



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I HÄRNÖSAND**

**DOM**  
2015-07-10  
Meddelad i  
Härnösand

Mål nr  
203-15 E

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2015-07-15	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**SÖKANDE**

DGC Access Aktiebolag, 556575-3042  
Box 23 116  
104 35 Stockholm

Ombud: Advokaten Catharina Baerselman och jur.kand. Kajsa Wahrenby  
Bird & Bird Advokat KB  
Box 7714  
103 95 Stockholm

**MOTPART**

Centrala studiestödsnämnden  
851 82 Sundsvall

**SAKEN**

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

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 91771

**Postadress**  
Box 314  
871 27 Härnösand

**Besöksadress**  
Backgränd 9

**Telefon**  
0611-46 06 00

**E-post:**  
forvaltningsratteniharnosand@dom.se  
www.forvaltningsratteniharnosand.domstol.se

**Telefax**  
0611-51 18 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-16:00

### BAKGRUND

Centrala Studiestödsnämnden (CSN) avropar genom förnyad konkurrens-sättning kommunikationstjänst enligt Kammarkollegiets ramavtal "Kom-munikation som tjänst 2013, dnr 96-77-2012" (dnr 2014-5100-5810).

Bland de avropssvar som CSN bedömde uppfyllde samtliga krav, var det ekonomiskt mest fördelaktiga avropssvaret det som lämnades av TeliaSo-nera Sverige AB (Telia). CSN tilldelade därför Telia leveranskontrakt den 12 januari 2015. DGC ansökte om överprövning och yrkade, utom annat, edition av raderna 35 och 44 i den av Telia till CSN ingivna prisbilagan. Förvaltningsrätten meddelade ej slutligt beslut den 12 mars 2015 i vilket editionsyrkandet avslogs.

I samband med ansökan om överprövning har DGC gjort gällande att Te-lias avropssvar dels inte uppfyller ska-kravet i punkten 6 i avropsförfrågan (kommunikationstjänsten ska vara placerad hos leverantören om det inte medför tekniska begränsningar), dels inte borde ha åsatts full poäng för bör-kravet i punkten 6.2 i avropsförfrågan (upptäckt av och skydd mot spridning av skadlig programvara genom Intrusion Detection System och Intrusion Detection and Prevention [IDS/IDP]). DGC har hävdad att IDS/IDP-funktionen måste realiseras genom installation på varje verksam-hetsställe och att Telias anbud därför brister i kapacitet då bolaget i sitt avropssvar angett att Telia dimensionerat sin lösning för att kunna hantera 500 megabit/sekund (Mbit/s) trafik fastän den totala trafiken för samtliga WAN-gränssnitt (Wide Area Network; dvs. samtliga av CSN:s verksam-hetsställen/lokalkontor) uppgår till 2100 Mbit/s. CSN har anfört att Telia intygat att erbjuden IDS/IDP-tjänst uppfyller de funktionskrav som CSN ställt upp för en komplett IDS/IDP-tjänst samt att Telia hänvisat till tabel-len under punkten 6.2.1 i avropsförfrågan där det klart framgår att det to-tala kapacitetskravet är större än 500 Mbit/s trafik. CSN har ansett att av-ropssvaret därför uppfyller kravet och att det inte funnits anledning för myndigheten att kontrollera avropssvaret ytterligare (Kammarrätten i Gö-

teborg mål nr 4904-09). CSN har också framhållit att det bakomliggande ramavtalet i första hand är framtaget för myndigheter som efterfrågar funktionellt beskrivna tjänster inom avtalsområdet, vilket innebär att den avropande myndigheten specificerar vilken funktion som avses utan att anvisa ett visst utförande från leverantören eller viss teknisk utrustning.

