



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
 Allmänna avdelningen

**DOM**  
 2012-05-30  
 Meddelad i  
 Stockholm

Mål nr  
 7899-12  
 Enhet 15

**SÖKANDE**

Orgut Consulting AB, 556177-9538  
 Svartmangatan 9  
 111 29 Stockholm

**MOTPART**

Sida  
 Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete  
 105 25 Stockholm

**SAKEN**

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

KONKURRENSVERKET	
2012-05-31	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår Orgut Consulting AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 237791

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post:		
		forvaltningsrattenistockholm@dom.se		

## BAKGRUND

Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete (Sida) genomför en upphandling avseende *A multi-year results-oriented evaluation of Sida's support to civil society actors in developing countries via Swedish CSOs – based on Poor people's reality*, ref. 2011-001257. **Orgut Consulting AB** (bolaget) har lämnat anbud i upphandlingen. Sida har genom tilldelningsbeslut som sänts ut den 4 april 2012 meddelat att Sida avser att teckna kontrakt med annan anbudsgivare än bolaget.

## YRKANDEN OCH GRUNDER M.M.

**Bolaget** ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts på så sätt att Sida genomför en nu anbudsutvärdering i vilken bolagets anbud utvärderas.

Som grund för sitt yrkande anför bolaget att det har uppfyllt samtliga skallkrav i upphandlingen. Sida har därför, genom att felaktigt förkasta bolagets anbud, brutit mot principerna om likabehandling och transparens i 1 kap. 9 § LOU.

**Sida** hemställer att bolagets ansökan om överprövning avslås.

Som grund för sin hemställan anför Sida att bolagets anbud inte uppfyller skallkrav som ställs i den aktuella upphandlingen och anbudet har därför rätteligen förkastats.

## PARTERNAS UTVECKLING AV TALAN

**Bolaget** har utvecklats sin talan genom att anföra i huvudsak följande.

*Uppfyllande av skall-krav om pris*

Av bilaga 2 till utvärderingsprotokollet, ”*Examination fulfillment unconditional requirements*”, anges att bolagets anbud inte har uppfyllt kraven på prisspecifikation eftersom bolaget lagt till en extra personalkategori till sitt anbud.

I anbudsinbudans paragraf 5 står följande:

*”5 Tender price*

*Fees must be given in SEK, excluding VAT, but including any other taxes and fees.*

*The tender must specify fee as fee per hour for the team leader and other personnel in accordance with Appendix 1.2*

*Reimbursable costs are compensated according to Articles 7 of Sida’s “Standard Conditions for Short and Long Term Consulting Services, 2002” in Appendix 3.2.”*

Av detta följer att följande krav om priser finns i upphandlingen;

- Timarvoden ska anges i SEK, exklusive moms men inklusive alla övriga skatter och avgifter
- I anbudet ska timarvodet för team leader respektive för övrig personal specificeras i enlighet med Appendix 1.2. i upphandlingen

Bolaget har i en bilaga till sitt anbud, benämnd Annex 7 Tender price, angett arvoden (fee) i SEK, exklusive moms, men inklusive andra skatter och avgifter. Bolaget har därmed uppfyllt kraven på prisangivelser som dessa är formulerade i anbudsinbudan och bilaga 1.2 till anbudsinbudan.

Sida har dock inte utvärderat bolagets anbud, eftersom Sida menar att bolaget lämnat in en ogiltig prisbilaga.

Bolaget bestrider att man lagt till en extra personalkategori. I Sidas skallkrav om pris framgår ingen särskild instruktion om personalkategorier, det framgår endast att timarvode för team leader och övrig personal ska anges. "Övrig personal" är i sig ett otydligt begrepp, men det är tydligt att "övrig personal" inte utgör en personalkategori utan måste anses omfatta alla experter som inte är team leader.

