

**SÖKANDE**

Securitas Sverige AB, 556108-6082  
Division Services  
Box 185  
591 22 Motala

Ombud: Magnus Gäfvert  
c/o Securitas Sverige AB  
P.O Box 185  
591 22 Motala

**MOTPART**

Linköpings kommun  
Teknik- och samhällsbyggnadsnämnden  
581 81 Linköping

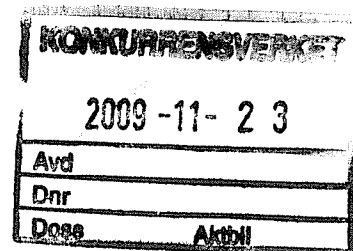
Ombud: Jenny Björkholm  
Linköpings kommun  
Juridikgruppen  
581 81 Linköping

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU;  
Upphandling av kommunal parkeringsövervakning

**LÄNSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Länsrätten bifaller ansökan på så sätt att Linköpings kommuns upphandling av kommunal parkeringsövervakning m m inom Linköpings kommun 2010-01-01 – 2013-01-15 (Dnr Tsn 09.0016) ska göras om.



**BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.**

Linköpings kommun genomför en upphandling av kommunal parkeringsövervakning m m inom Linköpings kommun 2010-01-01 – 2013-01-15 (Dnr Tsn 09.0016). Den genomförs med förenklat förfarande enligt 15 kap LOU.

Kommunen fattade tilldelningsbeslut den 23 september 2009. Vid anbuds- tidens utgång hade tre anbud inkommit. Kommunen beslutade anta Parkerings AB Dukaten (nedan Dukaten) med motiveringen att detta anbud efter slutförd anbudsprövning befunnits vara det ekonomiskt mest fördelaktiga för kommunen.

Securitas Sverige AB (nedan Securitas) ansöker om överprövning av tilldelningsbeslutet och yrkar att utvärderingen ska rättas så att Securitas slutligen erhåller kontraktet avseende kommunal parkeringsövervakning.

Kommunen avstyrker bifall till Securitas talan.

Länsrätten beslutade den 2 oktober 2009 interimistiskt att Kommunens upphandling avseende Kommunal parkeringsövervakning mm inom Linköpings kommun 2010-01-01 – 2013-01-15 (Dnr Tsn 09.0016) inte får avslutas innan rätten slutligt avgör målet eller förordnar annat.

## SKÄLEN FÖR LÄNSRÄTTENS AVGÖRANDE

### *Parternas argumentation*

**Securitas** anför bl.a. följande.

Tilldelningsbeslutet är felaktigt i det avseendet att grund för att tilldela annan leverantör än Securitas saknas, mot bakgrund av i upphandlingen angivna krav och utvärderingskriterier.

Vid utvärdering av kriteriet ”Erfarenheter och rutin” anges i upphandlingsföreskrifter bl a att maximal poäng kan erhållas för offererad personal med minst fem års vana. Securitas har redovisat personal som uppfyller dessa krav i sin helhet. Därmed ska Securitas erhålla full poäng vid detta kriterium.

Vid utvärdering av kriteriet ”Kompetens/Referensobjekt” är det Securitas uppfattning att den valda anbudsgivaren Dukaten inte uppfyller detta kriterium i sin helhet. Anbudsgivare ska i detalj redovisa tre referenser omfattande likartade uppdrag. Detta för att man ska säkerställa förmåga och kvalitet i den komplicerade verksamhet som kommunal parkeringsövervakning på tomtmark enligt lag respektive offentlighetslig parkering enligt lag utgör. Det är Securitas uppfattning att Dukaten inte uppfyller detta krav då man endast angett en sådan referens. Securitas har däremot angett tre referenser inom likartade uppdrag. Dukaten har även angett Motala kommun som referens, vilket är märkligt då det kommunala bolaget Dukaten inte får bedriva verksamhet utanför den egna kommungränsen enligt 2 kap 1 § kommunallagen. Denna referens ska därmed inte tas i beaktande av kommunen. – Sammantaget, utifrån ovanstående fakta, ska anbudet från den valda leverantören förkastas, då man inte uppfyller ställda krav.

Vid utvärdering av kriteriet "Kvalitets- och miljösäkringssystem" ska leverantören, för att erhålla maximalt antal poäng, inneha certifierade system enligt ISO 9001 och ISO 14001. Securitas uppfyller detta krav redovisat i anbud och ska därmed erhålla maximal poäng. Med hänsyn till detta anser Securitas att erhållen poäng enligt utvärderingskriteriet "Mjuka parametrar" inte utförts på ett sätt som framgår av förfrågningsunderlaget och heller inte på ett sätt som är att betrakta som förutsebart och korrekt enligt 1 kap 9 § LOU.

Vidare har Securitas begärt ut uppgifter om lämnade anbud. De har erhållit underlag för samtliga anbud inkluderande priser. Dock har kommunen ej lämnat ut detaljuppgifter om vald leverantörs priser med hänvisning till bestämmelser om enskildas affärsförbindelser med myndighet i 31 kap offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Securitas bestrider detta beslut då uppgiften ska betraktas som offentlig, eftersom något avtal ännu inte slutits mellan parterna.