CSN har i frågan om installation på varje verksamhetsställe upplyst om att Telias lösning är en nätbaserad brandväggsfunktion med IDS/IDP-funktionalitet samt realiseras helt utan kostsam installation av hårdvara hos CSN. DGC har med anledning av det hävdats att oavsett om Telias offerrade lösning sker i form av en hårdvara placerad hos CSN eller genom en nätbaserad lösning, tyder Telias ordval i avropssvaret på att Telia avser att tillhandahålla *en* lösning som kan skydda trafik upp till 500 Mbit/s – inte att samtliga WAN-gränssnitt kommer att erhålla ett sådant skydd. Att det i målet påstås att Telias lösning skulle vara nätbaserad kan inte vitsordats av DGC eftersom bolaget menar att Telia i så fall borde ha angett den totala kapaciteten (2100 Mbit/s) och att det ur tekniskt synvinkel är ointressant att specificera kapaciteten i olika WAN-gränssnitt om lösningen är nätbaserad. DGC har också framhållit att CSN:s uppgifter om Telias avropssvar inte framgår av svaret.

I upphandlingen har det också ställts krav på en separat internetanslutning för de trådlösa nätverksklienterna CSN Guest och CSN Mobile. DGC har anfört att utöver den maximala kapaciteten som anges för WAN ska ytterligare kapacitet om 50 Mbit/s skyddas av IDS/IDP-funktionen, dvs. totalt 2150 Mbit/s (550 Mbit/s enligt Telias avropssvar). DGC har också anfört att det inte anges i Telias avropssvar att Telia offererat en specifik IDS/IDP-funktion för brandväggen till den separata internetanslutningen för CSN Guest och CSN Mobile. CSN har i frågan anfört att Telia, i enlighet med CSN:s krav i punkten 6.2.3.1, offererat en separat brandvägg med IDS/IDP-funktionalitet. Skydd till och från CSN Guest och CSN Mobile

sker därmed inte genom den nätbaserade tjänsten utan genom IDS/IDP-funktionen i den separata brandväggen. CSN har förklarat att dessa nätverk därför inte ingår i kapaciteten i WAN och att den av Telia offererade IDS/IDP-funktionen därför inte är underdimensionerad eftersom CSN Guest och CSN Mobile inte beaktats i fråga om kapaciteten i WAN. Enligt DGC är det tydligt att det är fråga om *en* lösning för IDS/IDP-funktionen i Telias anbud och att någon IDS/IDP-funktion inte offererats för CSN Guest och CSN Mobile. DGC har anfört att begreppen brandvägg och IDS/IDP-funktion inte är synonyma och att det under inga förhållanden är givet att det i varje brandvägg skulle finnas en IDS/IDP-funktion, vilket också framgår av avropsförfrågan där det inte varit något obligatoriskt krav utan endast ett bör-krav att IDS/IDP-funktion ska finnas. Vidare har DGC till stöd för att IDS/IDP-funktion inte offererats framhållit att IDS/IDP-funktionen offereras i ett sammanhang som inkluderar CSN Guest och CSN Mobile och annat inte framgår någon annanstans i avropssvaret samt att Telia gjort begränsning i kapacitet för IDS/IDP-funktionen. Med andra ord har Telia inte lagt till eller reserverat sig för de ytterligare 50 Mbit/s trafik som genereras enligt punkten 6.2.3.1 i avropsförfrågan.

CSN har i frågor och svar angett att IDS/IDP-tjänsten ska skydda klientdatorerna mot skadlig/oönskad trafik i den interna trafiken och inte bara skydda nätverksklienter i WAN, Local Area Network (LAN) och Wireless Local Area Network (WLAN). DGC har med anledning av detta menat att Telia begränsat kapaciteten i IDS/IDP-funktionen till upp till 500 Mbit/s varför IDS/IDP-funktionen kommer att bli en flaskhals. CSN har svarat att CSN beräknat den i avropsförfrågan angivna WAN-kapaciteten utifrån bl.a. den lokala trafiken hos CSN, varpå DGC bestritt påståendet och ansett att det är en efterhandskonstruktion och det normala är att lokal trafik inte belastar WAN. CSN har motsagt detta och hävdats att det är en vedertagen IT-arkitektonisk lösning att låta lokal trafik gå via WAN. DGC har anfört att det inte uppstår någon påverkan på tjänstens funktion vid en placering

