

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I HÄRNÖSAND****DOM**  
2021-04-12  
Meddelad i  
HärnösandMål nr  
13-21 E**SÖKANDE**Hermods Aktiebolag, 556044-0017  
Box 36  
101 20 StockholmOmbud: advokaten Pontus Scherp  
Norburg & Scherp Advokatbyrå AB  
Birger Jarlsgatan 15  
111 45 Stockholm**MOTPART**Ånge kommun  
841 81 Ånge**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller ansökan och beslutar att upphandlingen ska rättas på så sätt att anbudet från Hermods inte ska uteslutas innan utvärdering i enlighet med vad som framgår av domskälen.

---

**BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.**

Ånge kommun (kommunen) genomför upphandlingen Distansutbildningar inom kommunal vuxenutbildning (ref nr 2020/18). Upphandlingen genomförs med förenklat förfarande och kontrakt avses tecknas genom ramavtal med tre leverantörer för vart och ett av tre anbudsområden.

Av tilldelningsbeslut den 22 december 2020 framgår vilka leverantörer som antagits för de olika anbudsområdena och att anbudet från Hermods Aktiebolag (Hermods) förkastats.

**Hermods** ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att en ny anbudsutvärdering ska genomföras varvid anbudet från Hermods ska beaktas. Hermods anför bland annat följande.

Kommunen har förkastat Hermods anbud med hänvisning till att kravet på ekonomisk kapacitet inte skulle vara uppfyllt. Hermods uppfyller kravet. Förkastandet strider mot principerna om transparens och likabehandling i 4 kap. 1 § LOU. Kommunen har brutit mot dessa principer och mot LOU då den vid prövningen av Hermods anbud inte har tillämpat kraven som angetts i förfrågningsunderlaget, utan i stället har lagt andra, felaktiga och ovidkommande, hänsyn till grund för sitt beslut att förkasta Hermods anbud.

Kommunen valt att uppställa ett visst krav på ”kreditvärdighet” utifrån de betygssystem som tillämpas av olika kreditvärderingsinstitut. Kravet är utformat så att anbudsgivarna ska ha kreditvärdighetsnivå A enligt Bisnode eller motsvarande från annat kreditvärderingsinstitut. Kravet har således kunnat uppfyllas även genom att uppfylla motsvarande kreditvärderingsnivå från ett annat kreditvärderingsinstitut. Något utdrag från ett kreditvärderingsinstitut har inte efterfrågats utan kravuppfyllnaden skulle kontrolleras av kommunen. Det har inte heller funnits något krav på att ge in ett intyg

enligt andra stycket i punkt 1.3.4 om kreditvärdighetsnivå A enligt just kreditvärderingsinstitutet Bisnode inte kunnat uppnås av en anbudsgivare. Kravet innebär sålunda att om ett kreditvärderingsinstitut ger anbudsgivaren ett betyg som motsvarar Bisnodes betyg A så är kravet på ekonomisk stabilitet uppfyllt.

Kommunen har inte angett att Hermods inte uppfyllde kravet på minst kreditvärdighetsnivå A, som det står i kravet, utan vid kontakt angav kommunen i stället följande:

”Vid kreditupplysning på er framkom att ansökan om betalningsföreläggande finns, samt att företaget påvisar en negativ trend avseende omsättning och resultat vilket gör att vi inte anser er ha den ekonomiska stabilitet som krävs. Detta tillsammans med avsaknad av säkerhet från moderbolag eller annan garant gör att ni inte kvalificerat er.”

Enligt meddelandet synes kommunen sålunda inte ha undersökt om Hermods uppfyllde det uppställda kravet på kreditvärdighetsnivå A, utan har i stället gjort en fristående bedömning av den ekonomiska stabiliteten utifrån omständigheten att det fanns en ansökan om betalningsföreläggande registrerad och en påstådd negativ trend i omsättning och resultat. Dessa kvalificeringskrav har emellertid inte uppställts i förfrågningsunderlaget. Att tillämpa ett sådant kvalificeringskrav strider mot transparensprincipen och likabehandlingsprincipen. Dessutom finns det ingen som helst grund för slutsatsen att den ekonomiska stabiliteten skulle vara svag på grund av de omständigheter som nämns. Sådana omständigheter som normalt anses vara av betydelse vid en bedömning av ekonomisk stabilitet är i stället årsomsättning i förhållande till upphandlingskontraktet eller en viss kvot mellan tillgångar och skulder, (jfr 14 kap. 3-4 §§ LOU). Hermods är ett mycket ekonomiskt stabilt företag och är en av de största leverantörerna av vuxenutbildning i Sverige. Av Hermods senaste årsredovisning framgår att bolaget

