



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen  
Enhet 17

**DOM**  
2014-08-28  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
5906-14

### SÖKANDE

Edenred Sweden AB, 556253-6341

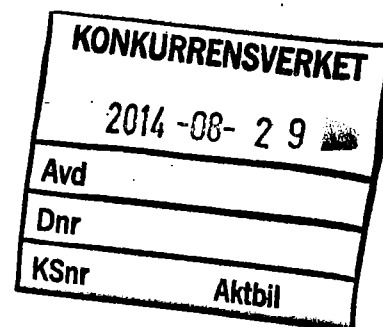
Ombud: Advokat Ulf Öberg och jur.kand. Mattias Schain  
Advokatfirman Öberg & Associés AB  
Box 2098  
103 13 Stockholm

### MOTPART

SKL Kommentus Inköpscentral AB, 556819-4798  
117 99 Stockholm

### SAKEN

Överprövning av offentlig upphandling



### FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår yrkandena om att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen och yttrande från Konkurrensverket.

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Förvaltningsrätten avslår yrkandet om att tiodagarsfrist inte ska gälla.

Dok.Id 502870

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  
08:00-16:30

**YRKANDEN M.M.**

SKL Kommentus Inköpscentral AB (SKI) genomför en upphandling av ramavtal avseende lunchkuponger och lunchkort. Upphandlingen genomförs som en öppen upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU).

Av tilldelningsbeslut den 7 mars 2014 framgår att SKI beslutat att teckna avtal med en annan leverantör än Edenred Sweden AB (Edenred) avseende lunchkort. Av beslutet framgår vidare att Edenreds anbud inte har utvärderats eftersom anbudet inte uppfyllt ställda krav i förfrågningsunderlaget. Det saknades information om en underleverantör, både avseende bevis om betalda skatter och socialförsäkringsavgifter och avseende bevis om registrering.

Edenred Sweden AB (Edenred) ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar i första hand att upphandlingen såvitt den avser lunchkort ska få avslutas först sedan rättelse har gjorts på så sätt att Edenred beretts tillfälle att inkomma med handlingar som visar att Prepay Technologies Limited (PPT) saknar restförda skulder avseende socialförsäkringsavgifter och skatter. I andra hand yrkar Edenred att upphandlingen ska göras om. Edenred yrkar även att förvaltningsrätten ska inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen och ett yttrande från Konkurrensverket.

Edenred ger in bl.a. registreringsbevis för PPT och ett intyg om att PPT inte har några obetalda skatter och avgifter.

SKI bestrider bifall till ansökan och yrkar att någon tiodagarsfrist inte ska gälla. Till stöd för sin talan anför SKI bl.a. följande. Det saknas förutsättningar för domstolsingripande i upphandlingen. Det strider inte mot lika-behandlingsprincipen, någon annan princip eller någon bestämmelse i

LOU att förkasta Edenreds anbud på grund av att bevis om betalda skatter och avgifter för PPT eller bevis om registrering inte bifogats. Förfarandet har varit i enlighet med LOU vilken i sin tur är förenlig med EU-rätten.

### SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

Upphandlande myndigheter ska enligt 1 kap. 9 § LOU 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. Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har anfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU, dvs. att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts. För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs både att sökanden kan visa att upphandlande myndighet agerat på ett sätt som inte är förenligt med den upphandlingsrättsliga regleringen och att sökanden till följd av detta agerande lidit eller kan komma att lida skada.

### **Anbudet förkastat på grund av att bevis om betalda socialförsäkringsavgifter och skatter och registrering i bolagsregister saknats**

*Principerna om likabehandling och icke-diskriminering samt förhandsavgörande från EU-domstolen och yttrande från Konkurrensverket*

Edenred anför sammanfattningsvis följande. I förfrågningsunderlaget har uppställts villkor om att till anbudet bilägga bevis att utländska underleverantörer inte har restförda skulder avseende socialförsäkringsavgifter och skatter i det egna landet och bevis om att utländska underleverantörer är registrerade i bolagsregister i det egna landet. Villkoren strider mot likabehandlingsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen, och Edenreds anbud har uteslutits till följd av villkoren. Såväl 10 kap. 4 § LOU som SKI:s tillämpning av bestämmelsen strider mot nämnda principer. Tillämpningen

har försvårat Edenreds deltagande i upphandlingen och medfört alltför betungande administrativa bördor. Lättnaden i den administrativa bördan för svenska leverantörer och underleverantörer avskräcker anbudsgivare från att anlita utländska underleverantörer. PPT är registrerat i det brittiska bolagsregistret. Edenred bilade inte något registreringsbevis till sitt anbud. Om Edenred bara haft svenska underleverantörer hade SKI själva inhämtat uppgift om i vad mån underleverantörerna hade restförda skatter eller avgifter. Med en brittisk underleverantör har Edenred varit ålagd att själv inom anbudstiden på 40 dagar tillhandahålla ett så kallat Tax Clearance Letter. Ett sådant tar fyra veckor för PPT att erhålla från den brittiska skattemyndigheten.

