



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen  
Enhet 17

**DOM**  
2013-06-26  
Meddelad i  
Stockholm

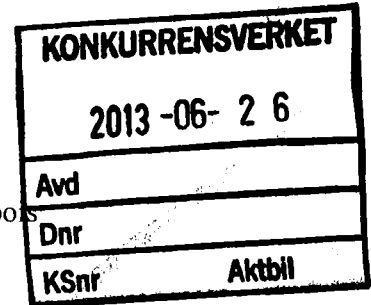
Mål nr  
7575-13

1

**SÖKANDE**

TDC Sverige AB, 556465-8507  
Box 799  
191 27 Sollentuna

Ombud: Advokaterna Fredrik Linder och Mikael Dubois  
Hamilton Advokatbyrå KB  
Box 715  
101 33 Stockholm



**MOTPART**

Stockholms stad  
Stadsledningskontoret, juridiska avdelningen  
105 35 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om ingripande enligt lagen om offentlig upphandling.

Dok.Id 368329

**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

**YRKANDEN M.M.**

Stockholms stad genomför en upphandling avseende telefonitjänster. Upphandlingen avser telefonitjänster som ska möjliggöra röst- och datakommunikation internt mellan stadens verksamheter samt med omvärlden. Upphandlingen genomförs enligt bestämmelserna om selektivt förfarande vid upphandling av tjänstekontrakt enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Av tilldelningsbeslutet från den 22 mars 2013 framgår att Stockholms stad avser att teckna kontrakt med TeliaSonera Sverige AB (Telia).

**TDC Sverige AB (TDC)** ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska göras om. Till stöd för talan anför TDC i huvudsak följande. Staden har tillåtit Telia att göra ett förtydligande av sitt anbud, i syfte att låta Telia visa att samtliga skall-krav i upphandlingen uppfyllts. Det är inte tillåtet att nyttja stadens datanät vid realisering av telefonitjänsterna i upphandlingen. Vad Telia anför i punkt 6.3.3 i sin svarsbilaga kan dock, enligt TDC:s uppfattning, inte tolkas på något annat sätt än att Telia avser att utnyttja stadens datanät vid realisering av Telias tjänster i upphandlingen. Särskilt användningen av begreppet "LAN" visar tydligt att Telia avser att nyttja stadens datanät. Staden verkar ha tolkat Telias skrivning på samma sätt som TDC då staden ombett Telia att förtydliga sitt anbud i denna del. Det är uppenbart att staden tillåtit Telia att göra ett förtydligande i syfte att låta Telia visa att samtliga skall-krav har uppfyllts. Då staden inte har förkastat Telias anbud har staden agerat i strid med transparensprincipen, likabehandlingsprincipen och 1 kap. 9 § LOU.

Upphandlingen har utformats på ett sätt som gynnar Telia på bekostnad av övriga potentiella leverantörer. Telia tillhandahåller idag Telia Centrex (Centrex) till Stockholms stad. Centrex är en analog nätbaserad företags-

telefonitjänst. Växelfunktionaliteten finns inbyggd i Telias telestationer. Talet överförs analogt och kunders telefonabonnemang ansluts till telestationen med kopparförbindelser, som innehas och uteslutande tillhandahålls av Telias helägda dotterbolag Skanov. Det finns krav i upphandlingen som innebär att endast en lösning baserad på Centrex kan offereras i upphandlingen. Generellt kan konstateras att kraven avseende terminaler för fast anknytning innefattar precis de funktioner som utmärker stadens befintliga standardterminaler som Telia tillhandahåller. De kopparförbindelser som därvid erfordras för att åstadkomma en motsvarande tjänst som efterfrågas i upphandlingen tillhandahålls uteslutande av Telia/Skanova. Leverantörer som vill lämna anbud i upphandlingen är således beroende av Telia/Skanova om de över huvud taget ska ha möjlighet att lämna ett anbud i upphandlingen. Det skulle för TDC vara förenat med orimliga kostnader att få relevant access till de kopparförbindelser som erfordras. TDC vill även påpeka att det ställs mycket detaljerade krav på vilka funktioner som offererade terminaler i upphandlingen ska ha, och samtliga dessa funktioner uppfylls av de terminaler som Telia i nuläget använder för att leverera telefoni till staden. Redan härav står det klart att upphandlingen har utformats på så sätt att Telia gynnas i egenskap av befintlig leverantör. Vissa funktioner tillhandahålls dessutom endast via en lösning med den funktionalitet som Telia Centrex har.

