



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
 Allmänna avdelningen

DOM
 2010-06-21
 Meddelad i
 Stockholm

Mål nr
 25556-10
 Enhet 12

SÖKANDE

Global Reporting Sweden AB, 556533-8646
 Box 2014
 103 11 Stockholm

Ombud:

Advokaten Carl Bokwall och jur. kand. Lena Salomonsson
 Advokatfirman Cederquist KB
 Box 1670
 111 96 Stockholm

MOTPART

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)
 105 25 Stockholm

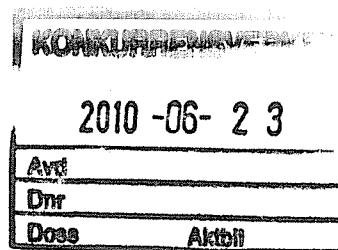
SAKEN

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut den 15 mars 2010 såvitt gäller kontraktssområde A upphör därmed att gälla.



Dok.Id 23573

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

09:00-15:00

BAKGRUND

Sida har genomfört en upphandling av ramavtal för strategiska kommunikationstjänster, dnr 2009-001598. Upphandlingen har genomförts som en öppen upphandling enligt 4 kap. 1 § LOU. Upphandlingen har uppdelats i två kontraktsområden: A) Rådgivning kring strategisk kommunikation och genomförande av komplexa kommunikationsuppdrag samt B) Rådgivning kring medierelationer, research, texter och andra typer av presskommunikation för presstjänsten samt medieträning. Av utvärderingsrapporten framgår att Sida har beslutat att anta andra anbud än anbudet från Global Reporting Sweden AB (fortsättningsvis Global Reporting) för kontraktsområde A på grund av att anbudet inte ansågs uppfylla ett skallkrav avseende tjänsten/uppdraget (se punkt 5.2-6.2 i Anbudsinbjudan).

Sedan Global Reporting ansökt om överprövning förordnade förvaltningsrätten den 15 mars 2010 att Sida tills vidare inte får avsluta upphandlingen. Den 18 mars 2010 upphävde förvaltningsrätten det interimistiska beslutet av den 15 mars 2010 såvitt gäller kontraktsområde B. I övrigt stod beslutet fast.

YRKANDEN

Global Reporting yrkar i första hand att förvaltningsrätten ska förordna att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har gjorts på så sätt att Global Reportings anbud tas upp till prövning och att en ny utvärdering därefter görs av Sida med beaktande av Global Reportings anbud. I andra hand yrkas att förvaltningsrätten ska förordna att upphandlingen ska göras om.

Sida bestrider bifall. För det fall förvaltningsrätten finner att Sida brutit mot LOU är rättelse på så sätt som Global Reporting yrkar en tillräcklig åtgärd eftersom de omständigheter bolaget åberopat inte kan anses ha påverkat upphandlingens konkurrensuppsökande skede, utan istället det sena-

re stadium i förfarandet då anbud har lämnats och prövningen av leverantör och anbud ska göras.

GRUNDER OCH UTVECKLING AV TALAN

Global Reporting anför till stöd för sin talan i huvudsak följande.

Uteslutning av anbudet pga. icke uppfyllt skall-krav

Sidas beslut att förkasta Global Reportings anbud på den grunden att anbudet inte innehåller ett kryss i rutan för bekräftelse av nödvändiga resurser för uppdraget, strider mot likabehandlingsprincipen och proportionalitetsprincipen. Sida har bortsett ifrån att de uppgifter som Sida önskade bekräftade genom krysset, ändå klart och tydligt framgår av Global Reportings anbud. Global Reporting uppfyller således aktuellt skallkrav och har därför diskvalificerats utan grund.