LOU och upphandlingsdirektivet<sup>1</sup> ger den upphandlande myndigheten en möjlighet att fordra sådana intyg respektive bevis som är i fråga. SKI har emellertid använt denna möjlighet olika beroende på vilket land en leverantör är hemmahörande i. För svenska leverantörer infordras bevisen och intygen endast i de fall SKI inte på egen hand kunnat utverka den aktuella informationen. För leverantörer hemmahörande i utlandet kräver SKI istället att handlingarna ges in tillsammans med anbudet, vid äventyr av att anbudet annars förkastas. Detta oavsett SKI:s möjligheter att själv inhämta den efterfrågade informationen. Det föreligger således en olikabehandling.

Ska-kravet för utländska anbudsgivare eller underleverantörer att bilägga bevis till anbudet som visar att företaget inte har restförda skulder avseende socialförsäkringsavgifter och skatter i det egna landet, är också oproportionerligt i förhållande till dess syfte. Den bristande proportionaliteten i att anbudet uteslöts styrks av att de intyg som avses kan ersättas av en uttusa som har avgetts på heder och samvete eller av en liknande försäkran.

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster.

Det principen om likabehandling inom upphandlingsrätten tar sikte på är inte att alla anbudsgivare ska garanteras någon viss miniminorm enligt upphandlingsdirektiven, utan att anbudsgivarna, oberoende av nationalitet, behandlas lika både när de utarbetar sina anbud och när anbuderna prövas av den upphandlande myndigheten. I förevarande fall kan det konstateras att Edenred har missgynnats på grund av att anbudet inkluderat en brittisk underleverantör.

Edenred begär att förvaltningsrätten inhämtar ett förhandsavgörande från EU-domstolen om EU-rättens innebörd i nu aktuellt avseende, dvs. huruvida lättningen i den administrativa bördan för svenska leverantörer och underleverantörer i offentlig upphandling enligt 10 kap. 4 § LOU och om kravet på registreringsbevis från utländska leverantörer strider mot likabehandlingsprincipen och principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet, huruvida detta utgör en inskränkning vid utövandet av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i artiklarna 49 och 56 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), huruvida särbehandlingen av utländska leverantörer och underleverantörer kan motiveras av några skäl av allmänintresse samt om den i förekommande fall är nödvändig och proportionerlig för att uppnå det angivna målet av allmänintresse. Till ledning för domstolens beslut att hänskjuta målet för förhandsavgörande till EU-domstolen, begär Edenred att domstolen inhämtar ett yttrande från Konkurrensverket.

**SKI** anför att upphandlingsförfarandet inte strider mot LOU eller någon grundläggande princip att det saknas anledning att inhämta yttrande från Konkurrensverket eller att begära förhandsavgörande från EU-domstolen..

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska leverantörer vid en upphandling behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, vilket också följer av EU-rätten. Likabehandlingsprincipen innebär bl.a. att alla leverantörer ska ges så lika förutsättningar som möjligt, t.ex. genom att de ges samma information vid samma tillfälle. Principen innebär vidare att krav inte får vara utformade så att vissa anbudsgivare gynnas eller har avsevärt mycket lättare att lämna anbud. Icke-diskrimineringsprincipen innebär att det är förbjudet att diskriminera leverantörer på grund av nationalitet. Det får exempelvis inte finnas krav som enbart svenska leverantörer kan uppfylla.

Enligt 10 kap. 2 § första stycket 5 LOU får en leverantör uteslutas från att delta i en upphandling bl.a. om leverantören inte har fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatter i det egna landet eller i det land där upphandlingen sker. Den upphandlande myndigheten får enligt tredje stycket i samma paragraf begära att en leverantör visar att det inte finns någon grund för att utesluta leverantören på den grunden, utom i de fall som gäller socialförsäkringsavgifter och skatter i Sverige. Vid kontroll av att åligganden avseende sådana avgifter och skatter har fullgjorts ska enligt 10 kap. 4 § LOU i stället uppgifter inhämtas från behörig myndighet. Enligt 10 kap. 2 § första stycket 6 får en leverantör även uteslutas om den i något väsentligt hänseende har låtit bli att lämna upplysningar som begärts med stöd av bestämmelserna i 10 kap. Upphandlande myndighet får också begära att en anbudsgivare visar att han eller hon är registrerad i aktiebo-lags- eller handelsregister eller motsvarande register (11 kap. 6 § LOU).

