



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I LINKÖPING**

**DOM**  
2016-09-16  
Meddelad i Linköping

Mål nr  
3905-16

**SÖKANDE**

Umeå Vård & Boende AB, 559053-7626  
Samuel Permans Gata 28 A  
831 42 Östersund

Ombud: Advokaten Erik Boberg  
Advokatfirman Abersten HB  
Prästgatan 24  
831 31 Östersund

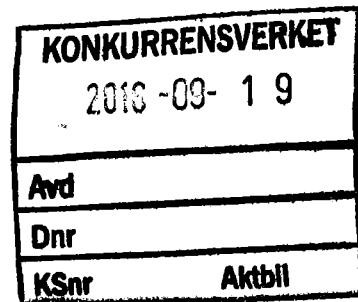
**MOTPART**

Migrationsverket, 202100-2163  
Verksamhetsområde Rättslig styrning  
Rättsenheten  
601 70 Norrköping

Ombud: Advokaten Toralf Hällen  
Flood Herslow Holme Advokatbyrå AB  
Box 7615  
103 94 Stockholm

**SAKEN**

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



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 261888

**Postadress**

Box 406  
581 04 Linköping

**Besöksadress**

Brigadgatan 3

**Telefon**

013-25 11 00

**Telefax**

013-25 11 40

**E-post:** [forvaltningsratten@linkoping@dom.se](mailto:forvaltningsratten@linkoping.dom.se)  
[www.forvaltningsratten@linkoping.domstol.se](http://www.forvaltningsratten@linkoping.domstol.se)

**Expeditionstid**

måndag–fredag  
08:00-16:00

### ANSÖKAN M.M.

Migrationsverket genomför en upphandling avseende *Ramavtal Tillfälligt boende för asylsökande Västerbottens län*, dnr 3.2.1-2016-41284. Upphandlingen genomförs som förenklat förfarande enligt LOU och sista dagen att inkomma med anbud var den 22 april 2016. Upphandlingen omfattar sju olika boendeformer (A-G) med olika kontraktstider och anbudsgivare har kunnat lämna anbud på ett eller flera av dessa delområden. Umeå Vård & Boende AB (Bolaget) har lämnat anbud för boendeform A i samtliga varianter av avropstid. Migrationsverket meddelade den 1 juni 2016 ett tilldelningsbeslut. Av upphandlingsprotokoll till beslutet framgår att Bolaget inte har kvalificerats för att gå vidare till utvärdering. Som skäl anges att Bolaget inte uppfyller ett krav enligt punkt 3.1 i förfrågningsunderlaget ”A-skatt, ej arbetsgivare eller momsregistrerad”.

Bolaget ansöker om överprövning av upphandlingen såvitt avser boendeform A och yrkar att förvaltningsrätten i första hand beslutar om rättelse med innebörden att Bolaget kvalificeras och tilldelas kontrakt och i andra hand att upphandlingen ska göras om.

Migrationsverket begär att ansökan avslås.

### VAD PARTERNA SAMMANFATTNINGSVIS HAR ANFÖRT

#### **Bolaget**

I punkten 3.1 i förfrågningsunderlaget har Migrationsverket angivit att Migrationsverket kommer kontrollera att leverantören är registrerad för redovisning och inbetalning av mervärdesskatt, innehållen A-skatt och arbetsgivaravgifter ”om registreringskyldighet föreligger” samt att anbudsgivaren vid anbudets inlämnande ska inneha F-skattebevis förutsatt att anbudsgiva-

ren ”*kan erhålla F-skattebevis enligt gällande skatteregler*”.

Det uppställda kravet är inte absolut i den meningen att registreringarna i alla fall måste föreligga. I första ledet anges som förutsättning för registrering att *registreringsskyldighet skall föreligga* och i andra ledet att F-skattbevis *kan erhållas enligt gällande skatteregler*. Bolaget bedrev vid anbudets inlämnande ingen registreringsskyldig verksamhet varför man enligt gällande skatteregler då inte skulle ha F-skattebevis eller vara registrerad för mervärdesskatt. Aktuella registreringar samt F-skattebevis erhålls först när självständig verksamhet bedrivs, vilket det då inte gjordes. Bolaget skulle naturligtvis vidta de åtgärder som krävs för att erhålla aktuella registreringar och F-skattebevis så snart man, enligt gällande skatteregler, är skyldig att göra det, t.ex. vid tilldelning av upphandlingskontrakt. Bolaget har för övrigt nu erhållit F-skattebevis.