I förfrågningsunderlagets avsnitt 6.1.1. och 6.1.2. ges en tämligen detaljrik uppdragsbeskrivning av vilka tjänster som efterfrågas inom tjänsteområde A samt vilka förutsättningar som gäller för uppdraget. Efter uppdragsbeskrivningen finns en kryssruta till bekräftelse att ”*anbudsgivare har resurser att leverera de tjänster som omfattas av avsnitt 6.1-6.1.2.*” Kryssrutan efter uppdragsbeskrivningen är inte ikryssad i Global Reportings anbud. Global Reporting har emellertid de resurser som anges i 6.1.1 och 6.1.2. vilket klart och tydligt framgår av Global Reportings anbud. En upphandlande myndighet är vid bedömningen av om skallkrav är uppfyllda skyldig att se till anbudet i sin helhet.

I avsnitt 5.2 i förfrågningsunderlaget anges kraven på anbudsgivarnas yrkesmässiga och tekniska kapacitet, dvs. den kompetens och de resurser som krävs för att kunna genomföra uppdraget som omfattas av tjänst A. Av

Global Reportings anbud jämte bilagor framgår att bolagets anbud i denna del innehåller samtliga kryss, svar och dokument och därmed uppfyller samtliga skallkrav i avsnitt 5.2. Att Global Reportings anbud uppfyller samtliga obligatoriska krav avseende yrkesmässig och teknisk kapacitet som ställs på bolaget som sådant och på den personal som efterfrågas framgår även av bilaga 3 till Sidas egen utvärderingsrapport där Sida angett "Ja" på samtliga ställda krav. Genom att Global Reportings anbud uppfyller kraven på yrkesmässig och teknisk kapacitet så som dessa krav formulerats av Sida, så uppfyller Global Reportings anbud även kravet på bekräftelse av resurser. Det senare kravet är alltså överflödigt eftersom det inte har någon självständig betydelse för kvalificeringen av leverantörerna.

Om man jämför uppdragsbeskrivningen i avsnitt 6.1.1. med de krav som ställs i avsnitt 10.1 och 10.2 i förfrågningsunderlaget framgår det att kraven på konsulterna motsvarar de krav som ställs i den första punktlistan 6.1.1. Om man vidare jämför referenternas svar på hur väl anbudsgivaren utfört uppdrag avseende strategi, kvalitet, arbetssätt och måluppfyllelse framgår det att referenstagningen bl.a. omfattar hållande av budget och tidsramar motsvarande kraven i den andra punktlistan i avsnitt 6.1.1 och den tredje punktlistan 6.1.2.

Den uppdragsbeskrivning som ska bekräftas med kryss i slutet av avsnitt 6.1 i förfrågningsunderlaget är dessutom identisk med den uppdragsbeskrivning som bilaga 6 till Sidas kontraktssutkast, bilaga 6. A. På sidan 11 i Global Reportings anbud bekräftas att bolaget godkänner kontraktssutkastet för tjänsteområde A. Det kan rimligtvis inte uppfattas på annat sätt än Global Reportings bekräftelse på att man har de resurser som krävs för uppdragets utförande i enlighet med ställda villkor, dvs. en bekräftelse av de krav som anges i avsnitt 6.1.1. och 6.1.2.

Det som anges i Global Reportings företagspresentation i avsnitt 5.2.1 i anbudet under rubriken "Beskrivning av företagets resurser" utgör även detta en bekräftelse att Global Reporting har de i 6.1 efterfrågade resurserna. Slutligen bekräftar Global Reporting genom att lämna anbud i upphandlingen att man anser sig ha de resurser som uppdraget kräver. Annars hade Global Reporting givetvis inte lämnat anbud i upphandlingen.

Det framgår således av Global Reportings anbud att bolaget uppfyller skalkkravet på bekräftelse av att anbudsgivare har resurserna att leverera de tjänster som upphandlingen omfattar. Ett kryss i den aktuella rutan är alltså inte nödvändigt för att anbudet ska kvalificeras. Att tillmäta krysset den betydelse som Sida gjort är oproportionerligt. Genom att inte beakta Global Reportings anbud trots att det framgår av anbudet att nödvändiga resurser finns innebär även en negativ särbehandling av Global Reportings anbud.

