



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen  
Enhet 15

**DOM**  
2013-12-13  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
25821-13

Sida 1 (8)

**SÖKANDE**

Adecco Sweden AB, 556447-2677  
Box 12127  
102 24 Stockholm

**MOTPART**

Skatteverket  
171 94 Solna

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen om offentlig upphandling

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2013 -12- 1 6	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår Adecco Sweden AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 423687

Postadress  
115 76 Stockholm

Besöksadress  
Tegeluddsvägen 1

Telefon  
08-561 680 00

E-post:  
forvaltningsrattenistockholm@dom.se

Telefax  
08-561 680 01

Expeditionstid  
måndag – fredag  
09:00-15:00

**YRKANDEN M.M.**

Skatteverket genomför en upphandling avseende ramavtal för bemanningskonsulter/personaluthyrning för Skatteverket och Kronofogdemyndigheten (Dnr 131 437051-13/21). Upphandlingen genomförs genom ett förenklat förfarande enligt 15 kap. lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Av tilldelningsbeslut den 16 oktober 2013 framgår att Adecco Sweden AB:s (bolaget) anbud inte uppfyller alla ska-krav eftersom anbudet saknar accept eller information för punkterna 7.4.1, 7.4.3, 7.5 och 7.6.1.

**Bolaget yrkar** att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts på så sätt att ny utvärdering ska göras, varvid Skatteverket ska beakta bolagets anbud och i andra hand att rätten beslutar att upphandlingen ska göras om. Som grund för yrkandena anför bolaget att Skatteverket felaktigt förkastat bolagets anbud och agerat i strid mot principerna om likabehandling, icke-diskriminering och transparens i 1 kap. 9 § LOU. Bolaget riskerar skada på grund av Skatteverkets brott mot LOU.

**Skatteverket bestrider** bifall till ansökan eftersom man genomfört upphandlingen i enlighet med förfrågningsunderlagets utformning och i övrigt i enlighet med de unionsrättsliga principerna. Det var korrekt att förkasta bolagets anbud eftersom det inte uppfyller alla i upphandlingen ställda ska-krav.

**SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

De grundläggande principer som ska iakttas vid all offentlig upphandling är principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grund av

vad sökanden har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU.

#### Uppfyllande av ska-krav

En av huvudprinciperna enligt LOU är att anbud som inte uppfyller förfrågningsunderlagets obligatoriska krav, s.k. ska-krav, inte får beaktas vid utvärderingen. Krav som anges i förfrågningsunderlaget måste således vara uppfyllda för att den upphandlande myndigheten ska kunna pröva anbudet. Den upphandlande myndigheten får inte heller ändra eller frånfalla uppställda krav, eftersom förfarandet då skulle bryta mot likabehandlingsprincipen och principen om öppet förfarande.

Frågan i målet är om Skatteverket felaktigt har förkastat bolagets anbud utifrån vad bolaget har anfört i målet.

Av tilldelningsbeslutet framgår att bolaget blivit uteslutet på grund av att dess anbud saknar accept eller information för punkterna 7.4.1, 7.4.3, 7.5 och 7.6.1.

*Bolaget* anför att det genom att det gett en generell accept här accepterat samtliga avtalsvillkor. I anbudet har de angivit att "Adecco har tagit del av samtliga punkter och skrivelser och bekräftar utan reservationer accept på samtliga avtalsvillkor". Det framgår inte någonstans i upphandlingsunderlaget att Skatteverket inte accepterar några sådana skrivningar eller att det efter *varje* uppställt krav måste finnas med en text om att just detta krav accepteras.

*Skatteverket* anser inte att bolagets bekräftelse är en tydlig accept av de specifika tvingande kraven i förfrågningsunderlaget. Dessutom har Skatteverket i frågor och svar nr 2 bifogat en särskild sammanställning på

vilka krav som måste accepteras. Av svaret på frågan framgår att anbudet ska innehålla vissa uppgifter, bl.a. följande. Accept av avtalsvillkor enligt punkt 4.1, accept av villkor och svar på frågorna enligt punkt 6.4, accept av villkor enligt punkt 6.5, accept av villkor enligt punkt 7.4.1, accept av villkor enligt punkt 7.4.3, accept av villkor enligt punkt 7.5, accept av villkor samt beskrivning enligt punkt 7.6.1, accept av villkor enligt punkt 8.1.1. Mot denna bakgrund är det Skatteverkets uppfattning att ett generellt acceptande av samtliga avtalsvillkor inte är en fullgod accept.

Den kompletterande informationen som framkommer av frågor och svar är att anse som en del av förfrågningsunderlaget. Eftersom det i frågor och svar har angetts att det krävs accept av villkoren 7.4.1, 7.4.3, 7.5 och 7.6.1. och det är ostridigt att ett sådan specifik bekräftelse inte har angetts av bolaget finner förvaltningsrätten att bolaget inte kan anses uppfylla dessa krav.

