



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**  
2011-12-08  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
16565-11  
Enhet 15

**SÖKANDE**

TeliaSonera Sverige AB, 556430-0142

Ombud: Advokaten Olof Larsberger och advokaten Joakim Lavér  
Hannes Snellman Advokatbyrå AB  
Box 7801  
103 96 Stockholm

**MOTPART**

Inera AB, 556559-4230

Ombud: Advokaten Tomas Eliasson och jur.kand. AnnaMalin Petré  
Advokatfirman Delphi AB  
Stora Nygtan 64  
211 37 Malmö

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2011-12-09	
Avd	
Dnr	
Dess	Aktbil

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår TeliaSonera Sverige AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 173935

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

**BAKGRUND, YRKANDEN M.M.**

**Inera AB** (Inera) genomför en upphandling av Ramavtal för Kontaktcenter med tillhörande tjänster för 1177 Sjukvårdsrådgivningen. Enligt tilldelningsbeslutet daterat den 4 februari 2011 hade Inera antagit TeliaSonera Sverige AB (Telia) som leverantör. Softronic AB (Softronic) ansökte hos Förvaltningsrätten i Stockholm om överprövning enligt LOU. Med bifall till ansökan beslutade domstolen om rättelse i form av en ny utvärdering av anbuden, varvid anbudet från Telia inte skulle beaktas (dom den 4 maj 2011 i mål nr 3154-11). Grunden för detta var att Inera antagit Telias anbud men att det fanns skäl att ifrågasätta om Telia uppfyllde skallkravet i punkten 3 a i kravet Ska 54 Inspelning. Inera överklagade till Kammarrätten i Stockholm, som den 21 juni 2011 beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Den 3 augusti 2011 meddelade Inera ett nytt tilldelningsbeslut utan beaktande av Telias anbud.

**Telia** ansöker om överprövning, yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så sätt att ny utvärdering genomförs varvid Telias anbud ska beaktas och i andra hand att upphandlingen ska göras om. Till stöd för sin talan anför Telia i huvudsak följande.

Telias anbud

Telia uppfyller skallkravet i punkten 3 a i Ska 54 Inspelning. Telia har i anbudet bekräftat att skallkravet uppfylls, dvs. att Telia kan erbjuda en funktion i enlighet med aktuellt krav. Att en funktion inte varit färdigutvecklad redan vid tidpunkten för anbudsingivning har inte utgjort någon skallkravsbrist. Telias svar till Inera ska inte tolkas som att det förelåg osäkerhet om Telia över huvud taget skulle leva upp till kravet på samtidig inloggning; Telia hade i samtalen med Nice Systems UK LTD (Nice), uppfattat det som osäkert om Nice hade funktionen med samtidig inloggning färdigutvecklad eller om ytterligare anpassningsåtgärder var nödvändiga.

Efter ytterligare kontakter har det stått klart att den funktion som följer av skallkravet i punkten 3 a i Ska 54 Inspelning fanns färdigutvecklade vid tidpunkten för anbudsingivning. Frågan om lösningarna var färdigutvecklade långt före tidpunkten för anbudsingivning saknar dock all relevans.

Förvaltningsrätten grundade domen i mål nr 3154-11 på att Inera hade brustit i handläggningen. Det är oproportionerligt att Ineras påstådda handlägningsbrist att inte vidare undersöka om Telia uppfyllde skallkravet i punkten 3 a i Ska 54 Inspelning ska drabba Telia i form av en så ingripande åtgärd som förkastande av anbudet. Telia hade den funktion som följer av skallkravet tillgänglig vid tidpunkten för anbudsingivning. För det fall det funnits en osäkerhet kring ifall Telia uppfyller skallkravet hade det varit mer ändamålsenligt och proportionerligt att ålägga Inera att vidta ytterligare undersökningar kring ifall Telia uppfyllde aktuellt skallkrav. Vid sådana åtgärder hade Telia enkelt kunnat tydliggöra att kravet var uppfyllt. Eftersom Telia uppfyller skallkravet har det saknats grund att förkasta anbudet. Uteslutningen av Telias anbud har utgjort ett brott mot likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § LOU.