under räkenskapsåret 1 juli 2019 – 30 juni 2020 hade ett positivt rörelseresultat. Kontraktsvärdet i Upphandlingen utgör endast en bråkdel av Hermods omsättning. Det är uppenbart att Hermods uppfyller varje krav på ekonomisk stabilitet som rimligen kan uppställas för en upphandling av förevarande slag.

Bisnodes verktyg är dock bristfälligt på så sätt att det inte kunnat ge något kreditbetyg alls för Hermods. Skälet för detta är att Hermods verksamhet bedrivs i s.k. kommission för annat bolag vilket innebär att resultatet av en näringsverksamhet som kommissionärsföretaget bedriver i eget namn för ett eller flera andra företags räkning (kommittentföretag), får tas upp eller dras av hos kommittentföretaget. Bisnodes kreditvärderingsrapportverktyg kan inte hantera sådana förhållanden, varför Bisnode inte kunnat generera någon kreditvärdering av Hermods. Detta har förklarats av Hermods, bland annat i e-post till kommunen den 30 december 2020. Till e-posten bifogades en kreditvärderingsrapport från kreditvärderingsinstitutet Creditsafe, i vilken Hermods erhållit kreditvärdering 83 av 100, vilket uppges vara en ”mycket låg risk”, vilket motsvarar en väsentligt högre kreditvärdighet än nivå A hos Bisnode.

Då detta påtalades uppmanade kommunen Hermods att inkomma med kreditupplysning från kreditvärderingsinstitutet UC, samt ett intyg från Kronofogdemyndigheten där det framgår att det inte inkommit några ansökningar om betalningsförelägganden mot bolaget under de senaste 18 månaderna. Därutöver har Hermods uppmanats inkomma med en förklaring till ”det negativa resultatet och den negativa trenden för företagets resultat.” Kommunen har således i efterhand uppställt nya krav i upphandlingen, vilket strider mot såväl likabehandlingsprincipen som transparensprincipen.

Kravet i punkt 1.3.4 i Förfrågningsunderlaget har formulerats som att anbudsgivaren ska inneha minst kreditvärdighetsnivå A enligt Bisnode *eller*

*motsvarande* från annat kreditvärderingsinstitut. I kravet nämns ingenting om att endast vissa kreditvärderingsinstitut accepteras av kommunen, eller att kreditvärderingsrapporter från kreditvärderingsinstitutet Creditsafe inte ska beaktas. Mot bakgrund av hur kravet formulerats kan kommunen således inte välja att inte beakta kreditvärderingsrapporter från Creditsafe, eftersom det strider mot såväl likabehandlings- som transparensprincipen. Förutom att kommunens inställning att inte beakta kreditvärderingsrapporter från Creditsafe i det här fallet strider mot fundamentala upphandlingsrättsliga principer är den dessutom obefogad och oproportionerlig. Creditsafe är i vart fall enligt egen utsago världens mest använda kreditupplysningsföretag. Enligt Hermods erfarenhet är Creditsafe också det kreditvärderingsinstitut som används av flest kommuner vid upphandling av vuxenutbildning. Kammarrätten i Göteborg har också ansett att Creditsafe är ett motsvarande kreditvärderingsinstitut till UC, se mål nr 2546-14. Det finns inget skäl att underkänna Creditsafes betyg.

Eftersom Hermods sålunda uppfyller kravet på minst motsvarande betyg A hos Bisnode har det saknats grund för att förkasta anbudet. Kommunen borde för övrigt självmant ha gått vidare i sin kontroll med motsvarande kreditvärderingsinstitut när kommunen fann att Bisnodes kreditvärderingsrapport inte innehöll någon kreditvärderingsbedömning, och då från ett institut som kan hantera kommissionsförhållanden, såsom Creditsafe. Även detta utgör en brist i kommunens prövning av kvalificeringskraven.