Då Telia/Skanova inte erbjuder felavhjälpning och/eller åtgärdstider som gör att kraven i förfrågningsunderlaget kan uppfyllas, innebär de skall-krav på SLA-nivåer som ställts i upphandlingen att TDC omöjligen kunnat inkomma med ett konkurrenskraftigt anbud.

I upphandlingen finns flera exempel på att information, som är helt nödvändig för att leverantörer ska kunna utarbeta ett konkurrenskraftigt anbud, saknas i förfrågningsunderlaget. För det första saknas information om utformning av stadens fastighetsnät och korskopplingsutrymmen. Detaljerad

information i detta avseende är helt nödvändig för att en potentiell anbudsgivare ska kunna utforma den tekniska lösningen av de tjänster som efterfrågas i upphandlingen. Det ska även påpekas att staden uttryckligen angivit att staden saknar en komplett sammanställning över vilka platser/verksamhet som har nätanslutningar för fast telefoni, att det saknas fullständig dokumentation över stadens samtliga fastighetsnät och korskopplingsutrymmen samt att det finns avvikelser i den adressinformation som givits av staden. Vidare saknas tillräcklig information vad gäller de platser/lokaler i staden som kräver dedikerad inomhustäckning pga. att det "föreligger problem". Detta resulterar i svårigheter med att bedöma vad som krävs för att uppfylla skall-kraven samt får konsekvenser för båda utvärderingskriterierna i upphandlingen. Utformningen av förfrågningsunderlagen strider således mot transparensprincipen och 1 kap. 9 § LOU.

Att staden uttryckligen förbjudit möjligheten att erbjuda en telefonlösning via stadens datanät i upphandlingen strider mot proportionalitetsprincipen och 1 kap. 9 § LOU. Anledningen till att staden inte tillåter en telefonlösning via stadens datanät synes vara att staden saknar en sammanställning av stadens olika verksamheters anslutning till stadens datanät. TDC ifrågasätter starkt varför staden inte genomfört en försöksverksamhet avseende IP-telefoni innan denna upphandling gjordes. Med beaktande av avtalstiden kommer vidare potentiella anbudsgivare vara helt uteslutna från möjligheten att konkurrera om IP-telefoni i närmare tio år. Att leverera telefonitjänster över stadens datanät skulle vara ett lämpligt och effektivt sätt att uppfylla de funktionskrav som staden ställer i upphandlingen. Staden har bevisbördan för att ett mindre ingripande alternativ än det som valts inte har varit möjligt.

Parametrarna som används för att beräkna utvärderingskriteriet *Servicegrad* är otydligt utformade och medför att anbudena i upphandlingen inte blir jämförbara. Servicegraden beräknas utifrån de fyra parametrarna

Täckningsgrad, Driftstabilitet, Uppkopplingsgrad och Slutanförandegrad. För parametern Täckningsgrad anges inte hur stor del av den geografiska ytan, för såväl land som vatten inom Stockholms län, som värdet ska baseras på. Värdet av Driftstabilitet påverkas av bl.a. "oplanerat underhåll", en faktor som anbudsgivarna omöjligen kan förutse omfattningen av. Värdet för Uppkopplingsgrad är beroende av bl.a. vilka tidpunkter som anses vara de tidpunkter på dygnet då nätet är som mest trafikerat. Det anges inte över huvud taget inte i upphandlingen vilka tidpunkter som avses med "bråd timme". Vad gäller värdet för Slutförandegrad vill TDC anföra att andelen samtal som slutförs på användarens begäran är beroende av omständigheter som anbudsgivaren inte kan förutse. Parametrarnas otydliga formuleringar innebär att anbudsgivarna inte kan fastställa tillvägagångssättet för att ange värdet avseende någon av parametrarna. Vidare innebär det att anbudsgivarna kan komma att tolka parametrarna på olika sätt vilket gör att anbuden i upphandlingen inte blir jämförbara. Utformningen av parametrarna innebär sammantaget att förfrågningsunderlaget strider mot transparensprincipen.