#### **Transparens i utvärderingen**

*Bolaget* anför att Skatteverket på ett subjektivt sätt utfört utvärderingen av punkterna 7.6.1. och 6.9. Förfrågningsunderlaget ger inte någon ledning om vad som kommer att tillmätas betydelse för vad anbudsgivarna har att uppfylla för att få en viss poäng. Skatteverket skriver även uttryckligen att anbuden ska utvärderas subjektivt. Dessa utvärderingskriterier öppnar tydligt för en alltför godtycklig bedömning, som inte kan förutses av presumtiva leverantörer, varför det strider mot principen om transparens.

Frågan om vilka krav som kan ställas på ett förfrågningsunderlag har varit föremål för Högsta förvaltningsdomstolens prövning i RÅ 2002 ref. 50. Högsta förvaltningsdomstolen har där uttalad bl.a. följande. I det uppställda kravet på affärsmässighet får anses ligga att ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande enheten tillmäter

betydelse vid upphandlingen och att en utvärderingsmodell ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat. De skiftande förhållandena 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 träda för när.

I förfrågningsunderlagets punkt 6.9 som behandlar anbudsgivarens samhällsansvar har Skatteverket angett följande om hur kravet ska utvärderas.

*”Anbudsgivarens beskrivning och svar på punkterna 2 och 3 ovan utvärderas subjektivt enligt nedan*

Mycket bra och omfattande ansvar	avdrag 15 kronor
Ett visst ansvar	avdrag 5 kronor
Har ännu inte påbörjat arbetet med CST	avdrag 0 kronor”

I förfrågningsunderlagets punkt 7.6.1 som behandlar kvalitetsutvärdering av avropade konsulter och uppdrag har Skatteverket angett följande om hur kravet ska utvärderas.

*”Anbudsgivarens beskrivning av kvalitetsutvärdering enligt ovan utvärderas subjektivt enligt nedan*

Mycket bra och omfattande utvärdering	avdrag 15 kronor
En enkel utvärdering	avdrag 5 kronor
Har ännu inga rutiner för utvärdering	avdrag 0 kronor”

Förfrågningsunderlaget ska vara så klart och tydligt att anbudsgivarna ska kunna lämna konkurrenskraftiga anbud. Det är av den anledningen viktigt att anbudsgivare kan förutse vad som tillmäts betydelse vid utvärderingen. Det har inte i förfrågningsunderlaget förklarats mer ingående vad det innebär med en enkel/ett visst och mycket bra och omfattande. Enligt förvaltningsrättens bedömning är det svårt att förutse när anbudsgivarnas

samhällsansvar och kvalitetsutvärdering går från att vara ett visst/enkelt till att bli mycket bra och omfattade. Till det kommer även att Skatteverket uttryckligen skrivit att det har för avsikt att subjektivt utvärdera anbudena. Den bristfälliga informationen om vad som avsetts för att få avdraget om 5 respektive 15 kronor och att Skatteverket uttryckligen angivit att det ska utvärdera anbudena subjektivt lämnar ett så stort utrymme för godtycklighet att anbudsgivarna saknat möjlighet att förutse vad som skulle tillmätas betydelse vid anbudens prövning. Förvaltningsrätten finner mot denna bakgrund att utvärderingsmodellen brister i transparens.

*Bolaget* har även anfört att en annan brist i utvärderingsmodellen är att det i avtalsvillkoren anges att leverantören alltid ska svara på avrop och att en leverantör som underlåter att göra det alternativt tackar nej till en förfrågan fler än tio gånger förlorar sin plats i rangordningen. Här har Skatteverket avtalat bort det kontraktuella skadeståndet till föremål för sanktionen att leverantören förlorar sin plats i rangordningen. För det första innebär det att det inte finns någon sanktion för den leverantör som redan är rangordnad sist av de antagna leverantörerna. För det andra innebär det att det inte heller finns någon sanktion för en leverantör som tackar nej tio gånger för det fallet de andra två leverantörerna också skulle göra det. I denna situation ska Skatteverket, enligt publik fråga nr 34, "diskutera den uppkomna situationen" och "finna en lösning" med leverantörerna. Det har inte varit en tillräckligt avskräckande sanktion för att stävja taktisk prissättning. Även den procentuella viktningen mellan de tre kompetensnivåerna öppnar och upp för en taktisk prissättning; man kan t.ex. lägga ett lägre pris på en kategori där man inte avser att leverera och ett högre pris på en nivå där man tänkte leverera. Leverantören kan då välja att inte leverera på en nivå där man kan anta att förfrågningarna är få. Prissättningen bygger på att en leverantör tackar nej till avrop i de fall ett uppdrag är olönsamt. På grund av att utvärderingsmodellen öppnar upp för en taktisk prissättning har principen om lägsta pris inte fått genomslag.

*Skatteverket* bestrider omständigheten att principen om lägst pris inte fått genomslag. Det framgår av förfrågningsunderlaget 10.1 att utvärderingen sker genom principen om ekonomiskt mest fördelaktigt. Bolaget har betetts möjlighet att delta i de diskussioner som förts under anbudstiden, genom funktionen frågor och svar i upphandlingsverktyget Tendsign, i syfte att förtydliga eventuella oklarheter i förfrågningsunderlaget. Bolaget har, utan att åberopa att någon fråga om förfrågningsunderlaget kvarstått som outredd, valt att lämna anbud.

