



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**

Avdelning 32

**DOM**

2019-01-18

Meddelad i Stockholm

Sida 1 (9)

Mål nr

21161-18

**SÖKANDE**

Exela Technologies AB, 556455-0373

Ombud: Advokat Pernilla Carlsson Rasiwala

Advokatfirman Elici AB

Nora strand 20

182 38 Danderyd

**MOTPART**

Skatteverket

171 94 Solna

**SAKEN**

Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2019-01-18	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

Dok.Id 1048320

**Postadress**

115 76 Stockholm

**Besöksadress**

Tegeluddsvägen 1

**Telefon**

08-561 680 00

**Telefax**

08-561 680 01

**E-post:** avd32.fst@dom.se

[www.domstol.se/forvaltningsratt](http://www.domstol.se/forvaltningsratt)

**Expeditionstid**

måndag–fredag

08:00–16:30

**YRKANDEN M.M.**

Skatteverket genomför en ramavtalsupphandling avseende Skanning 2017, 204-473989-17/21. Upphandlingen genomförs genom ett selektivt förfarande enligt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, förkortad LUFSS. Exela Technologies AB (Exela) kvalificerades och bjöds in att lämna anbud. Bolaget rangordnades i fyra av sex anbudsområden.

Exela ansöker om överprövning och yrkar att förvaltningsrätten ska förordna att upphandlingen ska rättas på så sätt att Iron Mountain Sweden AB (IM Sweden) inte kvalificeras för anbudslämning och att utvärderingen av de inlämnade anbuden därefter görs om i anbudsområde la, 2b och 3, utan beaktande av IM Swedens anbud.

Skatteverket bestrider bifall till ansökan.

**VAD PARTERNA ANFÖR**

**Exela**

IM Sweden har inte uppfyllt kravet på att i anbudsansökan redovisa de underleverantörer som ska användas i upphandlingen. Det framgår i ansökan att leverantören kommer att låta personal från bemanningsföretag utföra vissa delar av de tjänster som ska levereras, dvs. utföra tjänster åt upphandlande myndighet på uppdrag av IM Sweden. Bemanningsföretag ska för IM Swedens räkning bl.a. utföra postöppning – en av tjänsterna som ingår i upphandlingen och ska utföras – och är därmed underleverantör i upphandlingens bemärkelse. Leverantörerna har inte redovisats i IM Swedens förteckning över underleverantörer och något åtagande om förfogande av dessa underleverantörers resurser har inte heller bifogats

ansökan. Åtagandet från koncernbolaget Iron Mountain Service SRL (IM Service) uppfyller inte heller ställda krav på vad åtagandet skulle inkludera, nämligen vilket åtagandet var samt vilka resurser och tjänster som ställdes till anbudssökandens förfogande. IM Sweden skulle inte ha kvalificerats för anbudsinslämning. Att kvalificera bolagets anbud strider mot kravet på likabehandling och förutsebarhet i LUFSS. Skatteverkets agerande riskerar att skada Exela i anbudsområdena 1a, 2b och 3 eftersom Exela har placerat sig efter IM Sweden i dessa anbudsområden. Om IM Sweden inte hade inbjudits till anbudsgivning skulle Exela ha placerat sig på första plats i anbudsområde 2b och 3. Bolaget hade vidare placerat sig som nummer två i anbudsområde 1a med större chans att få avrop om rangordnad leverantör nr 1 inte kan leverera.

#### **Skatteverket**

Man måste skilja på underleverantörer som deltar som en del av själva den upphandlade tjänsten (leveransen) och leverantörer som endast levererar varor eller tjänster till anbudsgivaren. IM Swedens underleverantör, Samhall eller motsvarande bemanningsföretag, är företag som endast levererar tjänster (i detta fall personalresurser) som inte är direkt hänförliga till upphandlingsföremålet och som i sig inte utgör en egen del av den upphandlade tjänsten. Det rör sig endast om en möjlighet till resursförstärkning av personal när anbudsgivarens egen personal inte räcker till, exempelvis vid semestrar, vakanser eller produktionstoppar. Den personalen ingår som en del i IM Swedens totala leverans för vilka bolaget ansvarar på samma sätt som för egen personal i förhållande till Skatteverket och den upphandlade tjänsten. IM Service bidrar med självständig verifiering av OCR-tolkade tecken och det utgör en del av den upphandlade tjänsten som IM Sweden levererar, och ska därför redovisas som en underleverantör. IM Service har inkommit med skriftligt åtagande och hur utförligt det ska vara framgår inte i detalj av upphandlingsdokumenten.

Skatteverket har agerat utifrån de grundläggande principerna i LUFSS, den utvärderingsmodell och de tilldelningskriterier som ligger till grund för tilldelning av ramavtalen strider inte mot lagen och verket har följt vad som angetts i upphandlingsdokumenten. Bolaget riskerar inte att lida skada och det saknas grund för ingripande.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Rättsliga utgångspunkter

Av 1 kap. 11 § LUFSS 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.