De värden avseende parametrarna som används för att beräkna *Servicegrad*, vilka anges av anbudsgivarna själva, är inte möjliga att kontrollera. Värdena har mycket stor betydelse i upphandlingen men trots detta anges inte någonstans i förfrågningsunderlaget om/hur/ staden avser att genomföra kontroll av om de värden som anbudsgivarna anger uppfylls. Staden har inte ens på direkt fråga från en potentiell anbudsgivare kunnat beskriva hur parametern Täckningsgrad ska kunna kontrolleras. Sammantaget är det inte möjligt att kontrollera huruvida de värden som anbudsgivarna själva anger för parametrarna är korrekta eller inte.

Telia uppfyller inte det obligatoriska kravet i upphandlingen att värdet för *Servicegrad* måste uppgå till en miniminivå om minst 90 %. Staden har genom att inte förkasta Telias anbud agerat i strid med likabehandlings-

principen, transparensprincipen och 1 kap. 9 § LOU. Utifrån de värden som Telia angivit för Driftstabilitet, Uppkopplingsgrad och Slutförandegrad måste Telia ha en Täckningsgrad om minst 91,5 % för att uppnå det obligatoriska värdet för *Servicegrad*. För att kunna ha en sådan täckning måste terminalen i fråga befinna sin inom den närmaste basstationens räckvidd. Vissa områden inom Stockholms län erbjuder ingen täckning över huvud taget. Sammantaget medför detta att Telia omöjligen kan erbjuda ett värde om 91,5 % i Täckningsgrad.

**Stockholms stad** bestrider TDC:s ansökan och anför i huvudsak följande. Det bestrids att staden låtit Telia göra ett förtydligande av sitt anbud i syfte att låta Telia visa att samtliga skall-krav i upphandlingen uppfyllts. I sitt anbud använde Telia två nya begrepp, som inte funnits med vare sig i förfrågningsunderlaget eller kompletterande frågor och svar, ”Stockholm stads lokala nätverk” samt ”S:t Erik Kom’s LAN”. Begreppen definierades inte i anbudet från Telia. I förfrågningsunderlaget valde staden att använda begreppet fastighetsnät för lokala nät i fastigheten och datanät för stadens datakommunikationsnät. Eftersom de två av Telia använda begreppen saknade definition och innebörden inte ansågs entydig bedömde staden det som nödvändigt att begära ett förtydligande från Telia. Begreppen LAN och fastighetsnät kan ha samma innebörd. Detta var en av anledningarna till att staden i svaret på fråga 48 valde att tydliggöra att staden avsåg de delar av fastighetsnätet som inte är en del av stadens datanät. Någon ändring av i anbudet redan lämnade uppgifter eller tillförande av nya uppgifter är det inte fråga om. Enligt 9 kap. 8 § andra stycket LOU får staden begära att ett anbud förtydligas.

Upphandlingen har inte utformats på ett sätt som gynnar Telia på bekostnad av övriga leverantörer. Det staden efterfrågar i upphandlingen är vissa funktioner och inte en specifik teknisk lösning. Av punkten 3.3 i tjänstebeskrivningen framgår att kraven är uttryckta som ett krav på vissa funk-

tioner och någon hänvisning till ett visst fabrikat eller viss modell görs inte. Idag finns på marknaden ett flertal fabrikat och modeller som uppfyller stadens krav avseende funktionalitet. Även beträffande anknytningarna ställer staden vissa krav på funktionalitet utan att krav ställs på en specifik teknik. Samtliga potentiella anbudsgivare har således frihet att offerera valfri teknik enligt stadens ställda funktionella krav i frågan om fasta anknytningar. Beträffande kopparförbindelserna kan konstateras att de tillhandahålls på marknaden av Telia Sonera Skanova Access AB, som är ett dotterbolag till Telia. Kostnader/priser för tillgång till kopparförbindelserna för fasta telefonitjänster regleras av Post- och telestyrelsen. Den svenska regleringen grundar sig på EU-direktiv och innebär att alla operatörer har möjlighet att, på samma villkor, erbjuda samtalstjänster inom fast telefoni via kopparnät.