Bolaget hade vid anbudstillfället inte heller tagit del av den fråga under Frågor och svar som Migrationsverket hänvisar till. Bolagets anbud gällde endast upphandlingen för Västerbottens län och Bolaget tog därför bara del av de frågor och svar som redovisades rörande den upphandlingen. Den fråga och svar som Migrationsverket gör gällande gäller upphandlingen för Dalarnas län. Det framgår inte heller tydligt att ytterligare frågor och svar finns redovisade på annan plats. Fråga 8 har således omfattat en annan upphandling och har inte tydligt redovisats som gällande även den upphandling i vilken Bolaget deltog. Hade Bolaget tagit del av fråga 8 vid anbudstillfället hade man givetvis lämnat in kopia på ansökan om F-skattebevis, vilken hade inlämnats till Skatteverket redan den 6 april 2016 trots att detta i och för sig inte var ett krav enligt förfrågningsunderlaget. Migrationsverkets svar på fråga 8 innebär inte och inte heller får innebära att ytterligare krav tillkommer utöver vad som framgår av förfrågningsunderlaget utan det som anges är endast att Migrationsverket godtar det som frågeställaren frågat om.

Bolaget har således uppfyllt de i förfrågningsunderlaget uppställda kraven, och de facto - trots att detta inte varit nödvändigt för att uppfylla kraven - både ansökt om och erhållit F-skattebevis. Under sådana omständigheter, och med hänsyn tagen till att svaret på fråga 8 i vart fall redovisats otillgängligt, är det oproportionerligt att förkasta Bolagets anbud på det sätt som skett.

Bolaget har offererat ett pris som hade lett till tilldelning av ramavtal om anbudet hade kvalificerats till utvärdering. Hade Migrationsverket inte felaktigt bedömt att Bolagets anbud inte uppfyllde det ställda kravet skulle Bolaget ha tilldelats upphandlingskontrakt. Bolaget har således till följd av nämnda överträdelser av LOU lidit eller i vart fall riskerar att lida skada.

#### **Migrationsverket**

Enligt verket innefattar motiveringen i upphandlingsprotokollet att anbudet inte uppfyller kravet på F-skatt. För det fall förvaltningsrätten finner att motiveringen inte kan förstås på det sättet görs gällande att det krav Bolaget inte uppfyller är kravet enligt punkten 3.1 i förfrågningsunderlaget att anbudsgivaren vid anbudets inlämnande ska vara godkänd för F-skatt förutsatt att denne kan vara det enligt gällande skatteregler. Eftersom Bolagets anbud ska diskvalificeras vid en eventuell rättelse av tilldelningsbeslutet har Bolaget inte lidit skada och kan inte heller komma att lida skada av att Migrationsverket har meddelat ett tilldelningsbeslut som avseende Bolagets anbud varit felaktigt motiverat.

Migrationsverket har haft att kontrollera uppgiften om F-skatteregistering i Skatteverkets register. För nybildade bolag och för bolag som av andra skäl ännu inte har hunnit godkännas för F-skatt av Skatteverket den 22 april 2016 har det varit tillräckligt att anbudsgivaren i anbudet (vid anbudets inlämnande) har kunnat visa att ansökan om godkännande för F-skatt har getts

in till Skatteverket senast den 22 april 2016.

Uppgift om inkomsten ansökan avseende godkännande för F-skatt omfattas hos Skatteverket av sekretess enligt 27 kap 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Migrationsverket har därför inte möjlighet att utföra uppgift om sådan ansökan från Skatteverket.

Kravet på godkännande för F-skatt som en del av kontrollen av anbudsgivaren och eventuella underleverantörer får anses proportionerligt med hänsyn till Migrationsverkets behov av bl.a. fungerande e-handelslösningar (dessa förutsätter att anbudsgivarna, jämte eventuella underleverantörer, själva sköter inbetalning av skatter och avgifter), säkerställande av varje aktörs (leverantör eller underleverantör) status och ansvar samt därigenom kontroll av och driftsäkerhet i de anläggningar till vilka asylsökande hänvisas för tillfälligt boende. Migrationsverket har erfårit vissa komplikationer i detta hänseende vid tidigare upphandlingar av tillfälliga asylboenden. Därtill måste hänsyn tas till att upphandlingen är mycket omfattande vad avser såväl antal anbudslämnande leverantörer som behovet av tillfälliga asylboenden och att Migrationsverket har särskilt stort behov av att minimera de problem som kan uppstå i anledning av aktuell upphandling.

Av punkten 2.13 i förfrågningsunderlaget framgår att frågor angående upphandlingen kan ställas via VISMA TendSigns funktion för frågor och svar, samt att Migrationsverket endast besvarar inkomna frågor via denna funktion, för att säkerställa att samtliga anbudslämnare ges samma information. Vid varje publicerat svar skickas även ett meddelande till samtliga intressenter som hämtat förfrågningsunderlaget. Det åligger samtliga anbudslämnare att ta del av den information som lämnas. Migrationsverket har dessutom den 6 april 2016 publicerat ett publikt informationsmeddelande om att samtliga frågor och svar samt informationsmeddelanden som lämnas i funktionen gäller samtliga upphandlingar av "Ramavtal Tillfälligt boende för asyl-

sökande”, varav nu aktuell upphandling utgör en.