Bolaget har angett arvodesnivå för övrig personal men även specificerat arvodesnivåer för de teammedlemmar som ingår i övrig personal; Country Team Leaders och Local Team Members. Detta för att tydligt visa vilka delnivåer som kommer att gälla i ett framtagande av budgeten i inledningsfasen av upphandlingen. Ett tydligt genomsnittspris för utvärdering ("Comparison Value") är angivet i enlighet med formeln som framgår av anbudsinbjudan, d.v.s.  $0.1 * \text{Arvodet för Team Leader} + 0.9 * \text{övrig personal}$ , där arvodesnivån för övrig personal är genomsnittet för arvodesnivån för Country Team Leaders och Local Team Members. Bolaget har således fyllt i priserna som efterfrågats av Sida just på det sätt som föreskrivits i anbudsinbjudan. Det kan därför inte råda någon osäkerhet om vilka priser som bolaget offererat i upphandlingen, eller vilka priser som skulle ligga till grund för utvärderingen av bolagets anbud.

Att bolaget sedan, på ett annat ställe i anbudet, förklarar sin prissättning på ytterligare detaljnivå genom att ange hur priset för övrig personal beräknats kan inte innebära att det uppstått någon otydlighet om bolagets prissättning eller att bolagets anbud inte ska anses uppfylla skallkraven i upphandlingen.

Den förklaring av prissättningen som bolaget lämnat syftar till att underlätta och skapa förutsebarhet för Sida, och stämmer väl överens med de uppgifter som Sida normalt sett brukar efterfråga. Att Sida tidigare har föredragit att få prisangivelser nedbrutna på detaljnivå, per personalkate-

gori, bekräftas även av tidigare upphandlingar inom samma område där Sida tydligt angivit att arvodesnivåer ska specificeras för olika närmare definierade personalkategorier. Som exempel kan nämnas upphandlingen för ramavtalet för Jordbruk, Skog och Miljö (ref.nr. 2010-001580) och upphandlingen för Reality checks i Mali (ref.nr. 51130050).

Det är således tydligt att Sida normalt sett ber om priser för respektive personalkategori, och inte endast ett ”klumppris” för övrig personal. I den aktuella upphandlingen finns det dock ingen liknande formulering om personalkategorier. Bolaget har därför försökt öka förutsebarheten för Sida genom att specificera de underliggande priser som ryms inom det offererade priset för övrig personal. Det är dock viktigt att poängtera att detta inte innebär att bolaget avviker från kravet på hur pris skulle lämnas i upphandlingen – detta har gjorts på korrekt sätt på avsedd plats – och det enda som bolaget därutöver gjort är att lämna ytterligare information som dock varken förändrar eller inskränker den lämnade prisuppgiften.

Ett anbud som inte uppfyller samtliga skall-krav i en upphandling ska naturligtvis förkastas, men det finns inget rättsligt stöd för att förkasta ett anbud enbart för att anbudsgivaren tillhandahållit mer detaljerad information än vad den upphandlande myndigheten efterfrågat.

#### *Möjlighet att begära förtydligande*

Dessutom bör påpekas att Sida haft möjlighet att begära ett förtydligande från bolaget enligt 9 kap. 8 § LOU om de offererade priserna, om Sida hade ansett att det var oklart vilket pris bolaget offererade för övrig personal. Ett sådant förtydligande hade varken varit konkurrensnedvridande eller på annat sätt stått i strid med reglerna i LOU eftersom det endast hade rört sig om ett förtydligande av redan ingivna uppgifter i anbudet, d.v.s. inte om att tillföra helt nya uppgifter.

*Sammanfattning*

Sammanfattningsvis har bolaget uppfyllt alla krav på hur priser ska anges, och således lämnat ett giltigt anbud. Bolaget lider eller riskerar åtminstone att lida skada till följd av att Sida felaktigt har förkastat bolagets anbud.

**Sida** anför till stöd för sin hemställan i huvudsak följande.

Anbudsinbjudan punkt 5 anger som skall-krav att ”*The tender must specify fee as fee per hour for the team leader [teamledare] and other personnel [övrig personal] in accordance with Appendix 1.2.*” Att pris ska anges i en av Sida utformad prisbilaga innebär att anbudsgivarna inte kan förändra denna prisbilaga efter eget skön även om detta är tekniskt möjligt då bilagan är en redigerbar Excel-fil.