Det finns ett flertal terminaler som uppfyller de av staden ställda kraven. Att det skulle kräva en Telia Centrex-lösning oavsett vilken terminal som offereras bestrids. Staden har fått bekräftat att det på marknaden finns både växlar och terminaler som uppfyller stadens krav, bl.a. Aastra, Alcatel och Cisco.

Staden bestrider att Telia skulle ha ett "avgörande informationsövertag jämfört med övriga potentiella leverantörer" samt att "information som är nödvändig för att utforma ett konkurrenskraftigt anbud har utelämnats i förfrågningsunderlaget". I likhet med övriga potentiella anbudsgivare har TDC haft möjlighet att på grundval av underlaget i upphandlingen lämna anbud och därvid kunnat konkurrera med andra leverantörer. Det förhållandet att endast Telia lämnade anbud innebär inte en bekräftelse på påståendet att andra potentiella anbudsgivare saknat möjlighet att lämna anbud. All den information som är relevant för upphandlingen har lämnats i förfrågningsunderlaget och kompletterande frågor och svar. Staden har inte uttryckligen angett att information om en komplett sammanställning över

vilka platser/verksamheter som har nätanslutning för fast telefoni saknas. De potentiella anbudsgivarna har fått information om adresser med fast telefoni, dess omfattning samt uppgift om det finns fastighetsnät på adressen.

Det saknas inte tillräcklig information om de platser/lokaler som kräver dedikerad inomhustäckning. Staden har angett platser/adresser där det idag finns dedikerad inomhustäckning installerad på grund av att det föreligger problem med täckningen. Några andra platser där det förekommer problem i den idag befintliga tjänsten har staden inte kännedom om. Huruvida ett eventuellt leverantörsbyte skulle påverka täckningen negativt jämfört med dagens leverans får respektive potentiell anbudsgivare bära ansvar för då det är helt beroende av vilken lösning som respektive leverantör väljer att använda. Det är därför endast leverantören själv som har tillgång till den information som behövs för att ta ställning till detta.

En telefonlösning via stadens datanät är inte möjlig. Datanät finns inte framdraget till samtliga verksamhetsadresser. Även om datanätet i vissa fall finns framdraget är det nödvändigt att den tekniska utrustningen kompletteras och anpassas till de nya förutsättningarna som införandet av telefoni via stadens datanät innebär. Någon sådan komplettering och anpassning har inte gjorts. En telefonlösning via stadens datanät skulle därmed inte uppfylla stadens behov av en fungerande telefoni för samtliga verksamheter. Det är heller inte möjligt för staden att gå över till leverans av telefoni via stadens datanät utan att detta sker kontrollerat och med bibehållen säkerhet. Skälet är således inte avsaknad av en sammanställning av stadens olika verksamheters anslutning till stadens datanät. Eftersom det inte är möjligt att basera lösningsförslag på att stadens datanät kan användas för att realisera tjänsterna är proportionalitetsprincipen inte tillämplig. Något mindre ingripande alternativ föreligger inte.



Staden bestrider att parametrarna för beräkning av *Servicegrad* strider mot LOU. Vad gäller värdet Täckningsgrad framgår av beskrivningen att respektive parameter ska avse "inom regionen Stockholms län". Den geografiska ytan anges således klart och tydligt och något utrymme för missförstånd finns inte. Omständigheten att någon ställt en fråga under upphandlingen medför inte att det varit fråga om någon otydlighet. Beträffande Driftstabilitet är planerat och oplanerat underhåll förhållande som beror på nätets stabilitet och något som leverantören utifrån sin kunskap om det egna nätet får förutsättas ha kännedom om. Även Uppkopplingsgraden avser det nät som leverantören tillhandahåller. Frågan om när nätet är som mest trafikerade är således beroende av hur belastningen ser ut i respektive leverantörs nät. Även beträffande Slutförandegraden avses leverantörens egna nät och det får förutsättas att leverantören har kännedom om de av sökanden angivna förhållandena.

