



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Avdelning 6

DOM
2026-05-26
Meddelad i Stockholm

Mål nr
391-26

SÖKANDE

Mercell Commerce AB, 556533-8745

Ombud: Jur.kand. Lina Håkansson Kjellén och
Biträdande jurist Philippa Nilsson

MOTPART

Stockholms stad

SAKEN

Offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Merzell Commerce AB:s ansökan.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

Besöksadress
Tegeluddsvägen 1
Telefon
08-561 680 00

Öppettider
måndag–fredag
08:00–16:00

Postadress
115 76 Stockholm

E-post
avd6.fst@dom.se

Webbplats
www.domstol.se/forvaltningsratten-i-stockholm/

YRKANDEN M.M.

Stockholms stad (Staden) genomför en upphandling av Upphandlings- och avtalssystem med dnr KS 2025/1087. Upphandlingen genomförs med ett förhandlat förfarande med föregående annonsering enligt 6 kap. 4 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Mercell Commerce AB (Mercell) har lämnat in en ansökan om att få lämna anbud. Staden har meddelat Mercell att bolaget inte kommer att bjudas in att lämna anbud i upphandlingen eftersom kraven avseende ekonomisk och finansiell ställning respektive språk inte är uppfyllda.

Mercell ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att prövningen av Mercells anbudsansökan görs om och att Mercell bjuds in att lämna anbud, alternativt att Mercell ska ges tillfälle att inkomma med utredning som visar att kravet på ekonomisk och finansiell ställning uppfylls. Till stöd för sin talan för bolaget fram bl.a. följande. Staden har agerat i strid med villkoren i upphandlingsdokumenten, bestämmelsen i 15 kap. 10 § LOU och de grundläggande principerna, särskilt principerna om likabehandling, öppenhet och proportionalitet. Eftersom Mercell förhindrats att lämna anbud och konkurrera i upphandlingen har Mercell lidit eller i vart fall riskerat att lida skada. Om anbudsansökan hade kvalificerats och bolaget hade bjudits in att lämna anbud hade bolaget lämnat ett anbud och haft mycket goda möjligheter att tilldelas uppdraget.

Av upphandlingsdokumenten framgår att bevis på att kravet på stabil och god ekonomisk och finansiell ställning är uppfyllt inte behöver lämnas in med anbudsansökan men att anbudssökanden ska vara beredd att inom fem vardagar efter Stadens begäran inkomma med dokumentation som visar att denne uppfyller kravet. En sådan begäran måste alltså ske innan anbudsansökan förkastas men Mercell har inte mottagit någon begäran från Staden. Upphandlande myndighet ska göra en individuell bedömning av om en

leverantör uppfyller ett krav och får inte enbart lägga sin egen kontroll mot UC till grund för bedömningen.

Mercell lämnade en förklaring till den lägre ratingen tillsammans med sitt anbud men angav uttryckligen att den inte var uttömmande och att bolaget ser fram emot möjligheten att komplettera och förtydliga bilden av bolagets faktiska ekonomiska ställning. En leverantör ska ges tillfälle att ge in kompletterande utredning för det fall anbudsgivarens kreditrating är för låg vid anbudstillfället och ges möjlighet att bemöta de uppgifter som myndigheten inhämtat. Ett sådant bemötande kräver dock att det först finns något att bemöta vilket innebär att utredning från leverantören ska inhämtas efter att myndighetens egen utredning gjorts och kommunicerats med anbudsgivaren. Även utan komplettering har dock bolaget visat att kravet på ekonomisk stabilitet är uppfyllt genom den förklaring och den årsredovisning och som lämnats in tillsammans med anbudet.

Anbudsansökan ska vara skriven på svenska men det är tillåtet med begrepp på engelska som är vedertagna i Sverige inom branschen. Mercell gett in tre intyg avseende ISO-certifieringar för att visa att företaget uppfyller vissa krav. Intygen är skrivna på engelska men är standardiserade och textavsnitten är mycket kortfattade. Därtill framgår namn och adress för de bolag som omfattas av intyget. All text och alla begrepp i intygen är vedertagna i Sverige inom branschen. Även en person utan kunskaper i engelska kan utan svårigheter förstå att bolaget innehar certifieringarna. Av certifikaten framgår att bolaget ingår i certifikatens ”scope” och alltså omfattas av dessa. ”Scope” är ett begrepp som används vardagligt i svenska språket och är ett vedertaget begrepp i Sverige inom branschen. Det är oproportionerligt att förkasta anbudsansökan enbart på grund av att intygen är skrivna på engelska. Det är inte heller ett obligatoriskt krav att bifoga ISO-intygen till anbudsansökan, och kompletteringar och bevis som begärs in i efterhand omfattas inte av något språkkrav.