Förvaltningsrätten konstaterar Skatteverket, enligt förfrågningsunderlagets punkt 10.1, har för avsikt att teckna kontrakt med de leverantörer som angett de ekonomisk mest fördelaktiga anbuden. Förvaltningsrätten anser att det som bolaget invänt angående att utvärderingsmodellen öppnar upp för en taktisk prissättning och principen om lägsta pris inte får genomslag inte är tillräckligt för att visa brister i förfrågningsunderlaget i denna del.

#### **Skada**

*Bolaget* uppger att det riskerar att lida skada på grund av Skatteverkets brott mot LOU. Vidare anför bolaget att om bolagets anbud hade tagits upp till prövning hade det antagits som leverantör. I vart fall har bristerna i förfrågningsunderlaget påverkat bolagets möjlighet att upprätta ett konkurrenskraftigt anbud, vilket inneburit skada för bolaget.

Högsta förvaltningsdomstolen har i dom den 1 juli 2013 (mål nr 96-13) uttryckt följande.

I 16 kap. 6 § LOU regleras förutsättningarna för domstol att ingripa mot upphandlingen med stöd av vad som anförts i ansökan. För att grund för ingripande mot upphandlingen ska föreligga är det inte tillräckligt att sökanden anser sig ha lidit eller kunna komma lida skada, utan han ska visa att bolaget har lidit eller kan komma att lida skada av den eller de brister som påtalats.

Även om förvaltningsrätten funnit att utvärderingen brister i transparens finner förvaltningsrätten att bolaget inte har lidit och inte kan komma att lida skada som avses i 16 kap. 6 § LOU eftersom det rätteligen har uteslutits från upphandlingen till följd av att kraven i 7.4.1, 7.4.3, 7.5 och 7.6.1. inte anses uppfyllda. Någon grund för ingripande enligt LOU föreligger därmed inte. Bolagets ansökan om överprövning ska därför avslås.

#### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (DV 3109/1A LOU).

Susanne Bagge  
Rådman

Elin Vidlund har föredragit målet.



*Skatteverket* bestrider omständigheten att principen om lägst pris inte fått genomslag. Det framgår av förfrågningsunderlaget 10.1 att utvärderingen sker genom principen om ekonomiskt mest fördelaktigt. Bolaget har betetts möjlighet att delta i de diskussioner som förts under anbudstiden, genom funktionen frågor och svar i upphandlingsverktyget Tendsign, i syfte att förtydliga eventuella oklarheter i förfrågningsunderlaget. Bolaget har, utan att åberopa att någon fråga om förfrågningsunderlaget kvarstått som outredd, valt att lämna anbud.

Förvaltningsrätten konstaterar Skatteverket, enligt förfrågningsunderlagets punkt 10.1, har för avsikt att teckna kontrakt med de leverantörer som angett de ekonomisk mest fördelaktiga anbuden. Förvaltningsrätten anser inte att det som bolaget invänt angående att utvärderingsmodellen öppnar upp för en taktisk prissättning och principen om lägsta pris inte får genomslag inte är tillräckligt för att visa brister i förfrågningsunderlaget.

#### **Skada**

*Bolaget* uppger att det riskerar att lida skada på grund av Skatteverkets brott mot LOU. Vidare anför bolaget att om bolagets anbud hade tagits upp till prövning hade det antagits som leverantör. I vart fall har bristerna i förfrågningsunderlaget påverkat bolagets möjlighet att upprätta ett konkurrenskraftigt anbud, vilket inneburit skada för bolaget.

Högsta förvaltningsdomstolen har i dom den 1 juli 2013 (mål nr 96-13) uttryckt följande.

I 16 kap. 6 § LOU regleras förutsättningarna för domstol att ingripa mot upphandlingen med stöd av vad som anförts i ansökan. För att grund för ingripande mot upphandlingen ska föreligga är det inte tillräckligt att sökanden anser sig ha lidit eller kunna komma lida skada, utan han ska visa att bolaget har lidit eller kan komma att lida skada av den eller de brister som påtalats.

Även om förvaltningsrätten funnit att utvärderingen brister i transparens finner förvaltningsrätten att bolaget inte har lidit och inte kan komma att lida skada som avses i 16 kap. 6 § LOU eftersom det rätteligen har uteslutits från upphandlingen till följd av att kraven i 7.4.1, 7.4.3, 7.5 och 7.6.1. inte uppfylls. Någon grund för ingripande enligt LOU föreligger därmed inte. Bolagets ansökan om överprövning ska därför avslås.

#### HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (DV 3109/1A LOU).

  
Susanne Bagge

Rådman

Elin Vidlund har föredragit målet.



# 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. 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 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.

1947-1948

1949-1950

1951-1952

1953-1954

1955-1956

1957-1958

1959-1960

1961-1962

1963-1964