*Felaktigt ifylld prisbilaga*

Anbudsinbjudans prisbilaga är utformad på följande sätt:

**Fees for proposed personnel**

Fees per hour to be filled out for each staff category		
--	--	--

Personnel category	Weight%	Offered fee/hour in SEK
Team Leader	10	
Other Personnel	90	
Comparison Value	100	0

Weighted comparison value of fees to be used in the evaluation of tenders	0
---	---

Prisbilagan ovan finns i ett Excel-dokument så att anbudsgivarna elektroniskt ska kunna fylla i prisuppgifter för teamledare och övrig personal. Av bilagan framgår med tydlighet att Sida efterfrågar två prisuppgifter för personalkategorier; en för teamledare och en för övrig personal. Övrig personal anges därmed som en personalkategori. Den prisbilaga som bolaget inkommit med är utformad enligt följande:

Annex 7 Tender Price

**Fees for proposed personnel**

**Fees per hour to be filled out for each staff category**

Personnel category	Weight%	Offered fee/hour in SEK
Team Leader	10	1200
Country Team Leaders	90	1200
Local Team Members		500
Other Personnel		
Comparison Value	100	885

Weighted comparison value of fees to be used in the evaluation of tenders	0
---	---

Genom att dela upp personalkategorin övrig personal samt utforma och definiera två egna underkategorier har bolaget gjort en sådan ändring av prisbilagan att Sida endast hade att förkasta anbudet då det inte uppfyller ställt skall-krav avseende ifylld prisbilaga.

Sida vidhåller att bolaget genom att bifoga en prisbilaga som inte överensstämmer med den till upphandlingsunderlaget bifogade bilagan 1.2 benämnd ”fees for proposed personnel” brutit mot skall-kravet i anbudsinbjudan punkt 5.

*Begreppet "övrig personal" i den aktuella upphandlingen*

Bolaget har i sin ansökan om överprövning hänvisat till hur Sida utformat tidigare upphandlingar och då särskilt avseende prissättning av personalkategorier i anbud. Sida konstaterar att vad som angetts om prissättning i dessa upphandlingar inte överensstämmer med anbudsinsbjudan i nu aktuell upphandling. Skall-kraven i de upphandlingar bolaget hänvisar till och det skall-krav som nu är för prövning är därmed inte utformade på samma sätt. Sida vill dock uppmärksamma förvaltningsrätten på att i den tidigare upphandlingen för ramavtalet för Jordbruk, Skog och Miljö anges att *"The tenderer must specify fee/hour per each Expert category (Category I to IV) in accordance to the Categories set out in Appendix 2.1, Base requirements on personnel"*. I denna upphandling hade alltså flera olika personalkategorier fördefinierats av Sida och det stod inte anbudsgivarna fritt att utforma egna underkategorier.

Som upphandlande myndighet har Sida rätt att välja de personalkategorier som Sida finner lämpligt för att uppdraget ska kunna utföras samt att utforma upphandlingen i enlighet med dessa val. Sida har i den aktuella upphandlingen utformat anbudsinsbjudan och prisbilagan på sådant sätt att anbudsgivarna hade att ange priser per timme för två personalkategorier; teamledare och övrig personal. Sida anser att detta framgår tydligt av prisbilagan i sig. Även anbudsinsbjudan och övriga dokument som anbudsgivarna haft tillgång till visar att det är dessa två personalkategorier som efterfrågas i upphandlingen. I anbudsinsbjudan 4.3.1 och 4.3.2 anges de kvalifikationer som krävs för den som anges som teamledare respektive de som anges som övrig personal i anbudet. Såväl teamledaren som övrig personal definieras här som kategorier som ska uppnå angivna krav på erfarenhet och kunskaper. Begreppet övrig personal i den aktuella upphandlingen är tydligt definierat och hänför sig till den personal som anbudsgivaren avser använda sig av vid utförandet av de aktuella tjänsterna med undantag av



teamledaren. Att tjänsterna skulle utföras av dessa två personalkategorier är också tydligt i det avtalsutkast som var bifogat som bilaga 3.1 till anbudsinvitan. Bolaget har enligt anbudet läst och accepterat detta avtalsutkast. I avtalsutkastet § 5 anges att uppdraget ska utföras av angiven personal och att pris ska anges för konsultkategorierna teamledare och övrig personal i en tabell längre ner i samma paragraf. Bolagets påstående att övrig personal inte är en personalkategori stämmer alltså inte. Inte heller stämmer påståendet att övrig personal är ett otydligt begrepp. Det är visat ovan att övrig personal är en personalkategori som omfattar samtliga experter som ska utföra uppdraget med undantag av teamledaren, och Sida har klart och tydligt angett i prisbilagan samt avtalsutkastet att övrig personal ska prissättas med ett enhetligt pris.