Mot bakgrund av det ovanstående har kommunen alltså i strid med likabehandlingsprincipen och transparensprincipen i 4 kap. 1 § LOU förkastat Hermods anbud trots att Hermods uppfyller det krav som ställs på ekonomisk stabilitet, dvs. minst kreditvärdighetsnivå A enligt Bisnode eller motsvarande från annat kreditvärderingsinstitut. Om kommunen inte hade förkastat Hermods anbud hade Hermods tilldelats kontrakt i upphandlingen då Hermods anbud är lägre än vinnande anbud för såväl anbudsområde 1 som

anbudsområde 2. Kommunens åsidosättande av de upphandlingsrättsliga principerna i LOU har därför åsamkat Hermods skada, eller i vart fall riske-  
rat att åsamka Hermods skada. Det föreligger därför grund att besluta om  
rättelse av upphandlingen på så sätt att en ny anbudsutvärdering genomförs  
varvid Hermods anbud beaktas.

**Ånge kommun** har förelagts att svara på ansökan men har inte avgett någon  
inställning.

### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

#### *Bestämmelser*

Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och  
icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt.  
Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömse-  
sidigt erkännande och proportionalitet (4 kap. 1 § LOU).

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundlägg-  
ande principerna i 4 kap. 1 § eller någon annan bestämmelse i denna lag  
och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida  
skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får  
avslutas först sedan rättelse har gjorts (20 kap. 4 och 6 §§ LOU).

#### *Utredningen i målet*

I upphandlingsdokumentet anges följande under **1.3.4 Krav på ekonomisk  
stabilitet**.

Anbudsgivare ska inneha minst **kreditvärdighetsnivå A enligt Bisnode**  
eller motsvarande från annat kreditvärderingsinstitut.  
Ekonomisk stabilitet kan även garanteras av moderbolag eller annan ga-  
rant. I sådant fall ska intyg undertecknat av behörig företrädare för garan-  
ten bifogas anbudet.

I e-post till Hermods den 29 december 2020 har kommunen uppgett bland  
annat följande.

Anledningen till att (Hermods) inte är kvalificerade är på grund av punkt 1.3.4 Krav på ekonomisk stabilitet. Vid kreditupplysning framkom att ansökan om betalningsföreläggande finns, samt att företaget påvisar en negativ trend avseende omsättning och resultat vilket gör att kommunen inte anser att Hermods har den ekonomiska stabilitet som krävs. Detta tillsammans med avsaknad av säkerhet från moderbolag eller annan garant gör att Hermods inte kvalificerat sig.

Vidare har kommunen i e-post till Hermods den 31 december 2020 uppgett bland annat följande.

Kommunen har svårt att lita på upplysningar från Creditsafe eftersom de inte ger alla svar kommunen behöver för att göra en god bedömning.

Kommunen använder därför inte detta företag vid kreditupplysningar.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

En förutsättning för att förvaltningsrätten ska besluta om åtgärder enligt LOU är att den upphandlande myndigheten har brutit mot någon bestämmelse i lagstiftningen eller någon av de europarättsliga bestämmelserna som bär upp denna lagstiftning samt att den som begär överprövning lidit eller i vart fall riskerat att lida skada av den upphandlande myndighetens brott mot LOU. Officialprincipen måste tillämpas på ett försiktigt sätt i mål om offentlig upphandling. Förvaltningsrättens prövning är begränsad till vad sökanden har anfört till stöd för sin talan (jfr RÅ 2009 ref. 69).

Förvaltningsrätten konstaterar att kommunen i förfrågningsunderlaget har uppställt ett krav på att anbudsgivare ska ha ekonomisk stabilitet. Kravet har formulerats så att anbudsgivaren ska inneha minst kreditvärdighetsnivå A enligt Bisnode eller motsvarande från annat kreditvärderingsinstitut. Det har inte uppställts något krav på att anbudsgivaren ska lämna in dokumentation från Bisnode eller från annat kreditvärderingsinstitut för att visa att kravet är uppfyllt.