I enlighet med proportionalitetsprincipen får inte en åtgärd eller ett krav gå längre än vad som nödvändigt för att uppnå det åsyftade resultatet. Syftet med kravet på bekräftelse efter avsnitt 6.1. är rimligtvis att Sida ska kunna verifiera att anbudsgivaren har den yrkesmässiga och tekniska kapacitet som krävs för att anses ha förmåga att leverera tjänsterna, dvs. nödvändiga resurser.

Proportionalitetsprincipen och även likabehandlingsprincipen kräver att anbudsprövningen inte stannar vid en bedömning av om en viss efterfrågad uppgift (i det här fallet ett kryss) finns på just anvisad plats i anbudet eller om uppgiften lämnats på just det sätt som förutsatts av den upphandlande myndigheten. Ändamålet med kravet måste bedömas och det måste vidare undersökas om anbudet trots avsaknaden av ett kryss eller annan uppgift ändå uppfyller det ställda kravet baserat på andra uppgifter i anbudet.

Uppfyllelse av kravet i 6.1 är inte beroende av att det finns ett kryss i den anvisade rutan. Den graden av formalism är inte proportionerlig i enlighet med 1 kap. 9 § LOU. Sidas förkastande av Global Reportings anbud är oproportionerligt mot bakgrund av att kravet är uppfyllt. Sida kan lätt verifiera att Global Reporting anser sig ha och har de efterfrågade resurser som uppdraget kräver. Att i detta fall ändå upprätthålla kravet på ett kryss är just en oskäligt ingripande och överdriven åtgärd. Om det av anbudet i övrigt framgår att kravet är uppfyllt får anbudet inte förkastas.

Skall-krav på digitalt anbud

Sidas obligatoriska anbudsformulär är skapade i programmet Microsoft Word. Formulären ska enligt Microsoft vara kompatibla mellan operativsystemen Microsoft Windows och Mac OSX men programvaran innehåller ”buggar” med följden att formulären har orsakat Global Reporting, som är användare av Mac OSX, stora tekniska svårigheter. Global Reporting har tvingats arbeta under mycket kraftig tidspress, behövt ta hjälp av Microsoft Support och tvingats till extra åtgärder och manövrar för att kunna fylla i formulären. Global Reporting har därför löpt en större risk att göra fel under arbetet med anbudsformulären. Global Reporting har i strid med lika-behandlingsprincipen inte getts likvärdiga förutsättningar för anbudslämning jämfört med PC/Windows-baserade anbudsgivare. Global Reportings pris är näst lägst i upphandlingen. Global Reporting hade således erhållit ramavtal om inte Sida felaktigt hade förkastat anbudet.

I avsnitt 3.6 i förfrågningsunderlaget anges att det är ett skallkrav att använda Sidas formulär vid anbudsinlämningen och att formuläret ska fyllas i digitalt. Av anvisningarna framgår det hur formulären ska fyllas i och att de är skrivskyddade. Kravet i 3.6 kan rimligtvis inte tolkas på annat sätt än att anbudsformuläret ska fyllas i elektroniskt. Det är inte heller möjligt att fylla i anbudsformuläret för hand eftersom rutorna avsedda för beskriv-

ningar expanderar först då man skriver i dem elektroniskt. Global Reporting vidhåller att förfrågningsunderlaget inte kan förstås på annat sätt än att det är ett skullkrav att anbudsformuläret ska fyllas i elektroniskt vare sig detta är uttryckt som ett klart skullkrav eller inte.

I sin verksamhet använder Global Reporting Apple datorer och tillhörande operativsystem Mac OSX och Microsoft Word 97 anpassat till operativsystemet Mac OSX. Trots att Global Reporting använder Mac-anpassad Microsoft Word 97 gick formulären inte att fylla i enligt de anvisningar som anges i förfrågningsunderlaget i avsnitt 3.6.1. Varken "Page Down" eller "Page Up" eller piltangenterna fungerar som anges i anvisningarna. Om man använder mellanslagstangenten försvinner kryssrutan helt. Ett musklick räcker inte heller för att kryssa för rutan. Vid rutan för "Företagets namn" hänger sig dokumentet och hela Wordprogrammet. Man kommer inte längre i dokumentet utan att åtgärda problemet.