Det har inte uppställts krav på att de funktioner som följer av ställda skallkrav ska vara färdigutvecklade och tillgängliga redan vid tidpunkten för anbudsingivning. Att Inera förutsatt att efterfrågade funktioner ska vara tillgängliga först efter avtalstecknande framgår av skallkravet Ska 65 Övertagande, etablering. Om rätten finner att det föreligger en skallkravsbrist i det fall de funktioner som följer av ställda krav inte var färdigutvecklade och tillgängliga vid tidpunkten för anbudsingivning är även Softronics och MedHelp AB:s ("MedHelp") anbud behäftade med skallkravsbrister.

#### Softronics anbud

På s. 19 i Softronics svarsmall hänvisas – angående Ska 65 Övertagande, etablering – till bilaga 8, som presenterar en projekttidplan under punkten

FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM  
Allmänna avdelningen

DOM

6.1. Där redovisas aktiviteter från projektuppstart och 30 veckor framåt. Under punkten 16, "Utveckling och integration", redovisas ett antal aktiviteter i punkterna 17 - 22. Av tidplanen framgår bl.a. att utveckling och integration rörande "Inspelning + uppspelning från RGS", dvs. den funktion som skallkraven i Ska 54 Inspelning avser, planeras genomföras under veckorna 4 - 11 från projektuppstart. Av projekttidplanen framgår att Softronic inte hade alla de funktioner i enlighet med de krav som följer av "Ska 54 Inspelning" färdigutvecklade och tillgängliga vid tidpunkten för anbudsingivning. Om det bedöms att ställda skallkrav i upphandlingen måste vara uppfyllda redan vid denna tidpunkt är Softronics anbud behäftat med brist som rör ett skallkrav som Softronic i förvaltningsrätten påstod att Telia inte uppfyllt. Vidare uppfyller Softronic inte skallkravet på redovisning av skallkraven i Ska 17, IT- och informationssäkerhet och Ska 18, Katastrof- och kontinuitetsplan. Inera har härvid efterfrågat en beskrivning av systemet på de tio punkter som specificerats i svarsmallen:

Anbudsgivaren ska visa att ska-krav 17-18 uppfylls genom att beskriva ledningssystemet avseende:

1. Organisation i fråga om informationssäkerhet (Organization of Information Security)
2. Hantering av tillgångar
3. Personal och säkerhet
4. Fysisk och miljörelaterad säkerhet
5. Styrning av kommunikation och drift
6. Styrning av åtkomst
7. Anskaffning, utveckling och underhåll av informationssystem
8. Hantering av informationssäkerhetsincidenter
9. Kontinuitetsplanering i verksamheten (se även nedan)
10. Efterlevnad

I Softronics svarsmall hänvisas ifråga om Ska 17 IT- och informationssäkerhet och Ska 18 Katastrof- och kontinuitetsplan till bilaga 1.2, där Softronic uppgett följande. "SVAR: Ovanstående punkter hanteras i enlighet med den av Krisberedskapsmyndighetens rekommenderade Basnivån för IT-säkerhet, BITS. Avsteg från, och tillägg till denna, överenskomms direkt med respektive kund, utifrån befintliga regelverk, krav eller tvingande la-

gar som systemen och/eller Kunden är underkastade.” Softronics svar utgör inte någon beskrivning av efterfrågat ledningssystem i enlighet med Ineras skallkrav. Softronic uppfyller således inte skallkravet på redovisning av skallkraven Ska 17 IT- och informationssäkerhet och Ska 18 Katastrof- och kontinuitetsplan.

#### MedHelps anbud

Det är inte troligt att en leverantör som deltar i en upphandling av den omfattning och komplexitet som förevarande har samtliga funktioner som följer av ställda skallkrav färdigutvecklade och tillgängliga vid tidpunkten för anbudsingivning; det är ett antal funktioner som utifrån Ineras krav måste skraddarsys. För det fall skallkravsbrist anses föreligga när de funktioner som följer av ställda krav inte var färdigutvecklade och tillgängliga vid tidpunkten för anbudsingivning är det därför högst sannolikt att även MedHelps anbud är behäftat med skallkravsbrister. Det kan inte uteslutas att det även föreligger andra skallkravsbrister i MedHelps anbud. I en sådan situation har Inera att presentera en utredning som visar om Medhelp uppfyller ställda skallkrav. Det är högst troligt att det förelegat skallkravsbrister i MedHelps anbud för det fall sådan brist ska anses föreligga när de funktioner som följer av ställda krav inte var färdigutvecklade och tillgängliga redan vid tidpunkten för anbudsingivning. Om domstolen inte delar denna uppfattning och heller inte överväger att förordna om rättelse enligt Telias förstahandsyrkande, ska förvaltningsrätten ålägga Inera att ge in MedHelps hela anbud och därefter bedöma om MedHelp behöver utveckla de funktioner som följer av Ineras skallkrav.