Det får därmed förutsättas att kommunen vid behov avsåg att kontrollera de anbudsgivare som svarat jakande på frågan om detta krav uppfylls. I enlighet med hur kravet formulerats får det också förutsättas att kommunen därvid i första hand skulle kontrollera anbudsgivarnas ekonomiska stabilitet gentemot Bisnode och, om anbudsgivaren inte uppnådde kreditvärdighetsnivå A hos det kreditvärderingsinstitutet, kontrollera anbudsgivarens ekonomiska stabilitet genom annat kreditvärderingsinstitut. Förvaltningsrätten konstaterar att det är först i de fall anbudsgivaren avsåg att moderbolag eller annan garant skulle styrka anbudsgivarens ekonomiska stabilitet som det uppställts ett krav på att anbudsgivaren skulle ge in ett intyg avseende detta tillsammans med anbudet.

Det anges inte någon tidpunkt för när kravet på ekonomisk stabilitet ska vara uppfyllt. Då det är fråga om ett kvalificeringskrav för utvärdering i upphandlingen finner förvaltningsrätten att kravet i fråga om ekonomisk stabilitet skulle ha varit uppfyllt senast vid anbudstidens utgång den 16 december 2020.

Att den ekonomiska stabiliteten skulle kontrolleras mot Bisnode i första hand framgår som redogjorts för ovan av hur kravet har formulerats. I målet är dock ostridigt att Hermods inte innehar kreditvärdighetsnivå A hos Bisnode. Av handlingarna i målet framkommer att kommunen tagit en kreditupplysning på Hermods och då fått uppgift om en ansökan om betalningsföreläggande samt att kommunen uppfattat att Hermods påvisade en negativ trend avseende omsättning och resultat.

Förvaltningsrätten konstaterar vidare att det i målet framgår att Hermods enligt kreditvärderingsrapport från Creditsafe har fått kreditvärdering 83 av 100 vilket anges vara ”mycket låg risk”. Hermods har även anfört att Creditsafe är ett av världens mest använda kreditupplysningsföretag, att det är



det kreditvärderingsinstitut som används av flest kommuner vid motsvarande upphandlingar samt att Creditsafe utgör ett motsvarande kreditvärderingsinstitut till UC. Kommunen har förelagts att svara i målet men har avstått från att göra det och har således inte i förvaltningsrätten invänt mot dessa uppgifter. Kommunen har dock i e-post till Hermods efter anbudstidens utgång uppgett att kommunen inte använder sig av Creditsafe vid kreditupplysningar. I det aktuella kravet på ekonomisk stabilitet har kommunen dock inte angett att endast kreditvärdering från vissa kreditvärderingsinstitut skulle godtas.

Utifrån vad Hermods anfört i ansökan om överprövning anser förvaltningsrätten att det inte kommit fram annat än att Creditsafe är ett sådant kreditvärderingsinstitut som avses i krav 1.3.4. En kreditvärderingsrapport från Creditsafe har således kunnat ligga till grund för bedömningen av anbudsgivares ekonomiska stabilitet.

Vidare har Hermods anfört att kreditvärderingsbetyget 83 av 100 hos Creditsafe motsvarar en väsentligt högre kreditvärdighet än nivå A hos Bisnode. Förvaltningsrätten konstaterar att kommunen, som alltså inte svarat i målet, inte har invänt mot detta. I målet framkommer det således inte annat än att Hermods vid anbudstidens utgång uppfyllde kravet på ekonomisk stabilitet genom att uppfylla minst motsvarande Bisnodes kreditvärdighetsnivå A hos ett annat kreditvärderingsinstitut. Genom att ändå utesluta Hermods anbud från upphandlingen, trots att Hermods således uppfyllde kravet på ekonomisk stabilitet så som det angetts i förfrågningsunderlaget, har kommunen handlat i strid med principerna om transparens och likabehandling. Förvaltningsrätten finner vidare att Hermods har visat att Hermods i vart fall har riskerat att lida skada på grund av kommunens agerande under upphandlingen. Det finns därmed förutsättningar för förvaltningsrätten att ingripa

mot upphandlingen. Då Hermods således uppfyller krav 1.3.4 avseende ekonomisk stabilitet ska ansökan bifallas genom att upphandlingen rättas så att anbudet från Hermods inte utesluts från upphandlingen.

---

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (FR-05).

Gunilla Lavås  
rådman



## 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 den dag domstolen meddelade beslutet.

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 nyårs-afton, 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 avvisar 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 rätts-tillämpningen.
- 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.