



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**

Avdelning 3

DOM
2015-10-05
Meddelad i
Göteborg

Mål nr
5789-15

SÖKANDE

Securitas Sverige AB, 556108-6082
Box 12516
102 29 Stockholm

Ombud: Advokaten Göran Johansson
Eversheds Advokatbyrå AB
Box 14055
104 40 Stockholm

KONKURRENSVERKET	
2015-10-05	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

MOTPARTER

1. Region Halland, 232100-0115
Upphandlingsavdelningen
Box 517
301 80 Halmstad

2. Nokas Security AB, 556256-8138
Box 30177
104 25 Stockholm

SAKEN

Överprövning av upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller ansökan och beslutar att Region Hallands upphandling av säkerhets- och bevakningstjänster, dnr RU 150017, inte får avslutas förrän rättelse har gjorts genom ny anbudsutvärdering avseende utbildningskrav för väktare.

Dok.Id 362761

Postadress Box 53197 400 15 Göteborg	Besöksadress Sten Sturegatan 14	Telefon 031 - 732 70 00 E-post: forvaltningsrattenigoteborg@dom.se	Telefax 031 - 711 78 59	Expeditionstid måndag – fredag 08:00-16:00
---	---	--	-----------------------------------	---

BAKGRUND

Region Halland (Regionen) genomför en upphandling av ramavtal avseende säkerhets- och bevakningstjänster, dnr RU 150017.

Av tilldelningsbeslut den 25 maj 2015 framgår att Nokas Security AB (Nokas) vunnit upphandlingen. Av bilaga till beslutet framgår att vid prövningen antas det anbud som offererar den summerade lägsta kostnaden per 12-månadersperiod. Nokas offererade den summerade lägsta kostnaden varför bolaget tilldelas kontraktet.

YRKANDEN M.M.

Securitas Sverige AB (Securitas) ansöker om överprövning och yrkar i första hand att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse skett på så sätt att en ny utvärdering ska göras varvid anbudet från Nokas ska förkastas. I andra hand yrkas att upphandlingen ska göras om. Securitas anför bl.a. följande. Nokas anbud brister i två avseenden i uppfyllandet av obligatoriska krav i upphandlingen. Genom att ändå låta Nokas anbud vara med i utvärderingen har Regionen åsidosatt de grundläggande principerna i LOU. De två bristerna avser utbildningskrav avseende väktare som ska utföra uppdraget och kravet på att anbudet ska vara på svenska.

I förfrågningsunderlaget uppställde Regionen ett obligatoriskt krav på att anbudsgivarna skulle presentera minst fyra väktare varav två avseende ronderingsuppdrag på Hallands Sjukhus Varberg och två avseende stationeringsuppdrag på Hallands Sjukhus Halmstad (punkten 2.1.3). Regionen uppställde även ett obligatoriskt krav på att de väktare som anges för att utföra dessa uppdrag ska ha utbildning motsvarande kraven för att kunna få förordnande som ordningsvakt (punkterna 1.2.1 och 1.2.2). Det återgivna kravet i punkterna 1.2.1 och 1.2.2 kan inte uppfattas på annat sätt än att de

fyra väktare som ska presenteras enligt punkten 2.1.3 måste ha genomgått utbildning till ordningsvakt. För att kunna få förordnande som ordningsvakt krävs nämligen att man genomgått ordningsvaktsutbildning. I den svarsmall anbudsgivarna anmodades fylla i har Nokas angett fyra väktare till uppfyllande av kravet i punkten 2.1.3 och i bilaga redogjordes för väktarnas utbildning och erfarenhet. Där framgår att en av de fyra väktarna inte genomgått utbildning till ordningsvakt. Eftersom en av väktarna inte är ordningsvaktsutbildad brister Nokas i uppfyllelsen av de obligatoriska kraven. Genom att bortse från denna brist och låta Nokas anbud gå vidare till utvärderingsfasen har Regionen åsidosatt likabehandlingsprincipen i förhållande till den anbudsgivare som uppfyllt kravet. Uppgiften som Regionen anfört om att berörd väktare inte är aktuell för de uppgifter som kräver ordningsvaktskompetens går inte att utläsa av Nokas anbud. För det fall de aktuella kraven ska uppfattas på något annat sätt, som att de fyra väktarna inte behövde ha ordningsvaktsutbildning, har detta inte gått att utläsa av förfrågningsunderlaget för en rimligt informerad och normalt ansvarsfull anbudsgivare. Förfrågningsunderlaget brister i så fall i transparens. Regionen påstår även att kravet ska förstås som att det ska vara uppfyllt vid tjänstens utförande. Det finns emellertid ingenting i förfrågningsunderlaget som antyder att det skulle vara tillräckligt att kravet är uppfyllt vid denna tidpunkt. I avsaknad av sådan föreskrift gäller huvudregeln att de obligatoriska kraven ska vara uppfyllda vid anbudets lämnande. Nokas har för övrigt inte sagt något om att aktuell väktare kommer att ha genomgått utbildningen vid tiden för tjänstens utförande. Det kan vidare tänkas vara så att presumtiva anbudsgivare som uppfattat kravet på samma sätt som Securitas avstått från att lämna anbud eftersom de inte har tillgång till väktare med ordningsvaktsutbildning.