Med hänsyn till de fakta som åberopats, samt att Securitas lämnat det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet med lägsta pris ska Securitas tilldelas kontraktet. Securitas pris för upphandlad period är 1 204 332 kr lägre än det pris Dukaten lämnat.

**Kommunen** anför bl.a. följande.

En princip innebärande att en domstol inte i detalj ska göra om/pröva upphandlande myndighets utvärdering har slagits fast i ett flertal domar, t.ex. i dom från Länsrätten i Värmland (mål nr 23-05). Linköpings kommun har genomfört en korrekt utvärdering i enlighet med LOU. Skälen för kommunens poängsättning är följande.

*Erfarenhet och rutin*

Securitas har inte offererat personal som har tillräcklig erfarenhet för att uppnå högsta poäng i denna del. Kundansvarig, som även är informationsansvarig samt avdelningschef, har endast fyra års erfarenhet. För högsta poäng krävs fem års erfarenhet. Vissa av Securitas utbildningsintyg saknar underskrift och saknar därmed bevisvärde för prövningen.

*Kompetens/Referensobjekt*

Kommunen bedömer de olika typerna av parkeringsövervakningsuppdrag som likartade. De innehåller väsentligen samma moment och har likartade krav på kompetens. Att enbart acceptera referensuppdrag för både parkeringsövervakning på tomtmark enligt lag respektive offentligrättslig parkering hade sannolikt reducerat konkurrensen. Var Dukaten bedrivit sin verksamhet saknar i detta sammanhang betydelse.

Den personal som Securitas offererat arbetar i mycket liten utsträckning i Linköping idag och det framgår inte av anbudet att personalen i fortsättningen ska arbeta heltid, eller i vart fall merparten av sin arbetstid i Linköping. Det framgår således inte om och hur personalen ska knytas till det upphandlade uppdraget.

*Kvalitets- och miljösäkringssystem*

Till skillnad från Dukaten saknar Securitas kvalitets- och miljöcertifiering för parkeringsövervakning. Securitas region Stockholm syd samt region Västra Götaland har miljöcertifiering ISO 14001 för stationär bevakning. I förevarande upphandling är det Securitas Region Öst som har lämnat anbud och som ska utföra uppdraget. Denna region är inte certifierad och det påstås överhuvudtaget inte heller i anbudet. Upphandlingen avser dessutom inte stationär bevakning, utan parkeringsövervakning. Securitas Sverige har kvalitetscertifiering ISO 9001 för bevakning och larmförmedling, däremot inte för parkeringsövervakning. Dukaten är å andra sidan både kvali-

tets- och miljöcertifierade enligt ISO 9001 och ISO 14001 för drift och förvaltning av parkeringsanläggningar samt förädling av parkeringstjänster. Dukaten fick därför högsta möjliga poäng i denna del. Att de av Kommunen efterfrågade certifieringarna ska avse den tjänst som är föremål för upphandlingen är självklart. Certifieringar för andra tjänster och andra delar av anbudsgivarnas verksamhet saknar helt relevans och värde för kommunen.

Sammanfattningsvis har upphandlingen genomförts i enlighet med LOU. Förfrågningsunderlaget anger tydligt hur Kommunen avser att utvärdera inkomna anbud och utvärderingen har skett i enlighet härmed. Samtliga anbudsgivare har behandlats objektivt och lika.

**Securitas** vidhåller sin talan och anför bl a följande.

*Erfarenhet och rutin*

Kommunen har inte gjort en korrekt utvärdering av Securitas anbud i denna del. Kommunen gör gällande att en anbudsgivare måste ha gjort alla nödvändiga investeringar innan tilldelning av kontrakt för att kunna vinna upphandlingen. Påståendet strider mot bestämmelserna i LOU och i gemenskapsrätten. Nödvändiga resurser ska finnas tillgängliga, dels då kontraktet tilldelas vinnaren och dels då kontraktet ska undertecknas.

I EG-domstolens dom i mål C-532/06, Lianakis, och i Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 7332-08, konstateras att kriterier som den upphandlande myndigheten valt som ”kriterier för tilldelning” huvudsakligen avser vilken erfarenhet samt vilka kvalifikationer och resurser som anbudsgivaren förfogar över för att säkerställa ett gott utförande av projektet i fråga. Det rör sig därvid om kriterier som avser anbudsgivarens förmåga att utföra projektet och som således inte utgör ”kriterier för tilldelning” i den mening som avses i artikel 36.1 i direktiv 92/50.