av hårdvara vid varje verksamhetsställe, eftersom en intern kommunikation i LAN/WLAN då aldrig behöver belasta WAN-förbindelsen. DGC har i det sammanhanget bifogat illustration för att visa att med Telias nätbase-  
rade lösning kommer en kommunikering mellan två lokala klienter behöva passera förbi WAN-routern till den centralt placerade IDS/IDP-funktionen hos Telia i stället för att stanna inom kontorets lokala nätverk (dvs. inom LAN:et). Anledningen till att kommunikationen måste passera IDS/IDP-funktionen, är att denna funktion ska skydda såväl intern trafik inom CSN som internettrafik, anför DGC. Eftersom en nätbaserad lösning av IDS/IDP-funktionen innebär att funktionen som helhet påverkas negativt och således medför en teknisk begränsning, ska utrustningen vara placerad hos CSN enligt DGC:s mening. DGC har också framfört att kapaciteten i LAN är betydligt högre än kapaciteten i WAN-förbindelserna och har hänvisat till det kravställda antalet Mbit-portar (100 stycken), gigabit-portar (96 stycken) samt accesspunkter för WLAN (33 stycken), vilka alltså är dimensionerade för en betydligt högre kapacitet i LAN/WLAN än i WAN (se tabellen i punkten 6.2.2 i avropsförfrågan). DGC har hävdad att CSN:s påstående om att lokal trafik passerar WAN inte kan vara riktigt eftersom WAN i så fall skulle vara överbelastat och i allra högsta grad utgöra en flaskhals. DGC har därför ansett att Telias anbud inte uppfyller ska-kravet i punkten 6 i avropsförfrågan. CSN har svarat att verkets IT-specialister bedömt att den beräknade mängden lokal trafik ryms inom de värden som belastar WAN, vilka framkommer i tabellen under punkten 6.2.1 i avropsförfrågan.

DGC har också anført att det skulle strida mot transparens- och likabehandlingsprinciperna att ta hänsyn till förutsättningen att WAN-kapaciteten inkluderar LAN/WLAN eftersom sådan information inte funnits i avropsförfrågan. DGC har uppgett att bolaget utformat sitt anbud utifrån de krav som CSN ställt angående skydd även för intern trafik och angående utrustningens placering, vilket medfört en dyrare lösning jämfört med om

IDS/IDP-funktionen endast hade behövt realiseras på ett verksamhetsställe eller om den är nätbaserad.

DGC har också ansett att det funnits anledning redan vid utvärderingen att kontrollera riktigheten i Telias uppgifter och att det förhållandet att CSN maskerat all text angående begränsningen i kapacitet i Telias lösning i avropssvaret tyder på att CSN ansåg att informationen kunde innebära att Telia inte uppfyllde kraven och därför var känslig. CSN har i sammanhanget velat klargöra att den aktuella handlingen lämnats ut i sin helhet till DGC knappt en vecka innan DGC:s ansökan om överprövning gavs in till förvaltningsrätten.

#### **YRKANDEN M.M.**

**DGC** yrkar att förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts på så sätt att Telias avropssvar i första hand förkastas och i andra hand att utvärderingen görs om varvid Telia inte ska anses ha offererat någon komplett IDS/IDP-lösning. DGC anför bl.a. följande.

Telias avropssvar uppfyller inte ska-kravet i punkten 6 i avropsförfrågan eftersom den av Telia erbjudna nätbaserade lösningen innebär teknisk begränsning till skillnad från en lösning med fysiskt placerad hårdvara vid varje verksamhetsställe.