För att lösa problemet kontaktade Global Reporting Microsoft Support. Trots supporten från Microsoft kantades Global Reporings arbete med formulären av stora tekniska svårigheter. Först på anbudstidens sista dag den 21 januari 2010 kom Microsoft på att de tekniska problemen beror på en "bugg" i Microsofts Officepaket för Macintosh med operativsystemet OSX. Först när samtliga åtgärder enligt råd från Microsoft Support var genomförda fungerade formulärdokumentet utan att hänga sig. Det var således på ett mycket sent stadium i upphandlingen som Global Reporting med hjälp av Microsoft Support kunde konstatera vilka de tekniska problemen var. Trots att Microsoft identifierat problemet och hur man ska lösa det går det fortfarande inte att fylla i formulären på det sätt som Sida anvisat i förfrågningsunderlaget.

När anbudsformuläret öppnas i Microsoft Word 97 anpassat till operativsystemet Mac OSX ser dokumentet annorlunda ut än om det öppnas på en

PC. I den version som Global Reporting får upp och som är bilagerat till ansökan som bilaga 13 hamnar den aktuella kryssrutan överst på sidan efter uppdragsbeskrivningen i 6.1.1 och 6.1.2 och således inte i omedelbar anslutning på samma sida som uppdragsbeskrivningen. På grund av den pressade situation som Global Reporting befann sig i på sista anbudsdagen uppfattade inte Global Reporting att den aktuella kryssrutan var kopplad till tjänsteområde A utan att den gällde tjänsteområde B vilket Global Reporting inte avsåg att lämna anbud på. Buggen i Sidas formulär och bristen mellan Microsoft och Macintosh har medfört att Global Reporting inte getts samma förutsättningar att fylla i och kvalitetssäkra sitt anbud som övriga, PC-baserade, anbudsgivare. Olika förutsättningar för anbudslämning på detta sätt strider mot likabehandlingsprincipen. Enligt Global Reporting ligger problemet inte i operativsystemet Mac OSX som Sida påstår utan i Microsoft Officepaket och i Sidas dokumentmall. Global Reporting har använt sig av Microsoft Word 97 för att hantera anbudsformulären, men trots detta haft en mängd tekniska problem.

I samband med att Global Reporting upptäckte hur svårt det var att använda Sidas formulär kontaktade Global Reporting Sida för att påpeka problemen. Global Reporting fick emellertid beskedet att ingen annan påpekat några tekniska problem med formulären tidigare. Sida lade ut två ytterligare formulär för CV den 18 januari 2010. I e-postmeddelandet från Global Reporting anges tydligt att även ett nytt huvuddokument efterfrågas på grund av de redovisade buggarna i dokumentet. Sida bemötte inte på något sätt dessa önskemål. Sida agerade inte för att avhjälpa de stora tekniska svårigheter som Global Reporting hade.

Global Reporting vänder sig mot att obligatoriska anbudsformulär vållar den grad av tekniska problem och osäkerhet som Sidas formulär orsakar Mac-användare. Om en upphandlande myndighet överhuvudtaget ska få ställa skullkrav kopplade till hur anbudet tekniskt sett ska lämnas in är det

ett grundläggande krav att tekniken fungerar lika för alla så att anbudsgivarna ges likvärdiga förutsättningar oavsett om man använder sig av operativsystem från Microsoft eller Macintosh. Om inte Sida kan säkerställa likvärdiga anbudsförutsättningar ska Sida inte få ställa ett obligatoriskt krav på att efterfrågade uppgifter ska lämnas digitalt i anvisade formulär.

Sida anför till stöd för sin talan i huvudsak följande.

Uteslutning av anbudet pga. icke uppfyllt skall-krav

I upphandlingens anbudsinvitan 3.2 anges att förfrågningsunderlaget med bilagor innehåller ett antal obligatoriska krav som benämns skall och är understruken. Förutsättningen för att ett anbud ska kunna prövas, utvärderas och antas är att dessa skall-krav är uppfyllda. Alla anbudsgivare ska behandlas på ett likvärdigt sätt.