De i punkten U5.3, *Prövning och anbud*, upptagna villkoren utgör krav på anbudsgivarens erfarenhet, kvalifikationer och resurser som sådana. Det rör sig således om kvalificeringskriterier som ska visa anbudsgivarens generella förmåga att utföra det aktuella uppdraget. Prövningen görs således av huruvida Securitas som bolag och organisation har den tekniska kapacitet och nödvändiga resurserna för att utföra uppdraget. Kommunens prövning ska avse hela den juridiska personen Securitas verksamhet och inte endast den avgränsade delen i Linköping. Securitas har 117 arbetsställen och ca. 10 000 anställda i Sverige. Att Securitas inom sig har låtit skapa regionala enheter innebär inte någon annan bedömning än att hela bolagets verksamhet ska bedömas av Kommunen i kvalificeringsfasen. Kommunens prövning i kvalificeringsfasen har inte skett på sätt som överensstämmer med LOU.

Kommunen har vidare ställt upp som krav i förfrågningsunderlaget att det i anbudet ska anges "namn och meritförteckning över personal som kan komma att engageras i uppdraget". Trots detta uttryckliga villkor gör nu Kommunen gällande att Securitas inte har offererat personal som har tillräcklig erfarenhet för att uppnå full poäng samt att det krävs fem års erfarenhet för att kunna erhålla det. Kommunen synes mena att Securitas redan på anbudsstadiet ska ha offererat den slutliga organisationen samt ha vidtagit alla nödvändiga investeringar innan bolaget tilldelats kontraktet. Ett sådant krav står i strid med både förfrågningsunderlaget och LOU.

Kommunens krav på beskrivning av anbudsgivarens personella resurser, bemanning, dokumentation samt resurser avseende datorstöd, är inte kriterier som är ägnade att utse det ekonomiskt fördelaktigaste anbudet, utan utgör kvalificeringskriterier. Att lägga nämnda kriterier till grund för utvärderingen strider mot EG-domstolens avgörande i Lianakis-domen.

Det ska betonas att Securitas vann Kommunens upphandling om den kommunala parkeringsövervakningen 2005 samt att bolaget har utfört uppdraget enligt avtal och till Kommunens belåtenhet. Att Kommunen nu uppställer krav om att den offererade personalen ska ha minst fem års erfarenhet strider mot proportionalitetsprincipen.

*Kompetens och referenser*

Kommunen uppställer krav om att den vinnande anbudsgivaren ska redovisa tre uppdrag under den senaste femårsperioden och som genomförts med bemanning av offererad personal. Det måste här betonas att kriterier avseende referenser kan tillåtas i upphandlingar när de syftar till att utröna hur anbudsgivaren tidigare utfört sin tjänst och hur nöjda kunderna varit. Men det får inte gälla anbudsgivarens erfarenhet, kvalifikationer eller resurser som sådana.

De av Kommunen uppställda kriterierna i denna del avser vilken erfarenhet samt vilka kvalifikationer och resurser anbudsgivaren förfogar över i syfte att säkerställa ett gott utförande av projektet i fråga. De kan inte anses utgöra utvärderingskriterier. Kommunens krav på erfarenhet inom området (kvalificeringsfasen) är långt ifrån lika specifikt som kravet på referenser från liknande uppdrag (utvärderingsfasen). Det senare kravet utgör ett led i bedömningen av anbudsgivarens kvalitet. Kommunen har felaktigt uppställt kvalificeringskriterier som inte är ägnade att identifiera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, vilket de skulle ha gjort (jfr tidigare åberopade domar).

Kommunen anför att de bedömer de olika typerna av parkeringsövervakning som likartade. Påståendet är direkt felaktigt, vilket framgår av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till lagen (1974:191) och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag, RPSFS 2009:18, FAP 579-2, 1 kap. 1 § tredje och fjärde stycket. Det framgår här klart att de olika typerna



av parkeringsövervakning inte är likartade och att de dessutom regleras särskilt i lag och förordning.

Kommunen anför vidare att det sannolikt hade reducerat konkurrensen, om enbart referensuppdrag innehållande både parkeringsövervakning på tomtmark och offentligrättsparkering hade accepterats. Kommunens uppgift är att definiera sina behov genom en tydlig beskrivning av kontraktsföremålet. Kommunen har emellertid istället valt att skapa egna utvärderingsvillkor i strid med LOU. Det bör här noteras att den vinnande anbudsgivaren, Dukaten, är ett av Linköpings kommun helägt bolag som enligt gällande kommunallag inte äger rätt att verka utanför kommunens geografiska område (lokaliseringsprincipen). Bolaget kan därför inte ha förvärvat de erfarenheter som Kommunen efterfrågar.

Kommunen uppställer dessutom ett krav på att den offererade personalen nödvändigtvis måste finnas tillstädes i Linköping redan idag. Ett villkor om lokal närvaro redan innan kontrakt tilldelats anbudsgivaren strider mot 1 kap. 9 § LOU.

Det kan konstateras att den vinnande anbudsgivaren inte uppfyller de krav som ställts i denna del, och anbudet skulle därför ha tilldelats noll poäng istället för maximala tio.

#### *Kvalitets- och miljösäkring*

Vid upphandling av tjänster kan anbudsgivare visa sin tekniska förmåga och kapacitet genom ett bevis om kontroll av sin produktionskapacitet, sina resurser för undersökningar och forskning samt åtgärder för kvalitetssäkring. Kontrollen kan t.ex. ske med stöd av ett godkännande enligt viss angiven standard. Ett sådant krav kan endast ställas som ett kvalificeringskriterium.