Beträffande kontroller av anbudsgivarans information avseende parametrarna har staden säkerställt att sådan genomförs. Detta framgår av förfrågningsunderlaget. Det är således möjligt att göra kontroller av värdena avseende ifrågasatta parametrar och det anges i underlaget hur kontroller kommer att genomföras.

Telias anbud beträffade kravet *Servicegrad* uppfylls väl. Staden har inte ställt något särskilt krav på att anbudsgivare i anbudet ska visa att kravet avseende täckningsgrad är uppfyllt, och staden har heller inte haft anledning att ifrågasätta den av Telia angivna täckningsgraden.

#### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 1 kap 9 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upp-

handlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

En myndighet får enligt 9 kap. 8 § andra stycket LOU begära att en anbudsansökan eller ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning.

Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har anfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU. Det är den som ansöker om överprövning som på ett klart och tydligt sätt ska ange vilka omständigheter talan grundas på och visa att upphandlande myndighet har agerat i strid med LOU (jfr RÅ 2009 ref. 69). För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs också att sökanden kan visa att han lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande myndigheten brutit mot LOU. Rätten kan besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

*Frågan om upphandlingens utformande gynnar Telia*

Det är upphandlande myndighet som beslutar vad som ska upphandlas och ställer upp de krav som anses vara nödvändiga för att syftet med upphandlingen ska uppnås. Myndigheten måste utifrån den egna verksamhetens förutsättningar och krav på hur verksamheten ska fungera ges utrymme att utforma ett förfrågningsunderlag som man uppfattar, genom konkurrensut-sättning, kan tillgodose realistiska krav. Allt under förutsättning att det inte sker i strid mot LOU eller de unionsrättsliga principerna.

Av likabehandlingsprincipen som uttrycks i 1 kap. 9 § LOU följer att alla anbudsgivare ska ges samma möjligheter när de utformar sina anbud. Detta medför bl.a. att krav och utvärderingskriterier i en upphandling ska tilläm-

pas likadant gentemot samtliga leverantörer som deltar i upphandlingen. Att godkänna en leverantör trots att dennes anbud inte uppfyller de krav som ställts upp av den upphandlande myndigheten är inte tillåtet (se t.ex. EU-domstolens mål C-243/89 Stora Bält).

Proportionalitetsprincipen förutsätter att kraven i upphandlingen står i rimlig proportion till de mål som eftersträvas. Upphandlingens art och värde ska därför beaktas exempelvis när villkoren för att få delta i upphandlingen fastställs. Uppställda krav får inte heller vara onödiga eller oproportionerliga (prop. 2009/10:180 s. 91).

Av punkten 3.1.2 i Tjänstebeskrivningen framgår följande gällande tjänstens funktionella krav.

Leverantören ska tillhandahålla fasta anknytningar som möjliggör för användaren att med en fast terminal från en angiven plats få tillgång till röstsamtal samt kunna nå och hantera de funktioner i växeln som anknytningen möjliggör. Anknytningen ska inte vara beroende av elkraft.

Av punkten 3.1 i Tjänstebeskrivningen framgår följande.

Anknytningarna är beskrivna utifrån krav på funktionalitet och leverantören ska säkerställa att den tekniska lösningen uppfyller dessa. Staden ställer därmed inga krav på någon specifik teknik vilket innebär att leverantören under avtalstiden kan byta underliggande teknik så länge funktionella krav uppfylls.

TDC har anfört att upphandlingen är utformad på ett sätt som gynnar den befintliga leverantören Telia. TDC menar bl.a. att endast en lösning baserad på Telias tjänst "Telia Centrex" har kunnat offereras vilket innebär att TDC är beroende av TeliaSonera Skanova AB (Skanova) för att få tillgång

till nödvändiga kopparförbindelser. Därutöver menar TDC att bolaget är beroende av Telia för att uppnå kravet på felavhjälpning.