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 11 § LUFSS eller någon annan bestämmelse i lagen och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska förvaltningsrätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts (16 kap. 6 § LUFSS).

LUFSS är en procedurlagstiftning och överprövning enligt LUFSS utgör en kontroll, utifrån de omständigheter sökanden anför, av om upphandlande myndighet har följt de grundläggande principerna för upphandling liksom övriga bestämmelser i LUFSS. Det ankommer inte på förvaltningsrätten att genomföra en ny utvärdering eller i övrigt pröva lämpligheten av den upphandlande myndighetens beslut.

Om en upphandlande myndighet inte förkastar ett anbud som inte uppfyller ställda krav kan det innebära att likabehandlingsprincipen sätts ur spel (se t.ex. HFD 2016 ref. 37 I och II).

**Har Skatteverket kvalificerat en anbudsgivare som inte uppfyllt kravet på att i ansökan redovisa samtliga underleverantörer som ska användas för uppdraget?**

Av 12 kap. 15 § LUFS framgår att en leverantör får vid behov när det gäller ett visst kontrakt åberopa andra företags ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet. Leverantören ska genom att tillhandahålla ett åtagande från företagen i fråga eller på annat sätt visa att leverantören kommer att förfoga över nödvändiga resurser när kontraktet ska fullgöras.

Av punkten 3.2.14 i ansökningsinbjudan under avsnitt Leverantörskvalificering, Underleverantörer i anbudet, framgår att anbudssökanden ska ange om det ingår underleverantörer i ansökan och, om så är fallet, ska det till ansökan bifogas en förteckning över samtliga underleverantörer som åberopas för den eller de anbudsområden som ansökan avser.

Med underleverantör avses normalt varje annan juridisk eller fysisk person som anbudsgivaren avser att anlita för att genomföra hela eller delar av uppdraget. Inom ramen för den aktuella upphandlingen definieras dock underleverantörer i punkt 3.2.13 i ansökningsinbjudan på följande sätt. Underleverantören är en juridisk person som bistår anbudssökande med de tjänster som omfattas av upphandlingen. Ett företag som endast levererar varor eller tjänster som inte är direkt hänförliga till upphandlingsföremålet är inte en underleverantör inom ramen för denna upphandling. Anbudssökande är ansvarig för underleverantörer såsom för egen del.

Exela har gjort gällande att IM Swedens förteckning över underleverantörer inte omfattar samtliga underleverantörer som IM Sweden avser använda för uppdraget. Till stöd för påståendet har Exela gett in utdrag ur IM Swedens anbud där bolaget beskriver sin produktionsprocess för samtliga bastjänster

och i arbetsprov visar hur bolaget ”säkrar resurser för ikappkörning både personellt och tekniskt” m.m. för det område som anbudet avser. Exela har pekat på att IM Sweden bl.a. angett att för att lösa personalbehovet på kort och lång sikt samverkar bolaget med lokala bemanningsföretag och när det gäller processteg/kapacitet avseende brevöppning anges att resurser för detta – i ett i ansökningsinbjudan angivet scenario – säkerställs med hjälp av Samhall och bemanningsföretag liksom att extra timanställda via bemanningsföretag kan användas för resurssäkring och leverans i det angivna scenariot.

Frågan blir då om Samhall och bemanningsföretag kan anses vara underleverantörer i den mening som avses i upphandlingsdokumenten och därför skulle ha angetts i IM Swedens förteckning av underleverantörer.

I de av Exela åberopade utdragen från IM Swedens anbud anges när det gäller produktion bl.a. att den genomförs i sin helhet i ett av Iron Mountain arbetslag och att samtliga operatörer på uppdraget utbildas och certifieras för att säkerställa att rätt kvalitet levereras och att det finns en övergripande kvalitetsansvarig och en produktionschef. Där anges också att i bolagets samverkan med lokala bemanningsföretag finns det överenskomna kravspecifikationer på personal, tydlighet i bakgrundskontroller och tydliga SLA (Service level agreement) för bemanning.

Inom ramen för den aktuella upphandlingen kan andra företag än anbudsgivaren, förutom att genom sin kapacitet direkt bidra till att en leverantör kan kvalificera sig, anlitas såsom underentreprenörer för att genomföra hela eller delar av uppdraget. Vilka företag som avses och som omfattas av ett ska-krav – i det här fallet att anges i en bifogad förteckning över underleverantörer – och som i vissa fall blir föremål för utökade kontroller från upphandlande myndighet sida, får i princip utläsas genom vad som anges i upphandlingsdokumenten.