Staden bestrider ansökan om överprövning och för fram bl.a. följande. Språkravet i upphandlingen är tydligt utformat och både anbudet och bilagor ska vara utformade på svenska. Stadens arbetsspråk är svenska och det förekommer att flera olika personer med varierande språkkunskaper behöver ta del av och granska anbudet. Syftet med kravet är att kunna förstå innehållet i anbudet och kunna pröva dessa på ett likvärdigt sätt. Kravet behövs för att kunna genomföra upphandlingen och ett krav på anbudsspråk är proportionerligt. De intyg som bolaget gett in är helt utformade på engelska. Bolaget hade inte behövt ge in dessa men det finns inte heller något som hindrar bolaget från att ge in bevis redan i samband med anbudsansökan och det framgår att språkravet omfattar bilagor till ansökan. Certifikaten är utfärdade i ett annat bolags namn och i löptext på engelska anges att certifikaten även omfattar andra verksamheter och bolag.

Enligt UC-rapporterna är klassificeringen baserad på brister hänförliga till omständigheter rörande *Betalningsanmärkningar och andra brister* samt *Styrelseinformation*. Företaget har under hela 2025 haft en klassificering som varierat mellan riskklass 1 och 2 och det rör sig inte om en tillfällig nedgång under riskklass 3. Merzell hade kunnat avvakta med att avge en förklaring men det finns inget hinder mot att lämna in en sådan förklaring redan i samband med anbudsansökan. Till ansökan bifogades även en årsredovisning samt en revisionsrapport. Bolaget har förklarat varför de har en lägre riskklassificering än 3 och de angivna orsakerna överensstämmer med de anledningar som framgår av UC-rapporten. Staden anser inte att de anförda förklaringarna visar att företaget uppfyller det aktuella kravet i upphandlingsdokumenten. Betalningsanmärkningar, upprepade förseningar med inbetalningar av skatter och avgifter m.m. är allvarliga brister och tydliga varningssignaler för att företaget inte uppfyller kravet på att ha en stabil och god ekonomisk och finansiell ställning. Den årsredovisning som getts in i målet visar inte att den låga riskklassificeringen är felaktig eller saknar relevans för att bedöma bolagets ekonomiska ställning. Det framgår även av UC-rapporten att

årsredovisningen för 2024 varit en del av underlaget vid bedömningen av bolagets riskklassificering.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

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 ömsesidigt erkännande och proportionalitet (4 kap. 1 § LOU).

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon bestämmelse i LOU eller någon unionsrättslig bestämmelse om upphandling 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. 6 § LOU).

Principen om likabehandling innebär ett förbud mot att lika situationer behandlas olika och olika situationer behandlas lika, trots att några sakliga skäl för det inte föreligger. Ett anbud får inte antas om det inte uppfyller samtliga obligatoriska krav, eftersom ett sådant förfarande strider mot likabehandlingsprincipen (HFD 2016 ref. 37).

Proportionalitetsprincipen innebär att den upphandlande myndigheten inte får ställa större krav på leverantören än som behövs och vad som får anses vara ändamålsenligt för den aktuella upphandlingen. Kraven ska ha ett naturligt samband med och stå i proportion till det behov som ska täckas (se prop. 2006/07:128 s. 132).

I upphandlingen har anbudssökandena haft möjlighet att lämna in en egenförsäkran som ett preliminärt bevis på att bolaget inte är föremål för uteslutningsgrunderna och uppfyller kvalificeringskraven. Av upphandlingsdokumenten framgår att leverantörerna även kan välja att besvara frågorna direkt i ansökningsinbjudan. Det framgår också att Staden har möjlighet att begära att anbudssökanden ska komplettera sin egenförsäkran med ett eller flera av de intyg eller bevis som omfattas av anbudssökandens försäkran för att kunna genomföra upphandlingen på ett korrekt sätt, samt att anbudssökanden ska lämna sådana kompletterande dokument och bevis i den omfattning som staden har begärt.

Förvaltningsrättens bedömning

Kravet på ekonomisk och finansiell ställning

En upphandlande myndighet får enligt 14 kap. 1 § LOU ställa upp krav på att leverantörerna ska vara kvalificerade i vissa avseenden. Kraven får bl.a. avse ekonomisk och finansiell ställning. Kraven kan uttryckas som minimikrav på förmåga. Myndigheten ska ange vilka kvalificeringskrav som ska tillämpas i upphandlingen och vilken utredning leverantörerna bör lämna in.

Krav på ekonomisk och finansiell ställning får exempelvis innebära en viss minsta årsomsättning eller en minsta omsättning inom det område som omfattas av kontraktet, en viss kvot mellan tillgångar och skulder, eller en lämplig ansvarsförsäkring (14 kap. 3 § LOU). Krav på ekonomisk och finansiell ställning kan dock också formuleras på andra sätt.