Förvaltningsrätten noterar att det i den aktuella upphandlingen inte återfinns något krav på att anbudsgivaren ska erbjuda en lösning som baseras på en specifik tjänst, modell eller ett visst fabrikat. Stockholms stad har i stället angett att anbudsgivaren kan basera sin offererade lösning på den teknik anbudsgivaren själv väljer, såtillvida att vissa funktionella krav är uppfyllda. Förvaltningsrätten anser inte att det har framkommit något i denna del som tyder på att Stockholms stad skulle ha agerat i strid med likabehandlingsprincipen i den mening som avses i LOU. I den bedömningen har förvaltningsrätten vägt in möjligheten för alla leverantörer att få tillgång till kopparförbindelser utifrån reglerade priser samt den frihet upphandlande myndighet har att välja vilka krav som ska ställas på den tjänst som ska upphandlas. Utöver detta anser förvaltningsrätten inte att TDC har visat att det endast varit möjligt att erbjuda en typ av växel vars lösning baserats på Telias tjänst Centrex för att uppfylla kraven i tjänstebeskrivningen. Upphandlingen kan i denna del inte anses vara utformad på så sätt att den gynnar Telia och således strider mot likabehandlingsprincipen. Enligt förvaltningsrättens mening kan TDC:s argument, om att TDC inte kunnat uppfylla specifika krav vad gäller avhjälpande av fel såvitt gäller fasta telefonitjänster, inte anses ligga inom ramen för vad Stockholms stad har kunnat råda över och beakta enligt bestämmelserna i LOU.

TDC har även anfört att Telia haft ett avgörande informationsövertag jämfört med övriga potentiella leverantörer och att information som är nödvändig för att utforma ett konkurrenskraftigt anbud utelämnats i förfrågningsunderlaget.

Såvitt en upphandlad tjänst eller vara inte är helt ny för en myndighet finns det en befintlig leverantör som tillgodoser myndighetens behov. Den be-

fintliga leverantören har liksom andra potentiella leverantörer rätt att delta i en ny upphandling avseende samma tjänst som leverantören redan tillhandahåller. Detta kan enligt förvaltningsrättens mening i sig inte innebära att en upphandling strider mot likabehandlingsprincipen. Vad TDC anfört visar således inte att Telia så som tidigare leverantör redan på den grunden skulle ha ett avgörande informationsövertag i förhållande till andra leverantörer. TDC har heller inte visat att Stockholms stad utelämnat information i förfrågningsunderlaget som varit nödvändigt för att utforma ett konkurrenskraftigt anbud. Upphandlingen strider därför inte mot likabehandlingsprincipen på denna grund.

TDC har vidare anfört att ett förbud i upphandlingen mot att leverera en telefonlösning via stadens datanät strider mot proportionalitetsprincipen då det finns mindre ingripande alternativ.

Förvaltningsrätten finner att kravet på att telefonlösningen inte får tillhandahållas via Stockholms stads datanät framstår som en lämplig och effektiv åtgärd. Det får antas att Stockholms stad har utfört den aktuella upphandlingen utifrån sina behov och gällande förutsättningar. Därvid får det även antas att Stockholms stad i nuläget inte har möjlighet att använda sitt datanät för att tillhandahålla telefoni. Mot denna bakgrund framstår det även som nödvändigt för Stockholms stad att utesluta användningen av sitt datanät för att uppnå syftet med upphandlingen. Den negativa effekt som uppstår för TDC i och med att de inte kunnat erbjuda en telefonlösning över Stockholms stads datanät, kan inte anses oproportionerlig i förhållande till upphandlingens angivna syfte.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att Stockholms stad inte utformat upphandlingen på ett sådant sätt att det gynnar Telia eller strider mot likabehandlings- och proportionalitetsprincipen.

