till olika faser av anbudsprövningen och kan inte läsas och förstås tillsammans på det sätt staden gör gällande. Det anges inte heller någonstans i förfrågningsunderlaget att det undantag från auktorisation som anges i övergångsbestämmelserna skulle vara tillämpligt i upphandlingen för att dispensera från kravet på auktorisation i förfrågningsunderlaget punkt 1.2.14.

*Alternativ förstahandsgrund*

Av förfrågningsunderlaget punkt 2.2.1.2. framgår att staden ska anta tre anbudsgivare. Staden har vid anbudsprövningen tillämpat övergångsbestämmelsen i RPS:s föreskrifter trots att det inte framgår i förfrågningsunderlaget att denna bestämmelse skulle vara tillämplig. Endast en anbudsgivare innehar och har till anbudet fogat särskild auktorisation för larmcentral. Övriga anbudsgivare har således kvalificerats i upphandlingen genom att staden har frångått förfrågningsunderlaget. Detta agerande står i uppenbar strid med likabehandlingsprincipen och 1 kap. 9 § LOU. Vid en korrekt tillämpning av skall-kraven i förfrågningsunderlaget punkt 1.2.14 skulle det endast ha funnits en anbudsgivare kvar i upphandlingen, som då inte skulle kunna avslutas i enlighet med förfrågningsunderlaget. För att agera i enlighet med LOU är staden i denna situation hänvisade till att göra om upphandlingen.

*Tillkommande andrahandsgrund*

För det fall att rätten skulle finna att skall-kraven i förfrågningsunderlaget punkt 1.2.14 ska ges den innebörd som staden gör gällande åberopar bolaget att förfrågningsunderlaget är utformat i strid med transparensprincipen och 1 kap. 9 § LOU. Den påstådda innebörden av kraven saknar stöd i förfrågningsunderlaget och kan inte på något sätt vara förutsebar för anbudsgivare.

**Staden** anför bl.a. följande. De bevakningsföretag som bedriver egna larmcentraler har kommit in med intyg som styrker att kraven på certifiering i övergångsbestämmelserna är uppfyllda. Bevakningsföretag med egna larmcentraler har tolkat kravet på auktorisation i förfrågningsunderlaget på det sätt som överensstämmer med gällande regelverk. Dessa företag har i upphandlingen styrkt att bevakningsföretaget är auktoriserat och att larmverksamheten är certifierad. Det samma gäller de kvalificerade bolag som åberopat fristående larmcentraler; relevanta intyg har i de fallen åberopats för både bevakningsföretaget och larmcentralen. Invändningen att innebörden av kraven skulle vara oförutsebar kan således lämnas utan avseende.

I ytterligare skriftväxling har parterna vidhållit sina ståndpunkter.

**UTREDNING I MÅLET**

I förfrågningsunderlaget punkt 1.1.2.4 anges bl.a. att staden kommer att teckna kontrakt med de tre anbudsgivare som lämnar anbud med lägsta pris.

I förfrågningsunderlaget punkt 1.2.6 Förfogande över underleverantörs resurser anges följande. I det fall underleverantörer används för bevakningstjänsterna och larmcentralstjänsterna ska underleverantör som anlitas anges i anbudet. Underleverantören ska uppfylla motsvarande krav som ställs i förfrågningsunderlaget och dess bilagor.

I förfrågningsunderlaget punkt 1.2.14 Auktorisation anges följande. Anbudsgivare som lämnar anbud i upphandlingen ska vara auktoriserat be-

vakningsbolag och auktoriserad larmcentral. Kopia på giltig auktorisation av bevakningsbolag och larmcentral ska bifogas anbudet.

I förfrågningsunderlaget punkt 2.1.2.1 Certifierad larmcentral anges följande. Larmcentralen ska vara certifierad av Svensk Brand- och Säkerhetscertifiering AB. Kopia på intyg ska bifogas anbudet.

## DOMSKÄL

### *Tillämpliga bestämmelser*

I 1 kap. 9 § LOU anges bl.a. att 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.

I 16 kap. 5 § LOU anges följande. Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

### *Förvaltningsrättens bedömning*

En grundläggande förutsättning för att rätten ska besluta om åtgärder enligt 16 kap. 5 § LOU är att en felaktighet vid upphandlingen medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada. En leverantör ska ha rätt till rättslig hjälp när den upphandlande myndigheten genom brott mot LOU förhindrar leverantören att vara med att delta på ett rättvist sätt eller helt och hållet (jfr Hentze & Sylvén, Offentlig upphandling, uppl 1:2, sid. 348).