Telias avropssvar uppfyller inte bör-kravet på en komplett IDS/IDP-tjänst i punkten 6.2 i avropsförfrågan. Genom att CSN har åsatt Telias avropssvar maximal poäng, trots att det inte motsvarar vad som krävts, har CSN handlat i strid med de grundläggande principerna om transparens och likabehandling. För det fall Telia hade erhållit noll poäng för kravet på IDS/IDP-tjänst, hade Telias jämförelsevärde varit högre än DGC:s jämförelsevärde

och DGC hade därmed tilldelats kontraktet. DGC har därmed lidit skada eller kan komma att lida skada.

CSN bestrider DGC:s yrkanden och yrkar att bolagets ansökan om överprövning ska avslås. CSN anför bl.a. följande.

Den av Telia erbjudna nätbaserade IDS/IDP-tjänstens kapacitet är dimensionerad för att skydda den totala trafikmängd som kan passera i WAN-gränssnitten mellan respektive CSN-kontor samt CSN:s IT-leverantör Evry och MPLS-tjänsten. De kapacitetskrav som CSN därvid har ställt upp för WAN-gränssnitten framgår av tabellen i punkten 6.2.1 i avropsförfrågan och är beräknade utifrån interna överväganden hos CSN beträffande mängden lokal datatrafik respektive internettrafik som förekommer hos CSN. Kapacitetskraven är generöst beräknade och innebär dessutom en avsevärd höjning mot den kapacitet som CSN har tillgång till idag.

DGC uppger att det är övervägande sannolikt att CSN har handlat i strid med LOU genom beslutet att tilldela Telia kontraktet. Till stöd för detta åberopar DGC att det av Telia använda ordvalet indikerar att Telia avsett tillhandahålla en lösning med otillräcklig kapacitet. Det ankommer på DGC att visa att det finns grund för ingripande enligt LOU. DGC:s talan är i sin helhet grundad på svagt underbyggda antaganden om hur Telias IDS/IDP-tjänst är utformad, antaganden som dessutom är felaktiga. DGC är således långt ifrån att uppfylla det beviskrav som ställs för att förvaltningsrätten ska besluta om ingripande enligt LOU.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### *Aktuella bestämmelser*

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. (1 kap. 9 § LOU).

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts (16 kap. 6 § första stycket LOU).

En upphandlande myndighet ska anta antingen

1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten, eller
2. det anbud som innehåller det lägsta priset

Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, ska myndigheten ta hänsyn till olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, leverans- eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd. (12 kap. 1 § LOU).

### *Utredningen i målet*

Av ska-kravet i punkten 6 i avropsförfrågan framgår bl.a. följande.

”Infrastrukturen ska vara placerad hos leverantör om det inte medför någon teknisk begränsning för CSN. Om något måste placeras hos CSN, beskriv detta.”

Av bör-kravet i punkten 6.2 i avropsförfrågan framgår bl.a. följande.

”Leverantören bör erbjuda en IDS/IDP-tjänst som under en inkörsperiod lär sig CSN:s normala trafikmönster. Avikelser från normalt trafikmönster analyseras av leverantören automatiskt, med en manuell verifiering för att förhindra falsklarm. Därefter kontaktas utpekad person på CSN för beslut om åtgärder. En IDP-funktion blockerar automatisk onormal trafik.



Tjänsten ska implementeras för att skydda CSN:s klientdatorer samt att kunna se om någon dator är drabbad av skadlig kod som den försöker sprida vidare. Tjänsten ska skydda CSN\_Guest och CSN\_Mobile på samma sätt.

Utvärderingskriterier

0 poäng	Ingen IDS och IDP-tjänst erbjuds
2 poäng	Komplett IDS-tjänst
4 poäng	Komplett IDS och IDP-tjänst"

Av punkten 6.2.3.1 i avropsförfrågan framgår bl.a. följande.