Det ställda skallkravet, att kryssa i en ruta om anbudsgivaren har nödvändiga resurser att utföra tjänsterna, är mycket lätt att uppfylla just genom att kryssa i rutan om bolaget anser att de har resurserna. För Sida innebär det att myndigheten får en bekräftelse att anbudsgivarna har de nödvändiga resurserna på ett lätt kontrollerat och begripligt sätt. Detta är syftet med den aktuella kryssrutan. Att kräva att en ruta i ett utarbetat formulär ska kryssas i kan inte anses oproportionerligt eftersom alla anbudsgivare kan uppfylla detta krav genom minimal insats från deras sida om de är noggranna i sitt arbete med att utforma och lämna anbudet. Samtliga övriga elva anbudsgivare har kryssat i den aktuella rutan. Detta visar att det i och för sig har varit möjligt att uppfylla detta ställda skallkrav på så sätt som Sida begärt. Global Reporting har genom problem med den egna programvaran och genom eget missförstånd inte uppfyllt det ställda skallkravet.

Vad gäller det aktuella skallkravet har Sida inte endast krävt att anbudsgivare bekräftar att resurser finns för genomförandet av uppdraget utan att detta sker på föreskrivet sätt. Skallkravet är både ändamålsenligt och proportionerligt. Att inte utesluta Global Reporting skulle på ett påtagligt sätt bryta mot likabehandlingsprincipen.

När en anbudsgivare inte uppfyller ställda skallkrav måste anbudet uteslutas. Att denna konsekvens skulle vara föremål för en proportionalitetsbedömning där mindre avvikelser från skallkrav skulle kunna godtas finner varken stöd i upphandlingslagstiftning eller praxis. Sida vidhåller således att Global Reporting inte uppfyllt ett av Sidas ställt skallkrav.

Skall- krav på digitalt anbud

Även om anbudsformuläret är anpassat för digital hantering så har Sida inte ställt som skallkrav att anbudet måste vara ifyllt digitalt. Enligt anbudsinvändningen 3.6 ska förfrågningsunderlagets formulär användas. Att fylla i ett kryss i formuläret för hand skulle därmed inte innebära att en anbudsgivare skulle bryta mot något ställt skallkrav. Det skulle vara fullt möjligt att fylla i en kryssruta efter utskrift av formuläret.

Sida har ingen anledning att betvivla att Global Reporting hade problem vid ifyllandet av anbudsformuläret. Bolaget anför själv att de tekniska problemen beror på en bugg i Microsofts Officepaket för Macintosh med operativsystemet OSX. Det var alltså inte det faktum att Sida använt sig av en viss teknisk lösning Word 97 som orsakade Global Reportings problem utan orsaken var buggen som fanns i det system som Global Reporting själv valt att använda för sin verksamhet. Det kan inte anses strida mot likabehandlingsprincipen att Sida inte förutsett att Mac-användare kunde ha en bugg i sitt system och utformat sitt anbudsformulär utifrån denna

omständighet. Det kan överhuvudtaget inte anses strida mot likabehandlingsprincipen att använda en så känd och världsledande teknisk lösning.

Global Reporting har genom e-post avhört till Sida den 18 januari 2010 med ett påpekande om att formulär var låsta för bolaget. I e-postmeddelandet nämns problem med två CV-mallar. Ansvarig upphandlingsrådgivare agerade genast och bytte samma dag ut två formulär vilket framgår av kompletterande info tillgänglig för alla anbudsgivare. Någon fråga om problem med anbudsformuläret i detta avseende inkom inte i övrigt till frågor och svar i den aktuella upphandlingen. I e-postmeddelandet anges också att ”huvudformulär har vissa buggar i sig”. Detta undersöktes av Sidans upphandlingsrådgivare samma dag. Vederbörande kunde inte finna någon bugg i huvudformuläret.