Staden har ställt upp ett kvalificeringskrav som avser ekonomisk och finansiell ställning. Kravet innebär att leverantören ska ha en viss kreditvärdighet. Kravet är uppfyllt om leverantören innehar en riskklassificering enligt kreditvärderingsinstitutet UC AB på minst 3 och en nettoomsättning som enligt

de två senaste fastställda årsredovisningarna uppgår till lägst 18 miljoner per år. Kraven är kumulativa. Om leverantören inte innehar en riskklassificering på minst 3 kan den delen av kravet uppfyllas genom att leverantören ger in annan dokumentation som visar att kravet ändå är uppfyllt.

Förvaltningsrätten konstaterar att det krav som bolaget ska visa att det uppfyller är att det har en viss kreditvärdighet. Att bolaget uppfyller kravet på en viss omsättning är så vitt framkommer i målet ostridigt. När en upphandlande myndighet ställt upp ett krav på att leverantören ska ha en viss kreditvärdighet får leverantörerna utgå från att myndigheten ställt upp kravet för att just kreditvärdigheten är av betydelse för myndigheten. Leverantören ska inte generellt visa att den har en stark ekonomisk och finansiell ställning, utan att den har en ekonomisk och finansiell ställning som motsvarar det krav som den upphandlande myndigheten har ställt upp. I detta fall innebär det att leverantören ska kunna visa att den har en ekonomisk stabilitet motsvarande en riskklassificering enligt kreditvärderingsinstitutet UC AB på minst 3.

Kravet som sådant har inte ifrågasatts av Merzell och det är ostridigt att bolaget haft en lägre riskklassificering än den som krävts. Den övergripande frågan i målet kopplat till detta krav är om bolaget frångått möjligheten att visa att det uppfyller kravet genom att ge in annan dokumentation än ett utdrag från UC AB, eftersom Staden inte har begärt någon komplettering från bolaget i detta avseende.

Av upphandlingsdokumenten framgår sammanfattningsvis att Staden kommer att kontrollera anbudssökandens riskklassificering enligt kreditvärderingsinstitutet UC AB. Det framgår också att kravet på ekonomisk och finansiell ställning kan uppfyllas genom annan dokumentation och att anbudssökanden, om klassificeringen är för låg, ska vara beredd att inom fem vardagar efter begäran från Staden inkomma med sådan dokumentation. Det framgår dock inte uttryckligen att Staden alltid kommer att framställa en sådan

begäran. Leverantörerna har också haft möjlighet att lämna in sådan dokumentation och bevisning som åberopas direkt med anbudsansökan och har i upphandlingsdokumenten uppmanats att kontrollera sin riskklassificering inför anbudsansökan för att säkerställa om sådana dokument behöver lämnas in.

Enligt förvaltningsrätten kan Staden inte anses ha agerat i strid med LOU eller de upphandlingsrättsliga principerna genom att inte begära in kompletterande dokument från Mercell när bolaget redan bifogat viss bevisning till anbudsansökan. Att det av den ingivna förklaringen framgår att den inte är uttömmande och att bolaget står till förfogande för att närmare redogöra för relevanta faktorer samt att bolaget ser fram emot möjligheten att komplettera och förtydliga våra sina vid behov påverkar inte denna bedömning.

Mercell har till sin anbudsansökan bifogat en årsredovisning samt en förklaring till de omständigheter som medför att bolagets riskklassificering är lägre än det krav som ställts upp. Bolaget har alltså redan i samband med att anbudet lämnats in varit medvetna om att kravet på en viss riskklassificering enligt UC AB inte är uppfyllt och bifogat viss dokumentation i syfte att förklara att man ändå uppfyller kravet. Enligt förvaltningsrätten saknas anledning att ifrågasätta Stadens uppgifter om att även dessa handlingar har beaktats i bedömningen av bolagets ekonomiska och finansiella ställning. Staden får därmed anses ha gjort en individuell bedömning av bolagets ekonomiska förhållanden inför sitt beslut (jfr RÅ 2005 ref. 47).

Den fråga som återstår när det gäller kravet på ekonomisk och finansiell ställning är om Mercell, mot bakgrund av de handlingar som gavs in tillsammans med anbudsansökan, kan anses ha visat att kravet på ekonomisk stabilitet är uppfyllt.