*Frågan om förfrågningsunderlaget strider mot transparensprincipen*

Det är den upphandlande myndigheten som avgör vilka krav som ska ställas på en tjänst som ska upphandlas och det måste finnas ett utrymme för myndigheten att anpassa beskrivningen av den aktuella tjänsten i förfrågningsunderlaget. Kraven i förfrågningsunderlaget bör tolkas med utgångspunkt i hur en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare uppfattar anvisningen (jfr EU-domstolens avgörande i mål C-19/00 SIAC Construction Ltd mot County Council of the County of Mayo och Kamrarrätten i Stockholm mål nr 2391-12).

TDC har anfört att det finns flera exempel på att information, som är helt nödvändig för att leverantörer ska kunna utarbeta ett konkurrenskraftigt anbud, saknas i förfrågningsunderlaget. Härvid har TDC anfört bl.a. att det saknas information om utformningen av stadens fastighetsnät och korskopplingsutrymmen och att detaljerad information i detta avseende är helt nödvändig för att en potentiell anbudsgivare ska kunna utforma den tekniska lösningen av de tjänster som efterfrågas i upphandlingen. Vidare anför TDC att det saknas tillräcklig information vad gäller de platser/lokaler i staden som kräver dedikerad inomhustäckning.

Förvaltningsrätten finner inte att TDC visat att det saknas nödvändig information i förfrågningsunderlaget som medfört att bolaget inte skulle ha kunnat utforma ett konkurrenskraftigt anbud. Rätten delar i stället Stockholms stads uppfattning att den information som är relevant för upphandlingen har lämnats i förfrågningsunderlaget och kompletterande frågor och svar. Denna information får enligt förvaltningsrätten anses vara tillräcklig för att TDC skulle ha kunnat utforma ett konkurrenskraftigt anbud. Förfrågningsunderlagen strider således inte mot transparensprincipen i denna del.

TDC har även anfört att parametrarna som används för att beräkna utvärderingskriteriet *Servicegrad* är otydligt utformade och medför att anbuden i upphandlingen inte blir jämförbara. TDC har vidare anfört att de värden avseende parametrarna som används för att beräkna *Servicegrad*, vilka anges av anbudsgivarna själva, inte är möjliga att kontrollera.

Enligt förvaltningsrättens mening har TDC inte visat att parametrarna för utvärderingskriteriet *Servicegrad* är otydliga i sådan utsträckning att de strider mot transparensprincipen. Av förfrågningsunderlagets bilaga 3 (SLA-bilagan), punkten 2.1.1, framgår tydligt hur de olika parametrarna ska läsas och bedömas. Att de olika parametrarna i viss mån utgår från leverantörens värdering av den egna produkten kan i vart fall inte innebära, såsom TDC anför, att det brister i förutsebarhet och transparens. Parametrarna är enligt förvaltningsrätten således inte otydligt i fråga om möjligheten jämföra anbud i upphandlingen och strider därför inte mot transparensprincipen.

Förvaltningsrätten finner inte heller att TDC visat att de olika värdena avseende parametrarna som används för att beräkna *Servicegrad* är omöjliga att kontrollera. Det framgår tydligt utifrån beskrivningen i punkten 1.1 i förfrågningsunderlagets SLA-bilaga att det ankommer på anbudsgivarna att i samförstånd med Stockholms stad ta fram mätmetoder och genomföra kontroller av servicenivåerna. Beskrivningen kan inte innebära, såsom TDC anför, att värdena inte kan beräknas på ett korrekt sätt och således brister i transparens. Det saknas därmed anledning att ingripa enligt LOU på dessa grunder.

*Frågan om Telia tillåtits att göra en otillåten komplettering*

Av frågorna 32 och 48 i frågor och svar (14) får anses framgå att leverantörerna inte kan basera sitt lösningsförslag på att Stockholms stads datanät används för realisering av tjänsterna.

Under anbudsutvärderingen sände Stockholms stad en begäran om förtydligande till Telia angående en viss del av deras anbud. Stockholms stad angav följande fråga. "Under anbudsfasen hanterades ett antal frågor (32, 41 och 48) som rörde nyttjandet av stadens datanät respektive fastighetsnät. Stockholms stad vill att ni förtydligar vad ni avser med de av er tillförda begreppen "Stockholm stads lokala nätverk" respektive "S:t Erik Kom's LAN" i fjärde stycket under 6.3.3." Telia svarade "Begreppen "Stockholm stads lokala nätverk" respektive "S:t Erik Kom's LAN" avser stadens fastighetsnät, dvs. den infrastruktur som staden ställer till leverantörens förfogande."