Av Global Reportings ansökan om överprövning framgår att det inte var omöjligt för bolaget att fylla i den efterfrågade kryssrutan utan att bolaget istället uppfattade att den tillhörde ett tjänsteområde bolaget inte avsåg att lämna anbud inom. I anbudsinbjudan, som också utgör anbudsformuläret, 6.1.2 kan det inte råda några tvivel att kryssrutan avsåg tjänsteområde A varför det av Global Reportings ansökan om överprövning framgår att bolaget inte iakttog tillräcklig noggrannhet vid ifyllandet av formuläret och att detta inte beror på hur anbudsformuläret var utformat.

Sida har iakttagit likabehandlingsprincipen i utformningen av skallkravet att anbud skulle lämnas i det särskilt utformade formuläret. Att Global Reporting eller någon annan anbudsgivare skulle haft svårigheter att fylla i formuläret digitalt pga. en bugg i sin programvara medför inte att Sida ändrar inställning i denna del. Sida bestrider också att det är ett skallkrav att formuläret skulle fyllas i digitalt. Sida har prövat Global Reportings anbud utifrån de krav som framgick av förfrågningsunderlaget och objektivt bedömt att bolagets anbud inte uppfyllde ett skallkrav i upphandlingen. I

upphandlingen behandlades samtliga anbudsgivare likvärdigt och på icke-diskriminerande sätt.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter 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.

I 16 kap. 2 § LOU stadgas bl.a. att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i lagen och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

När det gäller valet mellan att upphandlingen ska göras om eller om den ska rättas har Regeringsrätten i RÅ 2005 ref. 47 uttalat att domstolen inte är bunden av yrkandena härvidlag utan att det ankommer på domstolen att bestämma om upphandlingen ska göras om eller att den ska rättas på visst sätt. Regeringsrätten har vidare i RÅ 2009 ref. 69 uttalat att det som huvudregel bör krävas att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt anger vilka omständigheter han grundar sin talan på; utrymmet för att tillämpa officialprincipen är således begränsat.

Förvaltningsrättens bedömning

Uteslutning av anbudet pga. icke uppfyllt skall-krav

Förvaltningsrätten har i målet att pröva om Sida har brutit mot LOU. Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av de omständigheter som Global Reporting har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 2 § LOU. För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs också att Global Reporting kan visa att bolaget lidit skada eller kan komma lida skada på grund av att Sida brutit mot LOU eller de grundläggande principer som skall efterlevas vid all offentlig upphandling. Med de senare menas principerna om icke-diskriminering, lika-

behandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Av principen om likabehandling av leverantörer följer att samtliga anbud skall vara i överensstämmelse med bestämmelserna i förfrågningsunderlaget för att säkra möjligheten till en objektiv jämförelse av anbuden. Likabehandling och icke-diskriminering förutsätter att anbudsgivare behandlas lika i alla skeden av anbudsförfarandet.

I anbudsinbjudan punkt 3.2 *Obligatoriska krav*, anges följande. Förfrågningsunderlaget med bilagor innehåller ett antal obligatoriska krav som benämns skall och är understrukna. Förutsättningen för att ett anbud skall kunna prövas, utvärderas och antas är att dessa skall-krav är uppfyllda. Under punkt 3.3 *Bedömning av inkomna anbud*, anges att en kontroll inledningsvis kommer att göras av de administrativa kraven. Om anbudsgivare uppfyller kraven och bedöms som kvalificerad kommer anbudet att prövas vad gäller krav på företag, tjänst, pris för att slutligen utvärderas från lägsta pris. Av förfrågningsunderlaget framgår att anbudsgivare skall bekräfta att denne har resurser att leverera de tjänster som omfattas av 6.1-6.1.2 *Rådgivning kring strategisk kommunikation och genomförande av komplexa kommunikationsuppdrag*.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att i målet är ostridigt att Global Reporting inte ifyllt en ruta för det aktuella skallkravet som bekräftar att Global Reporting har resurser att leverera de tjänster som omfattas av 6.1-6.1.2. Global Reporting har anfört att det framgår av Global Reportings anbud i övriga delar jämte bilagor att bolaget uppfyller skallkrav på bekräftelse att de har resurserna att leverera de tjänster som omfattas av 6.1-6.1.2. Ett kryss i den aktuella rutan är alltså inte nödvändig för att anbudet ska kvalificeras. Det är överflödigt krav eftersom bekräftelse av att nödvändiga resurser finns tydligt framgår av anbudet även utan detta kryss. Kravet på att kryssa i den aktuella rutan är således oproportionerlig mot bakgrund av att kravet är uppfyllt. Det strider även mot likabehandlings-