I funktionen Frågor och Svar i VISMA TendSign, har Migrationsverket den 24 mars 2013 publicerat svar på publik fråga 8 inkommen i upphandlingen avseende Dalarnas län. Av svaret framgår att Migrationsverket godtar att anbudsgivaren, i en situation där företaget är nyregisterat och inte hunnit få F-skatteregistering, uppfyller kravet genom att bolaget till anbudet bifogar kopia av ansökan om godkännande om F-skatt.

Migrationsverket anser att förfrågningsunderlaget jämte frågor och svar i ovanstående delar är så klart och tydligt utformat som de grundläggande principerna i 1 kap 9 § LOU förutsätter. Anbudsgivare har en skyldighet att omsorgsfullt ta del av förfrågningsunderlaget och då särskilt av den upphandlade myndigheten framställda obligatoriska krav jämte sådana förtydliganden av dessa som nu är ifråga. Det ska sålunda ha stått klart för samtliga anbudsgivare att det för nybildade bolag eller för bolag som av andra skäl inte var godkända för F-skatt förelåg en skyldighet att till anbudet bifoga kopia på bolagets ansökan om godkännande för F-skatt.

Att Bolaget inte påstår sig ha bedrivit registreringsskyldig verksamhet vid anbudstillfället medför inte att Bolaget har varit förhindrad att ansöka om godkännande för F-skatt. Den i upphandlingen efterfrågade verksamheten utgör näringsverksamhet. Bolaget har således haft möjlighet att till sitt anbud bifoga kopia av undertecknad ansökan om godkännande för F-skatt som visar att sådan ansökan inkommit till Skatteverket före anbudstidens utgång. Bolaget har inte gjort detta. Anbudet uppfyller därmed inte ställda krav och Bolaget ska diskvalificeras.

Sammanfattningsvis och med hänvisning till vad som ovan anförts, kan Migrationsverket inte anses ha brutit mot vare sig principerna om likabehandling och öppenhet, någon annan grundläggande princip i 1 kap 9 § LOU

eller någon annan bestämmelse i nämnda lag på sådant sätt att Bolaget lidit eller kan komma att lida skada.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Förfrågningsunderlaget

Av punkten 3.1 *Kontroll av leverantören* i förfrågningsunderlaget framgår bl.a. följande.

*Migrationsverket kommer kontrollera att leverantören*

[...]

*-Anbudsgivaren ska vid anbudets inlämnande inneha F-skattebevis förutsatt att anbudsgivaren kan erhålla F-skattebevis enligt gällande skatteregler.*

Migrationsverket har den 6 april 2016 publicerat ett publikt informationsmeddelande enligt följande.

*Samtliga frågor och svar gäller samtliga upphandlingar med dnr:*

[...]

*dnr 3.2.1-2016-41280*

[...]

*dnr 3.2.1-2016-41282*

[...]

Av Frågor och Svar i VISMA TendSign avseende *Ramavtal tillfälligt boende för asylsökande, Dalarnas län, dnr 3.2.1-2016-41280* framgår följande.

*Publik fråga 8 (datum 2016-03-24): Vi kommer lämna anbud från ett nystartat aktiebolag. Vi har ansökt om F-skattebevis samt registrering för moms och arbetsgivaravgifter. Eventuellt hinner vi inte få beslutet innan anbudets inlämnande och undrar därför om ni godtar att vi bifogar en kopia på ansökan till Skatteverket. Eftersom bolaget är nystartat har vi inte haft möjlighet att kunna erhålla dessa bevis/registreringar tidigare och enligt tidigare rättsfall bör inte Migrationsverket diskriminera nystartade bolag i upphandlingen.*

*Publikt svar (datum 2016-04-04): Migrationsverket godtar detta.*

### Övrig utredning

Av broschyren *Företagsregistrering SKV 418 utgåva 31*, utgiven av Skatteverket i februari 2015, framgår följande beträffande registreringen i fråga.

#### *Vem kan bli godkänd för F-skatt?*

*Villkor för att bli godkänd för F-skatt är att du*

- *bedriver näringsverksamhet eller*
- *avser att bedriva näringsverksamhet samt*
- *att du lämnat dina deklarationer och betalat dina skatter och avgifter.*

#### Förvaltningsrättens bedömning

En upphandlande myndighet är fri att bestämma hur förfrågningsunderlaget i en upphandling ska utformas samt kriterierna för tilldelning av kontrakt så länge de gemenskapsrättsliga principerna iakttas. De obligatoriska krav som anges i förfrågningsunderlaget ska normalt vara till fullo uppfyllda i anbudet för att den upphandlande myndigheten ska kunna uppta ett anbud till slutlig anbudsutvärdering och tilldela anbudsgivaren kontrakt i upphandlingen (jfr HFD 2016 ref 37).