Av artikel 49 i direktivet 2004/18/EG och av 11 kap. 14 § LOU framgår att den upphandlande myndigheten är skyldig att acceptera likvärdiga intyg som är utfärdade från organ som är etablerade i andra länder (principen om ömsesidigt erkännande). Vidare ska myndigheten därutöver definiera vad som efterfrågas. Sverige har inte infört system med officiella förteckningar eller certifiering genom certifieringsorgan.

Kommunens krav i denna del är helt frikopplat från kontraktsföremålet och det uppställda kriteriet är endast ett kvalificeringskriterium. Kommunen äger rätt att uppställa villkor avseende miljöhänsyn för att fullgöra kontrakt, under förutsättning att kraven är förenliga med gemenskapsrätten. Däremot strider det mot LOU och gemenskapsrätten att, som Kommunen gjort, ställa krav på viss certifiering, som dessutom är helt frikopplad från kontraktsföremålet.

Kommunen har i utvärderingen valt att bortse från att Securitas som företag är certifierat enligt både ISO 9001 och 14001. Det kan vidare konstateras att det inte existerar någon särskild certifiering för parkeringsövervakning. Kommunens redogörelse för var inom Securitas organisation uppnådd certifiering skett är ointressant, eftersom bolaget i dess helhet är certifierat. Securitas uppfyller kraven och skulle rätteligen ha erhållit högsta poäng i denna del.

*Service och underhåll av biljettautomater och parkeringsmätare*

Samtliga parkeringsmätare av fabrikatet Cale är mycket gamla och någon utbildning för att tillägna sig kunskaper om service och underhåll kan inte längre erhållas. Securitas har sedan tidigare tillägnat sig kunskaper om hur service och underhåll samt reparationer ska genomföras. Kommunen har uppställt ett absolut villkor, skall-krav, om att den vinnande leverantören ska kunna utföra dessa uppgifter. Eftersom någon utbildning kring dessa gamla utrustningar inte står att få på marknaden strider Kommunens ut-

bildningskrav mot 1 kap. 9 § LOU. Securitas har sedan 2005 utfört underhåll och service på de aktuella mätarna samt även bytt ut mätare.

**Kommunen** genmäler bl.a. följande.

*Personal och kompetens m.m.*

Det är förvånande att Securitas uppehåller sig kring frågan om lokal etablering vid anbudsgivningen eftersom Securitas är nuvarande leverantör. Securitas har redan lokal närvaro i Linköping, komplett med personal m.m. Securitas anbud har inte blivit förkastat, utan har tvärtom nästan erhållit högsta poäng avseende aktuellt utvärderingskriterium.

Kommunens krav på leverantörens personal beror på två saker. För att få arbeta som parkeringsvakt krävs ett kommunalt förordnande, vilket i sin tur kräver viss kompetens. Därutöver har Kommunen dragit lärdom av tidigare upphandling där ett sådant krav inte ställts. Kommunen upplevde under avtalsstarten och en bit in i avtalsperioden att nuvarande leverantör, Securitas, inte förmådde fullgöra uppdraget, då bolaget vid uppstarten saknade personal med erforderlig kompetens och erfarenhet. Detta innebar extraarbete, och därmed merkostnader, för kommunen. Således behöver Kommunen kännedom om personalens erfarenhet och kompetens för att kunna avgöra vilket som är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

Det ställs inte krav på serviceteknikers utbildning för just märket Cale. Det viktiga är att det finns en servicetekniker som är utbildad på betalningsanordningar. Dessutom finns det, till skillnad från vad Securitas anför, utbildning för märket Cale, dock inte för samtliga modeller. Något hinder mot att delta i en utbildning om Cale finns således inte.

### *Certifiering*

Hela Securitas AB är inte certifierat. Ingen del av bolaget är heller certifierat för något som överhuvudtaget berör föremålet för upphandlingen, nämligen parkeringstjänster. Delar av Securitas är ISO-certifierade för bevakning och larmmottagning. Securitas synes alltså anse att det är så stor skillnad på olika typer av parkeringsövervakning att en annan anbudsgivare bör förkastas, samtidigt som man menar att det inte är någon skillnad mellan stationär övervakning och larmmottagning jämfört med parkeringsövervakningstjänster.

Med ISO-certifiering likvärdiga intyg avses bl.a. intyg utfärdade av ett godkänt oberoende organ som granskat att bolaget uppfyller relevanta krav rörande berörd tjänst, i detta fall parkeringstjänster. Att Kommunen ska acceptera likvärdiga intyg innebär inte att en anbudsgivare kan vara certifierad för vad som helst i vilken del av organisationen som helst. Självklart ska certifiering eller likvärdiga intyg avse det som är föremålet för upphandlingen.