#### *Möjlighet att begära förtydligande eller komplettering av anbud*

Eftersom bolagets anbud inte uppfyllde samtliga ställda skallkrav skulle en komplettering som medfört att anbudet därefter uppfyllde det aktuella skallkravet innebära en särbehandling av bolagets anbud. Sida vill också påpeka att ingen anbudsgivare har getts tillfälle att förtydliga eller komplettera sina anbud avseende uppgifter i prisbilagan, och att det inte finns någon skyldighet för en upphandlande myndighet att använda sig av denna möjlighet.

#### *Sammanfattning*

Sida vill sammanfattningsvis framhålla att bedömningen av bolagets anbud skett utifrån de kriterier och krav som angetts i förfrågningsunderlaget med iakttagande av principerna om likabehandling och öppenhet.

**Bolaget** har vidare yttrat bl.a. följande.

*Bolaget uppfyller alla skall-krav*

Bolaget vidhåller att de har fyllt i prisbilagan på det sätt som efterfrågats av Sida i förfrågningsunderlaget. Som Sida anger i sitt yttrande framgår av förfrågningsunderlaget att priser ska anges i enlighet med bilaga 1.2 i upphandlingen och att pris för team leader och övrig personal ska anges däri. Det framgår inte någonstans att anbudsgivarna är förhinderande att specificera och bryta ned det offererade priset för övrig personal så att det blir tydligt vilka arvoden det offererade priset baseras på. Bolaget har inkommit med ett tydligt jämförelsevärde, "Comparison Value", d.v.s. ett pris som utvärderingen kan baseras på. Bolaget har således inte förändrat prisbilagan på något sätt som innebär att kraven, som dessa framgår av förfrågningsunderlaget, inte längre uppfylls. Bolaget har inte heller fått någon fördel jämfört med andra anbudsgivare, eller försökt ändra/manipulera prisbilagan genom att som extra information i anbudet ange priser på detaljnivå då jämförelsevärdet är detsamma som det skulle ha varit utan denna extra information. Bolaget vidhåller därför att det har uppfyllt alla skall-krav i upphandlingen.

*Begreppet övrig personal i upphandlingen*

Bolaget vill förtydliga att det i ansökan om överprövning visat hur personalkategorier i tidigare upphandlingar varit indelade med större detaljnivå än i upphandlingen, för att framhålla att bolaget har haft fog för att dela in priserna i sitt anbud på det sätt som skett, baserat på tidigare erfarenhet av Sidas upphandlingar. Skall-kraven avseende personalkategorier var tydligt definierade i de tidigare upphandlingarna. Det visar även att Sida kunde ha använt sig av möjligheten att fråga efter flera personalkategorier på mer specificerad nivå, vilket hade varit tydligare för anbudsgivarna istället för att som nu endast ange övrig personal som en hel "kategori" vilket medför

risk för att begreppet tolkas på flera olika sätt. Begreppet övrig personal innefattar flera kompetenser som typiskt sätt alltid efterfrågas på detaljnivå.

Bolaget håller således inte med om att begreppet övrig personal är tydligt definierat i upphandlingen. Bolaget bestrider även att det framgått att anbudsgivarna inte får bryta ned offererat pris för övrig personal på specificerad nivå, som information till den upphandlande myndigheten. Bolaget har förstås avsett att följa såväl villkoren i förfrågningsunderlaget som avtalet, men anser att det inte funnits något förbud mot att ange pris på det sätt som skett.

## DOMSKÄL

### *Tillämpliga bestämmelser*

I 1 kap. 9 § LOU anges bl.a. 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.

I 9 kap. 8 § andra stycket LOU anges följande. Myndigheten får begära att en anbudsansökan eller ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning.

### *Förvaltningsrättens bedömning*

#### *Inledande utgångspunkter*

Upphandlingsprocessen ska kännetecknas av förutsebarhet, transparens och likabehandling. Ett förfrågningsunderlag ska vara så pass tydligt att samtliga anbudsgivare ges insikt i hur bedömningen av deras anbud kommer göras. Förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får dock godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och EG-rätten inte träds för när (jfr RÅ 2002 ref. 50).