### *Utformningen av förfrågningsunderlaget punkt 1.2.14 – proportionalitet*

Bolaget har i denna del invänt att skall-kravet i förfrågningsunderlaget 1.2.14 på auktorisation av larmcentral är utformat i strid med proportionalitetsprincipen. Enligt förvaltningsrättens mening är kravet på auktorisation av larmcentral oproportionerligt eftersom det går längre än RPS:s fö-

reskrifter och stadens egen tolkning. Denna brist är emellertid ägnad att skada leverantörer som, till skillnad från bolaget och dess underleverantör, inte enligt RPS:s föreskrifter behöver auktorisation av larmcentral för att bedriva sådan verksamhet. Det bolaget har anfört visar inte ett orsakssamband mellan bristen i upphandlingen och skada eller risk för skada för bolaget. Därför kan bolaget inte anses ha lidit eller riskera att lida skada av att kravet har utformats på det sätt som gjorts. Vad bolaget har anfört i denna del utgör därför inte skäl för ingripande enligt LOU.

*Tillämpningen av skall-kravet i förfrågningsunderlaget punkt 1.2.14*


Bolaget har i denna del invänt att staden i strid mot likabehandlingsprincipen har frångått förfrågningsunderlaget och ansett fyra anbud som kvalificerade, trots att auktorisation för larmcentral och intyg om auktorisation gällande denna verksamhet saknats. I anslutning till detta har bolaget anfört att en korrekt tillämpning av skall-kravet i förfrågningsunderlaget 1.2.14 skulle medföra att upphandlingen inte kan avslutas i enlighet med förfrågningsunderlaget. En anbudsgivare som rätteligen har uteslutits i kvalificeringsfasen riskerar normalt inte att lida skada av att upphandlande myndighet inte har beaktat att även en annan anbudsgivare borde uteslutits (se bl.a. Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr. 4660-10 och Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 328-05). I mål nr 4660-10 prövade kammarrätten dock sökandens invändning eftersom det endast förelåg två anbud i upphandlingen. Sökanden kunde därför anses kunna komma att lida skada för det fall att även det andra anbudet borde ha uteslutits. Förvaltningsrätten anser att bolaget i den nu aktuella upphandlingen kan anses riskera att lida skada om det som bolaget har framfört innebär att upphandlingen inte kan avslutas i enlighet med förfrågningsunderlaget. Eftersom det i förfrågningsunderlaget punkt 1.1.2.4 anges att kontrakt kommer att tecknas med tre leverantörer kan bolaget anses komma att lida skada om samtliga anbud utom ett borde förkastats på grund av att övriga anbud inte uppfyllt alla skall-krav. Bolagets invändningar ska därför prövas i denna del.

I målet är ostridigt att endast en anbudsgivare innehar och har gett in intyg om auktorisation för larmcentral. Bolagets ståndpunkt är att kravet på auktorisation av larmcentral samt tillhörande intyg är ovillkorligt för alla anbudsgivare vilket vid en korrekt tillämpning exkluderar de fyra ifrågasatta anbuden från utvärdering. Staden har anfört att dess tolkning av kravet, som således innebär att de fyra ifrågasatta anbuden är kvalificerade, framgår om man läser förfrågningsunderlaget punkt 1.2.14 tillsammans med förfrågningsunderlaget punkt 2.1.2.1. Bolaget har invänt att kravet i förfrågningsunderlaget punkt 2.1.2.1 är ett separat skall-krav på certifiering av larmcentral som inte ska läsas tillsammans med kravet på auktorisation av larmcentral i förfrågningsunderlaget punkt 1.2.14.

Enligt förvaltningsrätten uppställs i förfrågningsunderlaget punkt 1.2.14 ett klart och tydligt utformat skall-krav på att anbudsgivaren – eller den underleverantör som anbudsgivaren anlitar – ska vara auktoriserat bevakningsbolag och auktoriserad larmcentral. Kopia på giltig auktorisation av bevakningsbolag och larmcentral ska vidare bifogas anbudet. Förvaltningsrätten anser att ordalydelsen av förfrågningsunderlaget punkt 1.2.14 inte ger utrymme för den tolkning som staden gör gällande. Att det i förfrågningsunderlaget punkt 2.1.2.1 även uppställs krav på certifiering av larmcentral ändrar inte detta förhållande. Enligt förvaltningsrättens mening får staden anses ha frångått förfrågningsunderlaget och brutit mot likabehandlingsprincipen genom att låta de fyra ifrågasatta anbuden delta i utvärderingen trots att de inte innehar auktorisation för larmcentral och därför inte heller har gett in bevis om sådan auktorisation. Vid sådant förhållande återstår endast ett anbud i upphandlingen och upphandlingen kan därför inte avslutas i enlighet med förfrågningsunderlaget. Förvaltningsrätten anser att upphandlingen är behäftad med sådana brister att den ska göras om. Mot bakgrund av denna bedömning finns inte skäl att pröva bolagets andrahandsgrund. Bolagets ansökan ska således bifallas.



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

  
Susanne Bagge  
Rådman

Föredragande har varit Nike Berlin.



# 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. 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 ska 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 förvaltningsrätten kommit eller 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. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. 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 någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,

2. det beslut som överklagas med uppgift
3. om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
4. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
5. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
6. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till förvaltningsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud ska denne sända in fullmakt i original samt uppgive sitt namn, adress och telefonnummer.

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

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.

DV 3109/1A LOU