### *Åberopade rättsfall*

De av Securitas åberopade rättsfallen stöder Kommunens syn på utvärderingen. Av Kamrätten i Göteborgs dom i mål nr 7332-08 framgår att rätten inte haft något att invända mot att ISO-certifiering bedömdes och poängsattes i utvärderingsfasen, så länge det syftar till att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Vidare framgår att en upphandlande myndighet till och med får utvärdera referenser om så behövs för att fastställa entreprenadens prisvärdhet. En upphandlande myndighet får således utvärdera det som behövs för att fastställa det mest prisvärda anbudet. I detta fall har det stor betydelse för Kommunen vilken personal som ska användas, vilket även Kommunens tidigare erfarenheter visar. Personal torde dessutom inte vara något problem för nuvarande utförare, Securitas.

Att EG-domstolen i Lianakis-målet anger att kommunen inte får utvärdera personalstyrkan innebär inte att kommunen inte får utvärdera kunskaper och liknande hos den del av personalen, eller underleverantörs personal, som ska utföra den upphandlade tjänsten, om en sådan utvärdering medför att kommunen kan ta ställning till vilket anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt.

**Securitas** genmäler bl.a. följande.

*Lokal etablering*

Den anbudsgivare som vinner kontraktet ska utföra tjänsteuppdraget på det sätt som Kommunen föreskrivit i förfrågningsunderlaget och i upphandlingskontraktet. Lokaliseringen av den vinnande anbudsgivarens resurser är inget som Kommunen behöver eller ens har rätt att utvärdera. Kommunens krav på lokal närvaro strider mot LOU.

*Securitas utförande av parkeringsövervakning*

Den kritik som Kommunen nu för första gången framför mot Securitas sätt att genomföra nuvarande uppdrag bestrids. Kommunen har inte någon gång under avtalsperioden haft något att anmärka på utförandet, varken muntligen eller skriftligen. Kommunens påstående är därför lika anmärkningsvärt som felaktigt. Det är däremot riktigt att övergången 2006 från den tidigare leverantören, Dukaten, inte fungerade på ett smidigt sätt. Vid övertagandet kunde Securitas konstatera att den tidigare uppdragsgivaren inte var villig att medverka till en mjuk övergång. Detta resulterade i störningar i Securitas genomförande av uppdraget. Bland annat valde Dukaten att inte lämna ut alla nödvändiga delar för tömning av automaterna (tömningsaggregat) eller andra nödvändiga delar (reservdelar) för uppdragets utförande. Dukaten hänvisade till att de efterfrågade delarna utgjorde Dukatens egendom. Detta fick till följd att Kommunen istället fick köpa på sig ett nytt lager för att driften skulle kunna fungera. De initiala svårigheterna

kan till alla delar tillskrivas Dukaten, som nu utpekats som vinnare av aktuell upphandling. Bakgrunden till de initiala störningarna är väl känd av Kommunen och bristerna i utförandet kan inte med någon som helst anständighet tillskrivas Securitas. Trots alla problem löste Securitas uppdraget på ett föredömligt sätt och till nytta för Kommunen.

De påstådda brister i utförandet som Kommunen för fram är även anmärkningsvärda med tanke på att Kommunen den 6 november 2008, på begäran av Tyresö kommun, gav Securitas överbetyg (36 av 40) för utförd parkeringsövervakning. Intyget har upprättats av Kommunens kontaktperson för det nu gällande kontraktet om parkeringsövervakning.

Securitas har granskat samtliga protokoll som upprättats av Kommunen avseende Securitas utförande av uppdraget, utan att finna någon kritik av det slag som Kommunen nu för fram. Kommunen har trots allt valt att utnyttja optionen att förlänga kontraktet med ytterligare en avtalsperiod, vilket ger ytterligare stöd för att Securitas utfört uppdraget på ett föredömligt sätt.

*Serviceteknikernas utbildning m.m.*

Huruvida den personal som kommer att anvisas för uppdraget i nuläget är förordnade som kommunala parkeringsvakter i Linköping eller inte har betydelse först när kontraktet är vunnet. Detta innebär att ett krav om förordnande inte kan läggas till grund för prövningen i anbudsfasen. Det ska dock poängteras att Securitas personal har förordnanden för kommunala parkeringsvakter och att två av de anställda arbetat som det sedan 1981 respektive 1984. Merparten av den resterande personalstyrkan har arbetat som kommunala parkeringsvakter sedan mitten av 1990-talet.

Vad Kommunen anför är anmärkningsvärt, eftersom krav har uppställts på utbildning som inte har någon koppling alls till kontraktsföremålet. Att

ställa krav på utbildning som är helt frikopplad från och ovidkommande för kontraktsföremålet strider mot LOU.