Det åligger den part som gör gällande att en upphandlande myndighet brutit mot bestämmelserna i LOU att visa att skäl för begärd åtgärd föreligger enligt nämnd lagstiftning.

Bolaget har diskvalificerats med motiveringen att det inte uppfyller kravet enligt punkt 3.1 i förfrågningsunderlaget att vara registrerat för mervärdesskatt, innehållen A-skatt och arbetsgivaravgifter. Under överprövningsprocessen har Migrationsverket gjort gällande att det krav Bolaget inte uppfyller är kravet enligt samma punkt att anbudsgivaren vid anbudets inläm-



nande ska vara godkänd för F-skatt samt att motiveringen i upphandlingsprotokollet innefattar även detta krav.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att kravet om registrering för arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt är ett annat krav än kravet avseende F-skatt även om båda kraven angetts i samma punkt i förfrågningsunderlaget. Motiveringen i upphandlingsprotokollet innefattar således inte den grund som Migrationsverket nu gör gällande.

Beträffande möjligheten att pröva omständigheter som åberopas först under överprövningsprocessen kan följande framföras. Vare sig förvaltningsprocesslagen (1971:291) eller bestämmelserna i LOU innehåller något krav på att de omständigheter som anförs till grund för parternas talan ska vara slutligt bestämda innan ansökningsfristens utgång eller vid någon särskild tidpunkt under prövningen i förvaltningsrätten. Upphandlande myndighet ska förvisso ange skälen för att utesluta en anbudsgivare, men några krav på att myndigheten uttömmande ska ange alla omständigheter som ligger till grund för beslutet finns inte (jfr t.ex. Kammarrätten i Sundsvalls dom den 6 mars 2012 i mål nr 93-12). Med beaktande av de effektivitetshänsyn som bör råda i mål av detta slag samt med hänsyn taget till att rättssäkerheten för Bolaget tillgodosätts genom den kommunikering som skett i målet, finner därför förvaltningsrätten, vid en sammantagen bedömning, att övervägande skäl talar för att förvaltningsrätten har möjlighet att beakta även det under domstolsprocessen tillkommande skälet för Migrationsverkets beslut att inte kvalificera Bolaget till vidare utvärdering (se även HFD 2013 ref. 5).

Förvaltningsrätten konstaterar att Migrationsverket har tydliggjort att Frågor och svar i samtliga upphandlingar avseende ramavtal för tillfälligt boende för asylsökande utgör en del av förfrågningsunderlaget i varje upphandling. Mot denna bakgrund och med beaktande av innehållet i berörd publik fråga och svar nr 8 finner förvaltningsrätten att kravet ifråga uppfyller LOU:s krav

på transparens i förhållande till leverantörer, däribland Bolaget, som valt att delta i upphandlingen.

Migrationsverket har uppgett att syftet med det aktuella kravet är att Migrationsverket redan vid anbudsutvärderingen ska kunna försäkra sig om att de anbudsgivare som tilldelas kontrakt i upphandlingen kan tillhandahålla fungerande e-handelslösningar (vilket förutsätter att anbudsgivarna, jämte eventuella underleverantörer, själva sköter inbetalning av skatter och avgifter), samt har status och ansvar som säkerställer kontroll av och driftsäkerhet i de anläggningar till vilka asylsökande hänvisas för tillfälligt boende. Med beaktande av angivna motiv till regleringen ifråga samt det förhållandet att Migrationsverket enligt ovan givit nystartade bolag möjlighet att inkomma med en ansökan om registrering kan kravet i fråga inte heller anses vara oproportionerligt i LOU:s mening.

Bolaget har med hänsyn till föremålet för upphandlingen i vart fall avsett att bedriva näringsverksamhet och kan således inte varit förhindrat att ansöka om godkännande för F-skatt innan tid för anbudsgivning. Bolaget har vid anbudets inlämnande otvistigt varken varit registrerat för F-skatt eller lämnat kopia av sin ansökan hos Skatteverket tillsammans med anbudet. Bolaget har därmed inte uppfyllt ställt krav och Migrationsverket har därför haft fog för att inte kvalificera Bolaget som leverantör.

Vad Bolaget har åberopat i övrigt visar inte heller att Migrationsverket brutit mot LOU.

Vid angivna förhållanden har någon grund för ingripande enligt 16 kap. 6 § LOU mot upphandlingen inte framkommit. Ansökan ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (DV 3109/1D LOU).

Tomas Kjellgren  
Rådman

Handläggare har varit föredragande juristen Stefka Bokmark.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Jönköping. **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.