Förvaltningsrätten finner att bestämmelsen i 10 kap. 4 § LOU innebär ett enklare förfarande för de anbudsgivare som har åligganden i fråga om skatter och socialförsäkringsavgifter i Sverige och att detta sannolikt i praktiken oftare gynnar svenska anbudsgivare än utländska. Bestämmelsen är emellertid utformad på ett sådant sätt att den gäller lika för alla anbudsgivare oavsett om det är en svensk eller en utländsk anbudsgivare. Även

svenska anbudsgivare kan ha åligganden avseende skatter och avgifter i andra länder och således vara tvungna att visa att det inte finns grund för att utesluta dem med anledning av att sådana åligganden inte har fullgjorts i ett annat land. På samma sätt kan en utländsk anbudsgivare omfattas av den enklare kontroll som görs i fråga om skatter och avgifter i Sverige. Även om bestämmelsen i praktiken oftare underlättar för svenska leverantörer medför den ingen ytterligare börda för utländska leverantörer, och utländska leverantörer är inte förhindrade att uppfylla kravet. Vidare kan konstateras att det inte är praktiskt möjligt att uppnå helt identiska förutsättningar för alla anbudsgivare oavsett nationalitet, och det är inte heller syftet med likabehandlings- och icke-diskrimineringsprinciperna. Exempelvis anses det under vissa förutsättningar tillåtet att ange vilket språk ett anbud ska ges in på, trots att detta sannolikt förenklar för företag med viss nationalitet.

I SKI:s förfrågningsunderlag anges under avsnitt 2.1.1.3 att för utländska anbudsgivare och underleverantörer ska bevis som visar att företaget inte har restförda skulder avseende socialförsäkringsavgifter och skatter i det egna landet biläggas anbudet. Det anges även att för utländska anbudsgivare och underleverantörer ska bevis som visar att företaget är registrerat i aktiebolags- eller handelsbolagsregister eller liknande register som gäller i det egna landet biläggas anbudet (2.1.2.1). Förvaltningsrätten finner mot bakgrund av vad som redovisats ovan att kraven är förenliga med LOU. Förvaltningsrätten finner vidare att utländska leverantörer inte har varit förhindrade eller haft väsentligt svårare att uppfylla kraven. Den skillnad som föreligger får anses vara sakligt motiverad utifrån möjligheterna till en enkel kontroll angående uppgifter som finns tillgängliga i Sverige. Att kravet på bevis kan ersättas av en utsaga som har avgetts på heder och samvete eller av en liknande försäkran innebär enligt förvaltningsrättens mening inte att kraven är oproportionerliga. Förvaltningsrätten finner således att de berörda kraven i förfrågningsunderlaget inte strider mot de grund-

läggande principerna för upphandling, och det finns inte heller anledning att inhämta yttrande från Konkurrensverket eller förhandsavgörande från EU-domstolen.

*Begäran om komplettering*

Edenred anför följande. För det fall det inte varit möjligt för SKI att på egen hand få tillgång till uppgifter om socialförsäkringsavgifter och skatter och om registrering i bolagsregister har SKI enligt likabehandlingsprincipen i vart fall varit skyldigt att först begära att Edenred skulle tillhandahålla handlingarna innan anbudet kunde uteslutas. SKI borde åtminstone ha haft en skyldighet att uppmana Edenred att visa att det inte fanns någon grund för att utesluta anbudet, i synnerhet som SKI under förfarandet ställde frågor som var hänförliga till Edenreds underleverantör.

SKI anför att upphandlingsförfarandet inte i någon del strider mot de grundläggande principerna eller upphandlingsreglerna i övrigt.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Enligt 15 kap. 12 § andra stycket LOU får en upphandlande myndighet begära att ett anbud förtydligas och kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Det finns dock ingen skyldighet för en myndighet att begära eller erbjuda komplettering. Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att kravet på att ge in bevis om betalda avgifter och skatter och om bolagsregistrering inte strider mot de grundläggande principerna. Det finns därför inte någon anledning att frångå bestämmelsen om att en begäran om komplettering är en frivillig möjlighet för den upphandlande myndigheten. SKI:s förfarande i denna del har således inte stått i strid med upphandlingsregleringen.



*Frågan om underleverantör*

Edenred anför i huvudsak följande. Det har inte funnits någon skyldighet för Edenred att ge in de efterfrågade bevisen beträffande PPT, eftersom PPT inte ska ses som en underleverantör utifrån definitionen i förfrågningsunderlaget. PPT träder inte i Edenreds ställe för att utföra hela eller delar av uppdraget. Istället tillhandahåller PPT Edenred en tjänst i form av en teknisk betalningslösning. Att Edenred uppgav PPT som underleverantör i sitt anbud berodde på en felläsning av förfrågningsunderlaget. Den huvudsakliga innebörden av affärsmodellen klargjordes för SKI i svar på fråga den 20 februari 2014. För det fall underleverantörsbegreppet i denna upphandling ändå ska ges en vidare betydelse än den Edenred gör gällande, måste det ifrågasättas om förfrågningsunderlaget är i överensstämmelse med transparensprincipen i 1 kap. 9 § LOU.