principen. Sida har anfört att godta ett anbud som inte uppfyller ställda skallkrav anses vara i strid med likabehandlingsprincipen. Global Reporting har inte uppfyllt ett av Sida ställt skallkrav och bolagets anbud har därmed rätteligen förkastats.

Förvaltningsrätten konstaterar vidare att enligt LOU är det anbudsgivaren som ska visa att anbudet uppfyller de krav som har ställts i upphandlingen, om det inte kan visas på att kraven i sig inte är godtagbara. Det kan inte anses ankomma på en upphandlande myndighet att tolka eventuella oklarheter i ett anbud då detta skulle kunna medföra ett frångående från likabehandling och transparens. Upphandlande myndighet kan visserligen frivilligt begära in komplettering eller förtydligande av anbud under förutsättning att det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning, men någon skyldighet att göra så finns inte. Det är därför av största vikt att anbudsgivare lämnar ett så korrekt och utförligt anbud som möjligt eller aktivt agerar för att utröna eventuella otydligheter som kan komma att påverka anbudets utformning. Ett anbud som inte uppfyller samtliga skallkrav får inte antas, eftersom detta skulle strida mot principen om likabehandling av anbudsgivare.

I frågan om att Global Reportings anbud förkastades trots att det framgår av övriga delar av anbudet att nödvändiga resurser finns, gör förvaltningsrätten följande överväganden. Förvaltningsrätten konstaterar att upphandlande myndighet enligt 1 kap. 9 § LOU ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Detta innebär att en upphandlande myndighet inte får anta ett anbud som inte uppfyller skallkraven enligt förfrågningsunderlaget och inte heller göra prövningen mot andra kriterier än de som funnits med i förfrågningsunderlaget. Sida har förklarat att övriga elva av totalt tolv anbudsgivare uppfyllde det aktuella skallkravet. Förvaltningsrätten har inte funnit skäl att ifrågasätta denna uppgift. Enligt förvaltningsrättens mening

har således det inte utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning varit möjligt för Sida att anta Global Reportings anbud. Förvaltningsrätten finner att Sidas beslut att utesluta Global Reportings anbud från upphandlingen på den grunden att skallkravet i punkt 6.1-6.1.2 förfrågningsunderlaget inte är uppfyllt, inte kan anses strida mot likabehandlingsprincipen.

Upphandlande myndigheter har visserligen att följa de principer som bär upp LOU, dock är proportionalitetsprincipen begränsad till att ta sikte på att de krav som ställs i en upphandling är lämpliga och nödvändiga för att uppnå det uppsatta målet och inte på exempelvis en upphandlande myndighets möjlighet att förkasta anbud som inte uppfyller ställda skallkrav. Proportionalitetsprincipen innebär att kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till föremålet för upphandlingen. De krav som ställs ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med upphandlingen. Mot bakgrund av detta finner förvaltningsrätten inte att det aktuella skallkravet som Sida uppställt strider mot proportionalitetsprincipen. Vad Global Reporting har anfört i övrigt i denna del medför inte att det är visat att upphandlingen har genomförts i strid mot bestämmelserna i LOU.

Skall- krav på digitalt anbud

Global Reporting har vidare till stöd för sin talan anfört att det skallkrav som Sida ställt att anbuden måste vara ifyllda digitalt bröt mot likabehandlingsprincipen eftersom Mac-användare har särbehandlats. Sida har anfört att även om anbudsformuläret är anpassat för digitalt hantering så har Sida inte ställt krav på att anbuden måste vara ifyllt digitalt. Som skallkrav har ställts att förfrågningsunderlagets formulär skulle användas enligt anbuds- inbjudans punkt 3.6.