Av förfrågningsunderlaget framgår vidare att anbudsspråk ska vara svenska (punkten 3.3) och att ett intyg om ansvarsförsäkring ska bifogas anbudet (punkten 4.2.5). Av detta följer att det är ett ovillkorligt obligatoriskt krav att anbudsgivarna till anbudet bifogar intyg om ansvarsförsäkring på

svenska. Nokas har dock bifogat ett intyg på norska och har således inte uppfyllt det obligatoriska kravet. Det kan synas vara en mindre betydelsefull brist men likabehandlingsprincipen kräver emellertid att även formellt uppställda språkkrav följs. Utgångspunkten är att anbud vid offentliga upphandlingar får lämnas på valfritt EU-språk men att den upphandlande myndigheten får begränsa språkvalet. Regionen har i aktuellt fall valt att göra detta och sagt att endast anbud och andra handlingar på svenska accepteras. Om Regionen hade velat tillåta att vissa dokument kunnat lämnas på andra språk hade Regionen varit tvungna att ange vilka språk som är tillåtna för att potentiella anbudsgivare ska kunna veta vad som är godtagbart. Annat är inte förenligt med principerna om transparens och likabehandling. Regionen har anfört att intyget endast fanns att tillgå på norska men detta framgår inte av anbudet. Även om det bara fanns på norska kunde det naturligtvis översättas.

På grund av det anförda har Securitas lidit, eller riskerar att lida, skada. Om Nokas anbud hade förkastats skulle Securitas ha vunnit utvärderingen.

Regionen anser att ansökan ska avslås och anför bl.a. följande. Regionen bestrider att antagen leverantör inte uppfyller ställda krav på utbildning. Vad Securitas skriver om att kravet inte kan förstås på annat sätt än att de fyra väktarna måste ha genomgått utbildning till ordningsvakt är inte korrekt. Kravet på ordningsvaktsförordnande avser de väktare som ska genomföra den rubricerade uppgiften "Stationär bevakning utförd av väktare". Det framgår av Nokas ingivna svarsmall att de redovisat efterfrågat antal ordningsvakter med förordnande. Den berörda väktaren är inte aktuell för de uppgifter som enligt förfrågningsunderlaget kräver ordningsvaktskompetens. Redovisningen av berörd väktare är Nokas svar på kravet i punkten 2.1.3 och Regionen har inte efterfrågat ordningsvaktskompetens för vederbörande. Vidare ska kravet på att väktare ska ha utbildning motsvarande kraven för att kunna erhålla förordnande som ordningsvakt förstås som att

kravet ska uppfyllas vid tiden för tjänstens utförande. Regionen bestrider att acceptansen av ett försäkringsbevis på norska i detta fall skulle strida mot LOU och principen om likabehandling. Hela anbudstexten är på svenska förutom denna bilaga som endast finns att tillgå på norska. Några överträdelser mot de principer som bär upp LOU har mot denna bakgrund inte varit för handen i denna upphandling.

Nokas anser att ansökan ska avslås och anför bl.a. följande. *Nokas* ställer sig bakom Regionens uppfattning. Det är ett faktum att en av de presenterade väktarna saknar ordningsvaktsutbildning. Som anbudsgivare garanteras dock att samtliga individer som kommer att tjänstgöra i uppdraget vid uppdragsstart har den formella utbildning som Regionen kräver. Det är inte rimligt att begära att en anbudsgivare vid anbudsgivandet förfogar över de resurser som efterfrågas för en i framtiden möjligen kommande leverans. Att ställa ett sådant krav skulle innebära att många potentiella anbudsgivare skulle välja att avstå från anbudsgivning då de inte har samma förutsättningar som befintlig leverantör som redan har personalen på plats. Här är det tydligt att likabehandlingsprincipen träds förnär om ett sådant krav skulle accepteras. Det är också ett faktum att *Nokas* bifogat ett försäkringsintyg på norska. Skälet är att det vid anbudsgivandet endast fanns ett norskt intyg att tillgå. Om det är av stor vikt för kommande beslut kan *Nokas* nu skicka över ett nytt försäkringsintyg med identisk innebörd men på svenska.

SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Tillämpliga bestämmelser m.m.

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 (1 kap. 9 § LOU).

Om den upphandlande myndigheten brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU 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 (16 kap. 6 § första stycket LOU).