#### *Kvalitets- och miljöcertifiering*

Av förfrågningsunderlaget framgår endast att anbudsgivaren ska vara certifierad enligt ISO 9001 och 14001, vilket Securitas är i sin helhet. Däremot framgår det ingenstans att det rör sig om certifiering avseende parkeringsövervakning. Någon sådan ISO-certifiering existerar inte och kravet har endast lagts fram av Kommunen i efterhand. Någon certifiering som är likvärdig med ISO 9001 eller 14001 finns inte heller. Det uppställda kravet om kvalitets- och miljösäkringssystem är dessutom helt frikopplat från kontraktsföremålet och kraven är endast att anse som ett otillåtet kvalitetskriterium. Kommunens poängsättning och värdering av Securitas anbud är med hänsyn till vad som anges i förfrågningsunderlaget felaktig.

#### *Förfrågningsunderlaget*

Av punkten *U 5.3 Prövning av anbud – Utvärderingskriterier* framgår bl.a. följande.

Kommunen kommer att anta det anbud som innebär det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet. Anbud som uppfyller kvalificeringsvillkoren kommer att prövas med avseende på nedan angivna kriterier vars viktningstal också redovisas.

Anbudet kommer att prövas mot två kriterier – kvalitet och pris – vilka tilldelats olika viktningstal. Kvalitetsbedömningen delas in i underkriterier där maxpoängen är 10 för varje ingående del. Medelvärdet av underkriterierna multipliceras därefter med kategorins viktningstal, dvs. 0,60, vilket ger den viktade kvalitetspoängen. För kriteriet *Pris* tilldelas anbudet med det lägsta priset jämförelsetalet 10 (viktat 4). De övriga anbudet tilldelas

jämförelsetal enligt linjär fördelning. Maximal sammanlagd viktad poäng är således 10.

Underkriterier till kriteriet *Kvalitet* är *Erfarenhet och rutin*, *Kompetens och referensobjekt* samt *Kvalitets- och miljösystem*. Det första underkriteriet viktas till 0,50, medan de två senare viktas till 0,25.

Erfarenhet och rutin: Maximal poäng kan erhållas för offererad personal med minst 5 års vana. Anbudsgivaren skall lämna en genomgripande beskrivning av:

- Företagets personella resurser
- Företagets bemanning av uppdraget
- Dokumentation över genomgången utbildning för personal med vilken företaget avser bemanna uppdraget
- Företagets resurser avseende datorstöd

Kompetens och referensobjekt: Verifieras genom detaljerad redovisning av minst tre likartade uppdrag utförda under den senaste femårsperioden och som genomförts med bemanning av offererad personal. – Uppgift om uppdragets storlek och uppdragsperiodens längd skall framgå. Om underleverantörer avses användas för uppdragets genomförande skall även referenser för dessa ingå i redovisningen.

Kvalitets- och miljösystem: För maximal poäng krävs certifierade system enligt ISO 9001 och ISO 14001. Anbudsgivaren skall redovisa principiellt upplägg för den objektanpassade kvalitets- och miljöplanen. – I redovisningen skall ingå:

- Preliminär innehållsförteckning
- Uppgift om vilka rutiner som kommer att beskrivas mer ingående i den färdiga handlingen (betydande kvalitets- och miljöaspekter)



- Beskrivning av tillvägagångssätt vid samarbete med kunder, principer för ansvarsfördelning
- Miljöstatus för de fordon som företaget avser använda i uppdraget

*Lagtext m.m.*

Av 1 kap 9 § LOU framgår 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.

Av 11 kap. 2 § LOU framgår att en upphandlande myndighet får ställa krav på en lägsta nivå för anbudssökandes och anbudsgivares ekonomiska samt tekniska och yrkesmässiga kapacitet. Dessa skall överensstämma med bestämmelserna i 7–15 §§. Omfattningen av den information som avses i 6–15 §§ samt de lägsta nivåerna för den kapacitet som krävs för ett visst kontrakt skall ha samband med kontraktsföremålet och stå i proportion till detta. – De krav på kapacitet som ställs upp skall framgå av annonsen om upphandling.

Av 11 kap. 12 § LOU framgår att en leverantör vid behov, och när det gäller ett visst kontrakt, får återropa andra företags ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet. Leverantören skall genom att tillhandahålla ett åtagande från företagen i fråga eller på annat sätt visa att leverantören kommer att förfoga över nödvändiga resurser när kontraktet skall fullgöras.

I 16 kap. 2 § LOU stadgas 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 lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

I avgörandet RÅ 2002 ref. 50 uttalade Regeringsrätten 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 EG-domstolens avgörande i mål C-532/06, Lianakis, framgår bl.a. att kriterier som huvudsakligen avser vilken erfarenhet samt vilka kvalifika-

tioner och resurser anbudsgivare förfogar över för att säkerställa ett gott utförande av projektet i fråga inte kan anses utgöra utvärderingskriterier.