Av den förklaring som gavs in framgår bl.a. att den lägre riskklassificeringen har berott på att bolagets ledning är norska medborgare men att de är anställda som VD och CFO i bolagets norska systerbolag sedan ett antal år tillbaka. Det framgår också att Mercell bytt revisor i förtid på grund av ett koncernbeslut om att byta revisionsbolag. Därtill framgår att skatter och avgifter betalats för sent vid några tillfällen under år 2024 på grund av semestrar men att så inte har skett under år 2025, samt att semestrar och sena ändringar i årsredovisningen för år 2024 medförde att årsstämma inte kunde hållas inom sex månader från räkenskapsårets utgång. De betalnings-anmärkningar som bolaget har fått beror på att bolaget under året infört ett nytt attestsystem för leverantörsfakturor vilket resulterat i försenade utbetalningar. Detta har lett till vissa betalningsanmärkningar och ett fåtal ärenden hos Kronofogden som numera är avslutade.

Av årsredovisningen för år 2024 framgår bl.a. att bolagets totala intäkter år 2024 var 329 miljoner kronor vilket utgjorde en ökning från ca 281 miljoner kronor år 2023. Nettovinsten före skatt och koncernbidrag uppgick till 98 miljoner kronor och bolagets nettoomsättning uppgick till 308 miljoner kronor, dvs. drygt 17 gånger mer än den kravställda lägsta nettoomsättningen.

Förvaltningsrätten konstaterar att de uppgifter som lämnats av Mercell i detta avseende i princip står oemotsagda. Enligt förvaltningsrättens mening framgår det dock inte med tillräcklig tydlighet av årsredovisningen och förklaringen, så som dokumenten lämnades in tillsammans med anbudsansökan, att Mercell vid anbudstillfället hade en ekonomisk stabilitet som motsvarade en riskklassificering enligt kreditvärderingsinstitutet UC AB på minst 3. Mercell har därmed inte förmått klargöra att bolaget har den ekonomiska stabilitet som efterfrågats i upphandlingen. Mot bakgrund av detta anser förvaltningsrätten inte att Staden har agerat felaktigt när den inte bjöd in bolaget att lämna anbud.

Språkravet

I upphandlingsdokumenten har Staden även ställt upp ett språkrav. I avsnittet ”2.5 Språk” framgår följande.

Anbudsansökan ska vara skriven på svenska, såvida det inte uttryckligen framgår att ett visst svar får ges på något annat språk. Begrepp som är vedertagna i Sverige inom branschen accepteras dock även på engelska. Observera att det även gäller eventuella bilagor till ansökan.

Det har även ställts upp ett krav på att anbudssökanden ska tillämpa ett dokumenterat ledningssystem för kvalitetssäkring i enlighet med ISO 9001, ett dokumenterat miljöledningssystem i enlighet med ISO 14001 samt ett dokumenterat ledningssystem för informationssäkerhet i enlighet med ISO 27001. Anbudssökanden ska vara beredd att inom fem vardagar inkomma med kopia på certifikat enligt nämnda standard, alternativt lämna beskrivning av det ledningssystem som tillämpas.

Även i detta sammanhang har leverantörerna haft möjlighet att bifoga underlag till anbudsansökan för att visa att den uppfyller kraven i stället för att invänta att det efterfrågas av Staden. Det framgår av ansökningsinbjudan att även bilagor till anbudsansökan omfattas av språkravet.

Mercell har till sin ansökan bifogat tre bilagor avseende ISO-system. Enligt förvaltningsrättens mening omfattas dessa av språkravet. Staden har också haft fog för att behandla dessa bilagor som bevisning i fråga om uppfyllanden av kraven på ISO-certifikat och har inte haft någon skyldighet att begära in någon komplettering eller något förtydligande från Merzell.

De intyg som Merzell bifogat till sin ansökan och som har getts in i målet är skrivna på engelska. I stora delar innehåller intygen standardiserade skrivningar och allmänt vedertagna begrepp vilket innebär att det går att uttyda

vad certifikaten avser trots att de är skrivna på engelska. Certifikaten är dock utfärdade i ett annat bolags namn. Vad gäller två av certifikaten så framgår det att Mercell omfattas av certifikatens ”scope” men för det tredje certifikatet framgår inte Mercells namn eller organisationsnummer av handlingen. Mot bakgrund av att Staden i viss mån har behövt tyda certifikaten för att förstå om de även omfattar Mercell, och det enligt förvaltningsrättens mening inte med tillräcklig tydlighet framgår att det tredje intyget omfattar bolaget, får Staden anses ha haft fog för sin bedömning att språkravet inte är uppfyllt.

Det saknas därmed även anledning att ingripa mot upphandlingen mot bakgrund av vad Mercell fört fram i detta avseende. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut upphör härmed att gälla.

Målet har avgjorts av förvaltningsrättsfiskalen Sofia Olsson.

Målet har föredragits av föredragande juristen Karolina Fredriksson.

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).



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.

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.