För att grund för ingripande mot upphandlingen ska finnas är det inte tillräckligt att sökanden anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada, utan sökanden ska visa att denne har lidit eller kan komma att lida skada av den eller de brister som påtalats (HFD 2013 ref. 53).

Förvaltningsrättens bedömning

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 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i den lagen.

Frågan i målet är om Regionen genom utvärderingen av Nokas anbud åsidosatt de grundläggande principerna i LOU och, om så är fallet, detta medför att Securitas kan komma att lida skada. Utgångspunkten vid bedömningen är om utvärderingen uppfyller kravet på likabehandling, objektivitet och transparens. 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 lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten inte träds för när (jfr RÅ 2002 ref. 50).

Språkrav

Av förfrågningsunderlagets punkt 3.3 Anbudsutformning framgår bl.a. följande:

Anbudsspråk skall vara svenska.

Av punkten 4.2.5 Ansvarsförsäkring framgår bl.a. följande:

Intyg om ansvarsförsäkring samt företagsförsäkring (försäkringsbevis) skall bifogas anbudet.

Securitas har anfört att anbudet från Nokas inte uppfyller språkraven med anledning av att Nokas gett in ett försäkringsbevis på norska och att anbudet därför ska förkastas. Det står klart att anbudsspråket är svenska. I fråga om ansvarsförsäkringen talas dock om en bilaga till anbudet. Utformningen av förfrågningsunderlaget i dessa delar kan förvisso inte betraktas som optimal. Förvaltningsrätten finner emellertid att det inte kan ses som proportionerligt att utesluta anbudet från utvärdering på den grunden att ett norskt försäkringsintyg, som i detta fall inte kan bedömas som annat än fullt begripligt till sitt innehåll, bifogats anbudet.

Mot bakgrund av detta anser förvaltningsrätten att upphandlingsförfarandet i denna del inte kan anses strida mot de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna. Det finns därför inte skäl för ett ingripande enligt LOU med anledning av språkravet.

Utbildningskrav

Av förfrågningsunderlagets punkt 1.2.1 Stationär bevakning utförd av väktare samt punkt 1.2.2 Ronderingstjänster utförda av väktare utrustade med fordon framgår bl.a. följande:

Leverantörens väktare aktuell för detta uppdrag skall ha utbildning motsvarande kraven för att kunna erhålla förordnande som ordningsvakt.

Av punkten 2.1.3 Anbudsgivarens personal framgår bl.a. följande:

Åtminstone 4 väktare skall presenteras (enligt nedan) med CV/meritförteckning (där utbildningar, arbetslivserfarenheter samt eventuella certifieringar framgår) samt foto.

- 2 väktare i Varberg avseende stationeringsuppdraget på Hallands Sjukhus Varberg.
- 2 väktare i Halmstad avseende ronderingsuppdraget på Hallands Sjukhus Halmstad.

Det har inte kommit fram annat än att den väktare målet gäller var Nokas svar på punkten 2.1.3. Förvaltningsrätten anser inte att förfrågningsunderlaget i denna del kan förstås på annat sätt än att de fyra väktare som ska presenteras är de väktare som är tänkta att utföra uppdragen under punkterna 1.2.1 och 1.2.2. Det är ostridigt att den i målet aktuella väktaren vid anbudets avlämnande saknade den utbildning som är nödvändig för att kunna erhålla förordnande som ordningsvakt.

Regionen menar att utbildningskravet ska förstås som att det ska vara uppfyllt vid tiden för tjänstens utförande. I Regionens förfrågningsunderlag framgår emellertid inga särskilda kontraktsvillkor eller dylikt där det kan utläsas att uppställda skall-krav, eller vissa uppställda skall-krav, behöver vara uppfyllda först vid exempelvis tidpunkten för kontraktets ingående eller tidpunkten för tjänstens utförande. I avsaknad av sådana villkor är utgångspunkten att ställda krav ska vara uppfyllda när anbud lämnas. När det

gäller upphandling av tjänster som kräver personal med viss utbildning och erfarenhet kan det inte anses strida mot likabehandlingsprincipen eller anses vara oproportionerligt att anbudsgivare redan vid anbudslämnandet ska kunna styrka att den personal anbudsgivaren avser använda innehar den för uppdraget nödvändiga kompetensen.

Eftersom den i målet aktuella väktaren saknade krävd utbildning när anbudet lämnades anser förvaltningsrätten att Regionen genom utvärderingen av Nokas anbud åsidosatt de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna. Det får i målet även anses vara visat att Securitas kan komma att lida skada genom att Regionen efter utvärdering antagit ett anbud som inte uppfyller uppställda skall-krav. Mot denna bakgrund beslutar förvaltningsrätten att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har gjorts genom ny anbudsutvärdering avseende uppställt utbildningskrav för väktare.

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



Peter Kockum

Rådman

Föredragande i målet har varit förvaltningsrättsnotarien Emma Isacson.



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.