I dom den 3 februari 2009, mål nr 7332-08, konstaterade Kammarrätten i Göteborg, mot bakgrund av vad EG-domstolen slagit fast i Lianakis-domen, att referensupptagning i samband med anbudsutvärderingen endast kan syfta till att utröna hur anbudsgivaren tidigare har utfört sin tjänst och hur nöjda tidigare kunder varit med tjänsten, och inte till att reda ut anbudsgivarens erfarenhet, kvalifikationer och resurser som sådana. De sistnämnda aspekterna får enligt kammarrätten beaktas endast i kvalificeringsfasen. – Samma kammarrätt har i dom den 7 april 2009, mål 6411-08, tolkat Lianakis-domen som att ”förbudet” mot att beakta anbudsgivarnas erfarenhet i tilldelningsfasen enbart gäller sådan erfarenhet som är relevant för att bedöma risken för att anbudsgivaren inte kommer att kunna genomföra det i upphandlingen aktuella projektet, vilken risk enbart ska bedömas i kvalificeringsfasen. Enligt kammarrätten innebär Lianakis-domen inte något hinder mot att poängsätta personalens erfarenhet och kompetens inom ramen för tilldelningsfasen, om det finns en direkt koppling mellan erfarenhet och kvalitetsnivån på det som ska upphandlas.

Konkurrensverket har i kommentar den 7 april 2009, till kammarrättens dom den 19 maj 2009, uttalat bl.a. följande. Varje upphandling är unik och ett kriterium som är relevant i en situation kanske inte är det i en annan. Utvärderingskriterier ska:

- Syfta till att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet utifrån omständigheterna i den specifika upphandlingen,
- Vara kopplade till föremålet för upphandlingen, dvs. varan eller tjänsten,
- Vara förutsebara för anbudsgivarna, dvs. de ska framgå av förfrågningsunderlaget och det ska anges hur dessa kommer att bedömas (avser även eventuella underkriterier).

Kammarrätten i Stockholm beslutade i dom den 19 december 2008, mål nr 5512-08, att en upphandling skulle göras om bl.a. på grund av att referensupptagningen innehöll kriterier som huvudsakligen var att hänföra till anbudsgivarens kvalifikationer och inte till föremålet för kontraktet. Anbudsutvärderingen hade därmed påverkats av ovidkommande hänsyn. Referensupptagningen avsåg bl.a. frågor om anbudsgivarens kvalitet som leverantör i fråga om produktivitet, förmåga att hålla tider, bemötande, kvaliteten på anbudsgivarens yrkesmän samt referentens förtroende för anbudsgivaren och om denne kunde rekommendera anbudsgivaren.

Konkurrensverket har i analys den 28 april 2009 av rättsläget avseende Referenser i anbudsutvärdering anfört bl a följande. Verket vill betona att en upphandlande myndighet/enhet bör vara noggrann i valet av tilldelningskriterier så att dessa verkligen är avsedda och lämpliga för att faststäl-

la det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet i den aktuella upphandlingen. Kriterierna ska också vara kopplade till kontraktsföremålet, dvs det uppdrag som ska utföras eller de varor som ska levereras. I de fall referenser används får dessa inte heller syfta till att bedöma leverantörens tidigare erfarenhet, eftersom detta (i regel) hör hemma i leverantörskvalificeringen. Om tidigare erfarenhet ska kunna användas som utvärderingskriterium måste det i så fall innebära ett ”mervärde” i den aktuella upphandlingen och bidra till att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

**Länsrätten gör följande bedömning.**

Grundläggande krav i LOU och EG-rätten

Upphandlingsprocessen ska bl.a. kännetecknas av likabehandling och transparens, vilket innebär förutsägbarhet och öppenhet för samtliga parter.

En anbudsprovning består av två faser, kvalificeringsfasen och utvärderingsfasen. I den första kontrolleras anbudsgivarnas lämplighet med avseende på ekonomisk och finansiell ställning samt teknisk kapacitet. I den andra sker en tilldelning utifrån kriterierna lägsta pris eller det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

Av Lianakis-domen följer att det föreligger en valfrihet, dock inte en oinskränkt sådan, vad avser de kriterier en upphandlande myndighet kan beakta vid tilldelningen. Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga kan hänsyn tas till kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, leverans- och genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper samt service och tekniskt stöd.

Rättsläget är emellertid inte helt tydligt beträffande vad som får beaktas vid kvalificeringsfasen respektive tilldelningsfasen. Det är avhängigt de individuella omständigheterna som gäller för varje enskild upphandling. Det följer dock av Lianakis-domen att kriterier som huvudsakligen avser

vilken erfarenhet samt vilka kvalifikationer och resurser som anbudsgivaren förfogar över för att säkerställa ett gott utförande av projektet i fråga inte kan anses utgöra kriterier för utvärdering eller tilldelning.

#### Erfarenhet och rutin

Securitas har bl.a. anfört att Kommunen vid utvärderingen beaktat kriterier som är hänförliga till kvalificeringsfasen.

Kommunen har anfört att det har varit nödvändigt att vid tilldelningen ta hänsyn till anbudsgivarnas personella resurser, erfarenhet och grad av lokal etablering för att kunna utröna vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga.

Det kan i sammanhanget även konstateras att Securitas, i egenskap av nuvarande utförare synes ha genomfört för upphandlingen aktuellt uppdrag utan klagomål från uppdragsgivaren.