SKI anför i huvudsak följande. Frågan om PPT ska betraktas som underleverantör måste prövas utifrån vad som anförts i anbudshandlingarna. Edenred angav PPT som underleverantör i sitt anbud efter att ha tagit del av förfrågningsunderlagets definition. En anbudsgivare måste stå för de uppgifter som lämnas i anbud. Andra uppgifter kan inte ligga till grund för bedömning av om SKI gjorde rätt eller fel som betraktade PPT som underleverantör, eftersom det skulle innebära att Edenred tilläts ändra sitt anbud i efterhand. Då SKI fann att registreringsbevis och bevis om inbetalning av skatter och avgifter inte hade bifogats anbudet frågade SKI Edenred vilka tjänster PPT skulle tillhandahålla inom ramen för anbudet. SKI fann utifrån det svar som gavs att PPT var underleverantör för upphandlingen av lunchkort. Vidare uppgav Edenred att PPT bland annat ger ut e-pengar, tillhandahåller konton för anställda och tillhandahåller saldoinformation och transaktionshistorik. Detta innebär, till skillnad från vad Edenred nu anför, att PPT träder i Edenreds ställe och fullgör delar av uppdraget. Utan PPT:s medverkan som underleverantör faller anbudet i sin helhet. Edenred

har tolkat kravet så som SKI avsett att det ska tolkas, att det omfattar leverantörer som utför de tjänster PPT utför.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Enligt förfrågningsunderlaget, avsnitt 2.1.3.1, avses med underleverantör sådan leverantör som träder i Ramavtalsleverantörens ställe för att utföra hela eller delar av uppdraget/leveransen och inte de leverantörer som levererar diverse varor och tjänster till Ramavtalsleverantören.

Förvaltningsrätten finner att definitionen av underleverantör i förfrågningsunderlaget är tillräckligt tydlig och att samtliga anbudsgivare har fått samma förutsättningar att förstå vad upphandlande myndighet avser med uttrycket. Förvaltningsrätten anser således inte att transparensprincipen har åsidosatts.

Enligt förvaltningsrättens mening faller PPT:s verksamhet såsom den beskrivits inom definitionen för en underleverantör i denna upphandling. Det är vidare ostridigt att Edenred angav PPT som underleverantör i sitt anbud. Att Edenred nu ändrat inställning och förklarar att förfrågningsunderlaget lästs fel saknar betydelse. PPT ska följaktligen betraktas som underleverantör till Edenred och omfattades således av kraven på bevis om socialförsäkringsavgifter och skatter och om bolagsregistrering.

#### *Förvaltningsrättens slutsats*

Det är ostridigt i målet att Edenred inte till sitt anbud har bilagt bevis om att PPT inte har restförda skulder avseende socialförsäkringsavgifter och skatter i det egna landet eller bevis om att PPT är registrerat i aktiebolags- eller handelsbolagsregister eller liknande register i det egna landet. Förvaltningsrätten har funnit att Edenred genom det som anförts inte har visat att SKI agerat på ett sätt som inte är förenligt med den upphandlingsrätts-

liga regleringen. Det finns således inte grund för något ingripande enligt LOU, varför Edenreds ansökan ska avslås.

### Tiodagarsfrist

SKI har yrkat att någon tiodagarsfrist inte ska gälla och anför i huvudsak följande. Edenreds ansökan är uppenbart ogrundad. Den pågående överprövningen är endast ett sätt att fördröja upphandlingsprocessen. Edenred använder överprövningen som en förevändning för att få de myndigheter som är avropsberättigade i det upphandlade ramavtalet att direktupphandla tjänsten från Edenred i stället.

Edenred bestrider att processen är ett sätt att fördröja upphandlingen.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. När en förlängd avtalsspärr gäller får en upphandlande myndighet inte ingå avtal förrän tio dagar gått från det att förvaltningsrätten har avgjort målet. Rätten får besluta att någon tiodagarsfrist inte ska gälla (16 kap. 10 § första och fjärde stycket LOU). Det har inte framkommit tillräckliga skäl för att besluta att tiodagarsfristen inte ska gälla. Yrkandet ska därför avslås.

### HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

  
Christina Fredin

Rådman

Förvaltningsrättsnotarien Lovisa Klingberg 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.