**"Separat internetanslutning för CSN\_GUEST och CSN\_MOBILE**

Leverantören ska erbjuda en separat internetanslutning för trådlöst nätverk för gäster, CSN\_GUEST samt trådlöst nätverk för mobiler och läsplattor, CSN\_MOBILE.

Internetanslutningen ska:

...

- ha en kapacitet av 50 Mbit/s synkron kapacitet.

Är detta krav uppfyllt?"

### ***Förvaltningsrättens bedömning***

Huvudfrågorna i målet gäller om Telia uppfyller ska-kravet i punkten 6 i avropsförfrågan om att infrastrukturen ska vara placerad hos leverantören om det inte innebär någon teknisk begränsning och bör-kravet i punkten 6.2 i avropsförfrågan om kapacitet i IDS/IDP-tjänsten.

En upphandlande myndighet har stor frihet att själv utforma sin upphandling inom de ramar som ges av de allmänna principerna för offentligt upphandling i 1 kap. 9 § LOU. En leverantör ska ändå på grundval av förfrågningsunderlaget kunna avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen och en utvärderingsmodell ska vara utformad så att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, dvs. att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas (jfr rättsfallen RÅ 2002 ref. 50; RÅ 2010 ref. 78). EU-domstolen har slagit fast att respekten för principen om likabehandling av anbudsgivarna kräver att samtliga anbud är

förenliga med bestämmelserna i kontraktshandlingarna för att garantera en objektiv jämförelse mellan de anbud som lämnats av de olika anbudsgivarna (EU-domstolens dom i mål nr C-243/89, *Stora Bält*, punkt 37). Den part som gör gällande att en upphandling är felaktig ska på ett klart sätt ange vilka omständigheter som han grundar sin talan på (RÅ 2009 ref. 69).

Förvaltningsrätten anser inledningsvis att den upphandlande myndigheten har ett betydande utrymme för skönsmässiga bedömningar i fråga om vad som ska beaktas vid ett beslut att tilldela ett kontrakt efter anbudsinfordran och att förvaltningsrättens prövning endast ska avse en kontroll av om det förekommit allvarliga och uppenbara fel. Förvaltningsrätten vill med det också framhäva att det därför inte ankommer på rätten att göra en detaljerad utvärdering i upphandlingen utan domstolens prövning inskränker sig till att avgöra om principerna i 1 kap. 9 § LOU, samt övriga regler i LOU, har överträtts (se Kammarrätten i Sundsvall mål nr 2130-12 samt Förstainstansrättens dom den 26 februari 2002 i mål nr T-169/00, punkt 95 och 152). Förvaltningsrätten anser vidare i likhet med vad som anförs i Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 4904-09 att de skäl som framkommer i samband med överprövningsprocessen ska beaktas (se även Kammarrätten i Sundsvall mål nr 388-13; Kammarrätten i Jönköping mål nr 981-11). Förvaltningsrätten instämmer också i det som CSN anfört om att det inte funnits skäl att kontrollera att lämnade uppgifter är korrekta när det inte har funnits anledning att ifrågasätta uppgifterna.

DGC har till stöd för att Telias avropssvar innebär tekniska begränsningar och därmed inte uppfyller ska-kravet i punkten 6 i avropsförfrågan anfört följande.

1. Telias ordval tyder på att det är fråga om *en* lösning, oavsett om denna är nätbaserad eller placerad vid respektive WAN-gränssnitt, som hanterar ett skydd upp till 500 Mbit/s, dvs. den tillgodoser inte respektive WAN-gränssnitts kapacitetsbehov (2100 Mbit/s).