Av handlingarna i målet framgår att IM Sweden har egen personal för utförande av tjänsten som upphandlas och – i likhet med varje annan arbetsgivare – på grund av olika omständigheter kan vara i behov av extrapersonal. Att IM Sweden samverkar med bemanningsföretag för att lösa personalbehovet i vissa situationer medför inte per automatik att dessa företag ska anses utgöra underleverantörer i den mening som avses i upphandlingsdokumenten. Vad gäller brevöppning har bolaget i sitt anbud nämnt Samhall och bemanningsföretag för att säkra kapaciteten och resurser under torsdag eftermiddag och kväll i ett fiktivt scenario där produktionen stannat abrupt på grund av ett kabelbrott, dvs. en plötslig och oförutsedd händelse.

Det arbete som personal på Samhall eller ett bemanningsföretag i det avseendet ska bistå Skatteverket och Kronofogden (som tecknar eget ramavtal) med har Skatteverket hänfört till kategorin av företag som levererar tjänster till anbudsgivaren och inte tjänster som är direkt hänförliga till upphandlingsföremålet. Förvaltningsrätten anser att den ståndpunkten, med beaktande av utformningen av upphandlingsdokumenten, har större fog för sig än Exelas uppfattning att Samhall och bemanningsföretag som kan komma att anlitas ska anses som underleverantör i upphandlingens bemärkelse. Att tjänsten som det anges under punkt 1.5.2 Upphandlingens omfattning, anges innebära bl.a. postöppning föranleder ingen annan bedömning. Det kan inte anses stå i rimlig proportion till upphandlingsföremålet – att för Skatteverket/Kronofogdens räkning genomföra scanning och möjliggöra handläggning av ärenden i elektroniskt format, och som omfattar allt från posthantering till arkivtjänster och utveckling – att förteckna leverantörens under vissa förhållanden framtida anlita personal. Förvaltningsrätten finner det därmed inte visat i målet att IM Sweden har för avsikt att för fullgörande av uppdraget anlita några andra underleverantörer än den som anges i den till ansökan bifogade

förteckningen. Det därmed inte heller visat att Skatteverket har agerat i strid med likabehandlingsprincipen eller någon bestämmelse i LUFSS genom att kvalificera IM Sweden för anbudslämning, trots att bolaget inte angett andra företag än IM Service i sin förteckning över underleverantörer.

**Brister åtagandet för koncernbolaget Iron Mountain Service SRL i kravuppfyllelse?**

I punkt 3.2.15 i ansökningsinbjudan, Åtagande gällande förfogande över underleverantörernas resurser, anges att anbudssökanden ska genom att tillhandahålla ett skriftligt åtagande från eventuella underleverantörer visa att anbudssökande kommer att förfoga över åberopade underleverantörers resurser när ramavtal ska fullgöras. Om underleverantörer åberopas ska Bilaga 9 fyllas i och bifogas. I bilagan ska beskrivas vilket åtagande som respektive underleverantör har och vilka eventuella resurser samt tjänster underleverantören ger anbudssökanden förfogande över.

Exela har anfört att IM Service beskrivning i Bilaga 9 av sitt åtagande enbart omfattar ”Verifiering av OCR-tolkade tecken”. Skatteverket har ansett åtagandet fullgott.

I punkt 1.5.2, Upphandlingens omfattning, i ansökningsinbjudan anges att tjänsten som avses utföras innebär bl.a. verifiering. I Bilaga 9, åtagandet, anges att för det fall anbudssökande antas som ramavtalsleverantör förbinder sig underleverantören att redovisa resurser samt vilka tjänster som anbudssökande förfogar över när ramavtalet ska fullgöras. Det råder mot bakgrund av den information som finns knappast någon tveksamhet om att tjänsten som IM Service åtagit sig att utföra är verifiering, även om direkt beskrivning av resurser för detta saknas. Angivande av resurser är emellertid inte ett så tydligt utformat kvalificeringskrav som Exela vill påskina. I ansökningsinbjudan anges bara att *eventuella* resurser ska anges och i



åtagandet förbinder sig underleverantören att redovisa resurser *för det fall anbudssökande antas som ramavtalsleverantör*. Att resurser, enligt bilagan, ska beskrivas redan i åtagandet framstår därför som något motsägelsefullt. Avsaknaden av en mer utförlig beskrivning av IM Service åtagande kan mot den bakgrunden inte anses innebära att åtagandet i sig inte lever upp till de kvalificeringskrav som ställs i upphandlingsdokumenten och har heller inte utgjort hinder för Skatteverket att kvalificera IM Sweden för anbudsutvärdering.

### **Sammanfattning**

Vid en sammantagen bedömning finner förvaltningsrätten att Skatteverket, genom att ha kvalificerat IM Sweden till att få lämna anbud i upphandlingen, inte har åsidosatt kravet på likabehandling och förutsebarhet i LUFSS. Exela har därmed inte lidit skada och det saknas skäl att ingripa med stöd av LUFSS. Exelas ansökan om överprövning ska därför avslås.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (FR-05).

Fredrik Bergius  
Rådman

Kerstin Sandin har föredragit målet.



## Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

### Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

### Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

### Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.