I nu aktuellt mål har bolaget uppgett det har uppfyllt skall-kravet avseende prisangivelser, att begreppet "övrig personal" varit otydligt i förfrågningsunderlaget samt att Sida borde ha begärt ett förtydligande om de ansett att det var oklart vilket pris bolaget offererade för övrig personal.

*Fråga om bolagets anbud uppfyller skall-krav avseende prisangivelse*

Förvaltningsrätten konstaterar att det av förfrågningsunderlaget framgår att ett anbud ska ange timarvode för teamledare och övrig personal i enlighet med bilaga 1.2. Bilaga 1.2 lämnar, såvida utformningen av bilagan inte ändras, endast utrymme för angivande av timarvode för två personalkategorier; teamledare och övrig personal. Övrig personal måste följaktligen anses utgöra en personalkategori i upphandlingen. Genom att ändra utformningen av bilagan har bolaget i sitt anbud infört två underkategorier till personalkategorin övrig personal och lämnat två olika timarvodena där Sida efterfrågat ett timarvode. På grund av detta finner förvaltningsrätten att bolagets anbud inte anses uppfylla skall-kravet avseende prisangivelser. Det faktum att deras anbud, trots ändringen av bilagans utformning, innehåller ett jämförelsevärde medför inte någon annan bedömning i detta avseende.

Det kan vidare konstateras att det för bedömningen om bolaget uppfyllt skall-kravet avseende prisangivelser i den nu aktuella upphandlingen saknar betydelse att Sida utformat förfrågningsunderlaget på annat sätt i andra upphandlingar.

Förvaltningsrätten anser således att Sida inte brutit mot LOU eller unionsrätten genom att bedöma att bolaget inte har uppfyllt det aktuella skall-kravet avseende prisangivelser.

*Fråga om förfrågningsunderlaget brister i tydlighet*

Som redogjorts för ovan framgår det av förfrågningsunderlaget att ett anbud ska ange timarvode för teamledare och övrig personal i enlighet med bilaga 1.2, samt att bilaga 1.2, i oförändrad form, endast lämnar utrymme för angivande av timarvode för personalkategorierna teamledare och övrig personal. Som nämnts ovan måste begreppet övrig personal anses utgöra en personalkategori i upphandlingen. Denna personalkategori får då anses omfatta all personal som inte är hänförlig till personalkategorin teamledaren. Enligt förvaltningsrättens mening är kravet på prisangivelser tillräckligt tydligt formulerat och alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare bör ha tolkat kravet på samma sätt. Förvaltningsrätten finner därför att förfrågningsunderlaget inte kan anses vara så otydligt att det finns skäl för ingripande enligt LOU.

*Fråga om Sida borde ha begärt förtydligande*

Bolaget har anfört att det hade varit lämpligt av Sida att begära ett förtydligande av bolagets anbud om Sida ansett att prisbilagan inte var korrekt ifylld. Sida har anfört att eftersom bolagets anbud inte uppfyllde samtliga ställda skall-krav skulle en komplettering som medfört att anbudet därefter uppfyllde det aktuella skall-kravet innebära en särbehandling av bolagets anbud.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning beträffande om Sida borde ha begärt ett förtydligande från bolaget. En upphandlande myndighet får enligt 9 kap. 8 § LOU begära förtydligande och komplettering av ett anbud. Någon tvingande regel om att en myndighet måste ge möjlighet till detta finns inte. Därtill är förutsättningarna för att en myndighet ska kunna begära förtydliganden eller kompletteringar att det kan ske utan särbehandling eller konkurrensbegränsning. Att Sida inte begärt ett förtydligande från bolaget bedöms därmed inte stå i strid med LOU eller unionsrätten.

*Sammanfattning*

Förvaltningsrätten finner mot ovan angiven bakgrund att det bolaget har anfört inte ger stöd för ingripande enligt LOU. Bolagets ansökan ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (DV 3109/1A LOU).

  
Susanne Bagge

Rådman

Föredragande har varit Martin Nyman.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## 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, anledning förekommer till ändring i det slut vartill 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
3. om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
4. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
5. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
6. 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 uppgive sitt namn, adress och telefonnummer.

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.

DV 3109/1A LOU