2. Om det hade varit fråga om en nätbaserad lösning, borde Telia ha redogjort för den *totala* kapaciteten (2100 Mbit/s) eftersom all trafik måste passera en viss given punkt i en sådan nätbaserad lösning.
3. Lösningen kan inte vara dimensionerad efter en maximal kapacitet om 500 Mbit/s i respektive WAN-gränssnitt, eftersom de olika gränssnittens kapacitet är ointressanta var för sig med en nätbaserad lösning.
4. Telia har angett en kapacitetsbegränsning upp till 500 Mbit/s trafik och att CSN:s krav på IDS/IDP-funktion även omfattar skydd för samtliga klientdatorer (dvs. även LAN/WLAN och trådlösa klienter inom CSN Guest och CSN Mobile) varför behovet är större än 500 Mbit/s (550 Mbit/s eller 2150 Mbit/s). Kapacitetsbegränsningen om 500 Mbit/s innehåller ingen reservation för eller tillägg för CSN Guest och CSN Mobiles kapacitet om 50 Mbit/s, varken i punkten 6.2.1 eller någon annanstans i avropssvaret.
5. Med en nätbaserad lösning kommer WAN-kapaciteten att i onödan belastas av lokal datatrafik, vilket leder till flaskhals i systemet. Dessutom är kapaciteten i LAN betydligt högre än kapaciteten i WAN-förbindelserna vilket framgår av antalet och storleken på kravställda portar och deras kapacitet i LAN samt antalet accesspunkter för WLAN (punkten 6.2.2 i avropsförfrågan).

Utöver det har DGC i tillämpliga delar till stöd för att Telia inte uppfyller bör-kravet i punkten 6.2 i avropsförfrågan anfört följande.

6. CSN har maskerat all text angående begränsningen i kapacitet i Telias lösning, vilket innebär att CSN ansett att informationen var känslig och hade kunnat innebära att Telia inte uppfyller kravet.
7. En nätbaserad lösning där IDS/IDP-funktionen realiserar i gränssnittet mellan WAN och Internet, visar att Telias IDS/IDP-funktion är utformad för att skydda endast internettrafik och inte även lokal

trafik inom LAN/WLAN. DGC har bifogat illustration för att visa det.

8. Det skulle strida mot transparens- och likabehandlingsprinciperna att ta hänsyn till förutsättningen att WAN-kapaciteten inkluderar LAN/WLAN, eftersom sådan information inte funnits i avropsförfrågan. DGC har utformat sitt anbud utifrån de krav som CSN ställt angående skydd även för intern trafik och angående utrustningens placering, vilket medfört en dyrare lösning jämfört med om IDS/IDP-funktionen endast hade behövt realiseras på ett verksamhetsställe eller om den är nätbaserad.
9. Det anges inte i Telias avropssvar att Telia offererat en specifik IDS/IDP-funktion för brandväggen till den separata internetanslutningen för CSN Guest och CSN Mobile. IDS och IDP är säkerhetsfunktioner som kan realiseras i en brandvägg men är dock inte synonyma med begreppet brandvägg.

Eftersom upphandlingen har skett utifrån kravet på funktion är frågan om hur denna funktion tillgodoses i stor utsträckning överlåten till varje avropssvarande. CSN, som har tolkningsföreträdare i frågan om utvärderingen av avropssvaren, har också ansett det tillräckligt att avropssvarandena bekräftar att de erbjuder en komplett IDS/IDP-tjänst för att full poäng ska erhållas. Förvaltningsrätten finner att det ska vara fråga om allvarliga brister i fråga om efterlevnaden av likabehandlingsprincipen vid den jämförelse mellan ställda krav i avropsförfrågan och avropssvarandenas avropssvar för att det ska finnas skäl att ingripa enligt LOU.

Förvaltningsrätten anser i fråga om bevisning att omständigheterna i målet i huvudsak angår tolkningen av Telias avropssvar. Förvaltningsrätten anser inte att det finns skäl att ingripa enligt LOU av följande skäl.

- Utgångspunkten för det som DGC lagt fram till stöd för att Telias anbud skulle medföra teknisk begränsning eller inte uppfylla det

aktuella bör-kravet, är byggt på antaganden om hur den av Telia erbjudna tjänsten är tänkt att fungera (punkterna 1-5, 7, 9 i ovanstående domskäl).