TDC menar att "LAN" är ett begrepp som används inom datorkommunikation, och som avser ett lokalt datornätverk som vanligen är begränsat till en byggnad eller en grupp med byggnader. Enligt TDC:s uppfattning kan ingen annan tolkning rimligen göras än att Telias anbud avser stadens datanät.

Förvaltningsrätten anser att Stockholms stads fråga och Telias svar får anses ligga inom ramen för anbudets lydelse i dess ursprungliga form. Stockholms stads förfrågan tillsammans med Telias svar på denna fråga utgör därför enligt förvaltningsrättens mening endast ett klargörande som inte har inneburit att några nya sakuppgifter tillförts anbudet. Stockholms stad har därmed haft fog för sin inställning att Telia uppfyllt aktuellt krav utan komplettering.



*Frågan om Stockholms stad skulle förkasta Telias anbud*

TDC har anfört att Telia inte uppfyller det obligatoriska kravet i upphandlingen att värdet för *Servicegrad* måste uppgå till en miniminivå om minst 90 %. TDC menar bl.a. att Telia omöjligen kan ha den täckning de påstår då vissa områden av Stockholms län inte har någon täckning över huvudtaget.

En av huvudprinciperna enligt LOU är att anbud som inte uppfyller samtliga förfrågningsunderlagets obligatoriska krav, s.k. skall-krav, inte ska beaktas vid utvärderingen. Krav som anges i förfrågningsunderlaget måste således vara uppfyllda för att den upphandlande myndigheten ska kunna pröva anbudet.

Så länge bestämmelserna i LOU och tillämpliga unionsrättsliga principer beaktas, är en upphandlande myndighet normalt oförhindrad att själv bestämma *om* och - i förekommande fall - *hur* anbudsgivaren i sitt anbud ska visa att aktuella skall-krav är uppfyllda (Kammarrätten i Jönköping mål nr 2449-10). Det finns vare sig i LOU, dess förarbeten eller rättspraxis stöd för att den upphandlande myndigheten generellt sett skulle vara skyldig att kontrollera att lämnade uppgifter i sig är riktiga. Denna skyldighet kan normalt inte anses sträcka sig längre än att en jämförelse ska göras mellan uppgifterna i anbuden och de krav som angetts i förfrågningsunderlaget. Någon skyldighet att också kontrollera att lämnade uppgifter i sig är riktiga kan således inte anses föreligga om det inte i det enskilda fallet finns anledning att ifrågasätta uppgifterna (Kammarrätten i Göteborg mål nr 4904-09).

Av Telias SLA-bilaga framgår att Telia angivit nivån 99,97 % för parametern Täckningsgrad. Denna nivå multiplicerad med övriga nivåer för respektive parameter ger vid handen att Telias anbud ger *Servicegraden*

98,3 %. Detta värde överstiger miniminivån i förfrågningsunderlaget.

Förvaltningsrätten finner att Stockholms stads skyldighet att kontrollera Telias anbud i det aktuella fallet inte sträcker sig längre än att en jämförelse ska göras mellan uppgifterna i anbudet och de krav som angetts i förfrågningsunderlaget. Någon skyldighet för Stockholms stad att också kontrollera att Telias lämnade uppgifter i sig är riktiga kan således inte anses föreligga om det inte finns anledning att ifrågasätta uppgifterna. Förvaltningsrätten finner inte att det framkommit någon sådan anledning. Stockholms stad har således haft fog för att inte förkasta Telias anbud på den angivna grunden.

Förvaltningsrätten finner mot denna bakgrund att TDC:s ansökan om överprövning ska avslås.

#### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (DV 3109/1A LOU).

Kaisa Söderberg  
Rådman

Förvaltningsrättsnotarien Anna Eriksson Vallin.



# 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 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
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