Länsrätten konstaterar att de i förfrågningsunderlaget angivna kraven på beskrivning av bl.a. anbudsgivarens personella resurser inte kan anses utgöra kriterier för tilldelning. Efterfrågad beskrivning syftar enligt länsrättens bedömning snarast till att utröna om anbudsgivaren har tillräckliga resurser att genomföra uppdraget. En sådan prövning är hänförlig till kvalificeringsfasen.

Kommunen har vidare uppställt krav om fem års erfarenhet. Erfarenhet inom parkeringsövervakning kan visserligen i sig vara ett godtagbart utvärderingskriterium, om det kan anses direkt kopplat till den efterfrågade tjänsten. Däremot kan, mot bakgrund av den enklare typ av tjänst som upphandlingen avser, ett krav om fem års erfarenhet för att en anbudsgiva-

re ska kunna erhålla maximal poäng inte anses stå i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen i 1 kap. 9 § LOU.

#### Kompetens och referensobjekt

Kommunen har anfört att den personal som Securitas offererat inte har tillräcklig erfarenhet för att utföra projektet i fråga samt att personalen till stor del inte är verksam i Linköping.

Länsrätten konstaterar inledningsvis att det av vare sig LOU eller EG-rättslig praxis kan utläsas något generellt förbud mot att beakta referenser i tilldelningsfasen, så länge referenstagningen syftar till att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Av Lianakis-domen följer emellertid att referenstagning av anbudsgivarens kvalifikationer i syfte att säkerställa ett gott utförande av projektet i fråga inte kan anses hänförlig till tilldelningsfasen.

I den aktuella upphandlingen har Kommunen efterfrågat detaljerad redovisning av tre likartade uppdrag under de senaste fem åren. Det framgår inte vidare vad Kommunen kommer att fästa vikt vid i bedömningen. Av Kommunens argumentation i målet kan emellertid utläsas att referenserna snarast inhämtats i syfte att bedöma leverantörernas förmåga att utföra uppdraget och inte till att utläsa hur nöjda tidigare kunder varit med anbudsgivarens insats. Det förhållande att anbudsgivaren ska redogöra för bemanningen, storleken och längden av tidigare uppdrag ger ytterligare stöd för en sådan bedömning. Kommunen har därmed på ett felaktigt sätt hänfört referensupptagning av leverantörernas kvalifikationer till kriterier för tilldelning. Kommunens förfarande i denna del strider därför mot 1 kap. 9 § LOU.

Kvalitets- och miljösäkringssystem

Securitas har anfört att krav på certifiering enligt ISO 9001 och 14001 inte är kopplat till föremålet för upphandlingen.

Länsrätten konstaterar att det inte finns något hinder mot att beakta miljöhänsyn som ett kriterium för tilldelning, så länge bedömningen syftar till att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

I här aktuell upphandling anges i förfrågningsunderlaget inte annat än att anbudsgivare, för att kunna tilldelas maximal poäng, ska vara certifierade enligt kvalitetsstandarderna ISO 9001 samt miljöstandarderna ISO 14001. Det får anses framgå att kommunen dock även kunnat godta med dessa certifieringar likvärdiga intyg. Det klargörs dock inte i förfrågningsunderlaget hur värderingen i denna del ska ske. Detta innebär sådan oklarhet att det strider mot principen om förutsebarhet.

Länsrätten finner dessutom att de av Kommunen ställda kraven om miljö- och kvalitetscertifiering både till art och utformning är att anse som kvalificeringskrav som inte kan försvaras som kriterier vid utvärderingen.

Bristerna enligt ovan strider mot 1 kap 9 § LOU.

Skada och åtgärd

Länsrätten finner att Securitas genom Kommunens förfarande i vart fall riskerat att lida skada. De brister som kunnat konstateras i aktuell upphandling är kopplade till förfrågningsunderlaget och är därmed hänförliga till upphandlingens konkurrensuppsökande skede. Rättelse kan därför inte anses vara en lämplig åtgärd. De konstaterade bristerna är sådana att upphandlingen ska göras om.

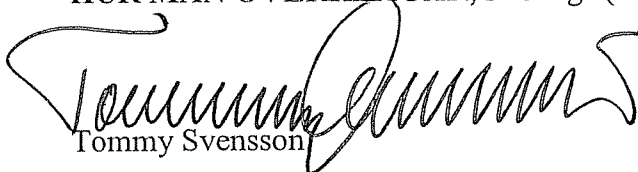
Övriga åberopade grunder

Länsrätten har enligt ovan konstaterat brister i förfrågningsunderlaget som föranleder att upphandlingen görs om och finner därför inte skäl att vidare pröva vad Securitas i övrigt åberopat.

Sammanfattning

I målet har framkommit brister i förfrågningsunderlaget som utgör skäl att besluta om åtgärder med stöd av 16 kap. 2 § LOU. Ansökan ska bifallas på så sätt att upphandlingen ska göras om.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (DV 3109/1d)

  
Tommy Svensson

Föredragande har varit Henrik Lindblom.



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

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

**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 offentlig part 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.