- Det är i målet fråga om förhållanden som CSN och än mindre DGC svårligen kan föra bevisning om. Vid en tillämpning av överviktsprincipen och det som framkommit i målet framstår det inte som sannolikt att Telia skulle hänvisa till tabellen med respektive WAN-gränssnitt, bekräfta att Telia erbjuder en komplett IDS/IDP-tjänst och samtidigt erbjuda en tjänst som är begränsad till endast ett WAN-gränssnitt à 500 Mbit/s trafik (Asplund, Anders m.fl., *Överprövning av upphandling – och andra rättsmedel enligt LOU och LUF*, 2012, s. 295). DGC:s talan har varit fokuserad kring en lösning med fysiskt placerad utrustning i varje WAN-gränssnitt. Eftersom avropet inte specificerar vilken teknisk lösning som ska tillgodose CSN:s behov, anser förvaltningsrätten att det måste finnas en öppenhet för andra lösningar vid bedömningen om en överträdelse skett av LOU. Vid denna bedömning finner förvaltningsrätten inte att det är sannolikt att det är en efterhandskonstruktion att lokal trafiks skydd av IDS/IDP-funktion skulle kunna gå via WAN-routern (se också vidare nedan). Förvaltningsrätten anser att det saknas övervägande skäl som talar mot att CSN:s IT-arkitektur skulle vara utformad så att lokal trafik belastar WAN-kapaciteten och är inkluderad i de värden som anges i tabellen i punkten 6.2.1 i avropsförfrågan. (Punkt 4).
- Förvaltningsrätten gör bedömningen att det som anges i Telias avropssvar, där bolaget i bestämd form singular anger ”vår lösning”, inte kan tolkas så strikt som DGC gör gällande i målet. Förvaltningsrätten uppfattar att det som angetts kan ha angetts som ett exempel för att förtydliga det som framgår av tabellen i punkten 6.2.1 i avropsförfrågan. Den avropande myndighetens tolkning av avropssvaret bör ges företräde och Telias avropssvar anses därför inte

vara bristfälligt av denna anledning (jfr Kammarrätten i Jönköping mål nr 1600-10). (Punkterna 1-3).

- CSN har uppgett att CSN beräknat den i avropsförfrågan angivna WAN-kapaciteten utifrån bl.a. den lokala trafiken hos CSN. DGC:s påstående om att lokal trafik skulle belasta WAN-kapaciteten och leda till en flaskhals i systemet och att en sådan lösning är onormal finner förvaltningsrätten dels inte är visat i målet, dels inte utgör skäl att ingripa med beaktande av den upphandlande myndighetens frihet att själv utforma avropsförfrågan inom de ramar som ges av de allmänna principerna i LOU. Det får anses vara den avropande myndighetens ansvar att utforma avropsförfrågan på ett sådant sätt att syftet med avropet tillgodoses. Eventuella brister i ett sådant avseende drabbar således den avropande myndigheten. Förvaltningsrätten anser att det samma kan sägas beträffande antalet portar och deras kapacitet i LAN samt den trafik som genereras av accesspunkterna i WLAN. (Punkt 5).
- CSN har i målet upplyst om att DGC i god tid innan målet om överprövning anhängiggjordes hos förvaltningsrätten fått del av den först maskerade handlingen i sin helhet. Förvaltningsrätten finner inte att dessa omständigheter har någon avgörande betydelse för om Telias beskrivning under punkten 6.2 i avropssvaret uppfyller kravet. Det som DGC anfört i denna del utgör därför inte skäl att ingripa enligt LOU. (Punkt 6).
- Syftet med avropsförfrågan är inte att den ska innehålla några givna lösningar utan avropssvaren ska innehålla förslag till lösningar som uppfyller specificerade beskrivningar i avropsförfrågan. Förvaltningsrätten anser att det i avropet stått de avropssvarande fritt att utforma sina respektive lösningar efter de krav på funktion som ställts upp i ramavtalet med bilagor och avropsförfrågan. Det skulle inte ligga i linje med syftet med en upphandling av en funktionsbaserad lösning om CSN skulle specificera utförandet av tjänsten. Det