Det framgår av anbudsinvudans punkt 4 att anbud skall avges skriftligen och vara undertecknad av behörig företrädare hos anbudsgivaren. I punkten 4.4 anges att anbudet skall lämnas i två exemplar – ett original (behörig undertecknad) och en kopia. Anbudet skall dessutom innehålla en digital kopia (CD-skiva, USB minne alternativt diskett, eller motsvarande) och skall vara tydligt märkt med företagets namn och Sidas ärendenummer. Om anbudet skiljer sig åt mellan dessa media anses materialet i pappersformat vara gällande. Anbudsgivaren skall använda förfrågningsunderlagets formulär som underlag för sitt anbud enligt punkten 3.6. Svaren lämnas i kryss- och svarsrutor. Det framgår vidare att förfrågningsunderlaget har tagits fram med hjälp av Microsoft Words formulärfunktion. För att kunna läsa och fylla i dokumentet krävs Microsoft Word 97 eller senare version av denna programvara.

Mot bakgrund av det ovanstående finner förvaltningsrätten att kravet att lämna in en digital kopia tillsammans med två exemplar i pappersformat är ett skullkrav. Det framgår vidare att anbudet i pappersformat vid äventyr av bristande kompatibilitet skulle ges företräde. Mot bakgrund av kravets utformning finner förvaltningsrätten att den aktuella rutan i anbudet kunde fyllas i utskrivet pappersformat. Det framgår vidare av förfrågningsunderlaget att samtliga anbudsgivare skulle använda sig av förfrågningsunderlagets formulär som underlag för sitt anbud. En viktig utgångspunkt vid all upphandling enligt LOU är att alla anbudsgivare ska ges så lika förutsättningar som möjligt att delta i en upphandling och den upphandlande myndigheten måste ställa samma krav på samtliga anbudsgivare. Förvaltningsrätten har inte funnit skäl att ifrågasätta att det sätt som samtliga anbudsgivare skulle lämna sina anbud stred mot likabehandlingsprincipen. Vad Global Reporting anført i övrigt i denna del föranleder ingen annan bedömning.

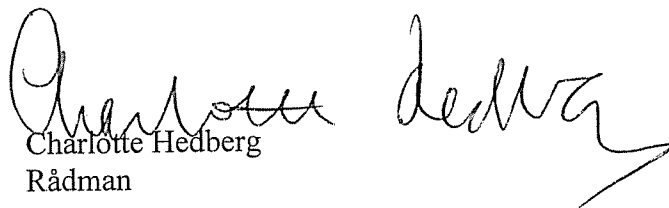
FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

Förvaltningsrätten konstaterar sammanfattningsvis att Global Reportings anbud saknar uppgift avseende bekräftelse att anbudsgivare har resurser att leverera de tjänster som omfattas av 6.1-6.1.2. Det aktuella skallkravet är således inte uppfyllt. Eftersom Global Reportings anbud inte bedöms uppfylla skallkravet avseende rådgivning kring strategisk kommunikation och genomförande av komplexa kommunikationsuppdrag, har Sida haft fog för att förkasta deras anbud. Det är därmed inte visat att Global Reporting lidit eller kan komma att lida skada. Det föreligger således inte skäl för ingripande enligt 16 kap. 2 § LOU. Global Reportings ansökan om överprövning ska därför avslås.

Genom att förvaltningsrätten nu har avgjort målet slutligt upphör rättsens tidigare interimistiska beslut att gälla.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1a).


Charlotte Hedberg
Rådman

Föredragande har varit förvaltningsrättnotarie Lina Stode.



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. Tiden för överklagandet för offentligpart räknas emellertid 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 det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledningen förekommer till ändring i det slut var till förvaltningsrätten kommit eller 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. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,
2. det beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till förvaltningsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud ska denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.