är också fråga om avrop vari det ligger en tanke om ett snabbt och enkelt upphandlingsförfarande. Förvaltningsrätten finner därför inte att den omständigheten att den avropande myndigheten inte specificerat att WAN-kapaciteten inkluderar LAN/WLAN utgör en allvarlig överträdelse av transparensprincipen eller att likabehandlingsprincipen överträts vid den senare utvärderingen. Den avropande myndigheten har, som förvaltningsrätten anført ovan, stor frihet att själv utforma avropsförfrågan inom de ramar som ges av de allmänna principerna i LOU (se även rättsfallet RÅ 2002 ref. 50). CSN har, enligt förvaltningsrättens mening, inte frångått förutsättningarna för tilldelning vid utvärderingen. (Punkt 8).

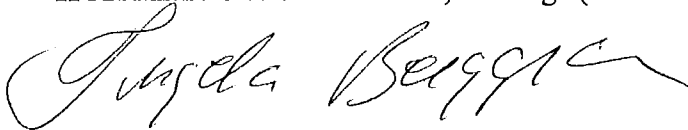
- Det finns inte utrymme för att tolka frågan om separat internetanslutning för CSN Guest och CSN Mobile i förhållande till skydd med IDS/IDP-tjänst på det sätt som DGC vill göra gällande. Telia har bekräftat att man tillhandahåller sådan separat internetanslutning i avropssvaret (punkt 6.2.3.1) och att brandväggen inkluderar IDS/IDP-funktion (punkten 6.2). Eftersom det under kravställningen i punkten 6.2 i avropssvaret anges att IDS/IDP-funktion även ska gälla CSN Guest och CSN Mobile kan den brandvägg som Telia omnämner i avropssvaret sannolikt gälla inte bara WAN utan även CSN Guest och CSN Mobile. Det kan, mot bakgrund av att avropsförfrågan inte ställer krav på att specificera utförandet under börkravet i punkten 6.2 i avropsförfrågan, inte krävas att Telia skulle ha reserverat sig för 50 Mbit/s trafik i CSN Guest och CSN Mobile. Förvaltningsrätten finner, vid en samlad bedömning av Telias avropssvar under punkterna 6, 6.2 och 6.2.3.1, att en sådan strikt tolkning av svaret som DGC vill göra gällande skulle föra för långt. Då CSN:s inställning varit att Telias avropssvar uppfyller ställda krav till fullo, finner förvaltningsrätten inte att det föreligger skäl att på dessa grunder ingripa enligt LOU. (Punkt 7, 9).

När det gäller frågan om att det först under frågor och svar tydliggjorts att IDS/IDP-funktionen även ska skydda lokal trafik gör förvaltningsrätten bedömningen att fråga inte är om sådan brist som utgör skäl att ingripa (se Asplund, Anders m.fl., *Överprövning av upphandling – och andra rättsmedel enligt LOU och LUF*, 2012, s. 193; Kammarrätten i Göteborg mål nr 6212-07).

Förvaltningsrätten finner således att det som framkommit i målet inte visar att det finns grund att förkasta Telias avropssvar eller att utvärderingen av bör-kravet i punkten 6.2 gällande IDS/IDP-tjänst ska rättas. Vad parterna anfört i övrigt ändrar inte förvaltningsrättens bedömning. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

---

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



Ingela Berggren  
rådman

Målet har föredragits av föredraganden Benjamin Älmedal.





# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Om Ni vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska Ni skriva till Kammarrätten i Sundsvall.

**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. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas 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

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. 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. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer

till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

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.