**Inera** bestrider bifall till ansökan och anför i huvudsak följande. Frågan om Telias anbud uppfyller skallkrav 54 i förfrågningsunderlaget har avgjorts genom Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål nr 3154-11. Förvaltningsrätten konstaterade i domen att Inera ska genomföra en ny utvärdering av anbuderna varvid Telias anbud inte ska beaktas. Ett nytt tilldel-

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

**DOM**

ningsbeslut har meddelats varvid Softronic har erbjudits att teckna avtal. Eftersom Telias anbud uteslutits från förevarande upphandling riskerar inte Telia att lida sådana skada som avses i 16 kap. 5 § LOU. Någon påföljd, såsom ny rättelse eller att upphandlingen ska göras om, är därför inte aktuell. Telias ansökan om överprövning bör därmed lämnas utan bifall.

**Telia** invänder bl.a. följande. Av Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 600-11 följer att en leverantör som efter en rättelsedom uteslutits från en upphandling utan att ha beretts tillfälle att yttra sig har rätt att få det nya tilldelningsbeslutet överprövat och att den tidigare rättelsedomen om uteslutning är irrelevant vid denna nya överprövning. I anledning av förvaltningsrättens dom i mål nr 3154-11 begärde Inera ett förtydligande från Telia huruvida aktuell funktion fanns tillgänglig vid tidpunkten för anbudspresentationen den 17 december 2010. I brev daterat den 20 maj 2011 bekräftade Telia att så var fallet. Inera hade således före det nya tilldelningsbeslutet kännedom om att Telia hade den funktion som följer av skallkravet i punkten 3 a Ska 54 Inspelning färdigutvecklad och tillgänglig redan i december 2010. Det har därför saknats grund för Inera att utesluta Telia. Att så ändå gjordes den 3 augusti 2011 har därför inneburit ett brott mot likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § LOU. Telia går miste om att ingå aktuellt kontrakt med Inera trots att Telia rätteligen har vunnit upphandlingen. Telia har således lidit eller riskerar att lida skada.

**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.

Av 16 kap. 2 § LOU framgår att en leverantör som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada får hos allmän förvaltningsdomstol ansöka om

att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

I 16 kap. 5 § LOU anges följande. 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.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

#### Talerätt

Förvaltningsrätten fann i mål nr 3154-11 att anbudet från Telia ska uteslutas eftersom anbudet inte ansågs uppfylla skullkravet avseende inloggning i punkten 3 a i Ska 54 Inspelning. Domen meddelades utan att Telia beretts tillfälle att yttra sig över uppgiften att dess anbud inte uppfyller skullkravet ifråga. Inera har därefter fattat ett nytt tilldelningsbeslut, enligt vilket Telias anbud diskvalificerats i enlighet med förvaltningsrättens dom. Vid tidpunkten för domen i mål nr 3154-11 gällde enligt dittillsvarande praxis (jfr RÅ 2007 not 131) att klagorätt inte ansågs föreligga för Telia, som inte överklagade förvaltningsrättens dom. Förvaltningsrätten finner därför att Telia har rätt att ansöka om åtgärder mot Ineras nya förfarande (jfr Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 14 juni 2011 i mål nr 7311-10). Förvaltningsrätten gör härvid en prövning i sak (jfr Kammarrätten i Sundsvalls dom den 21 juni 2011 i mål nr 600-11). Frågan i målet är här efter om det finns skäl för ingripande enligt LOU mot bakgrund av vad Telia har anfört.

#### Anbudet från Telia

Telia har anfört att dess anbud uppfyller skullkravet i förfrågningsunderlaget punkten 3 a i Ska 54 Inspelning.

Allmänt gäller att den upphandlande myndigheten i upphandlingsärenden har en viss utredningsskyldighet, som dock i princip inte sträcker sig längre

än att jämföra uppgifterna i anbudet med de obligatoriska krav som angetts i förfrågningsunderlaget. Om myndigheten i förfrågningsunderlaget inte uppställt krav på att uppgiften också ska styrkas skulle en annan ordning kunna strida mot de grundläggande principerna i LOU (jfr bl.a. Kammarrätten i Jönköpings dom den 10 juni 2011 i mål nr 981-11).

I anbudsförfrågan anges att anbudet måste innehålla svar på alla de uppgifter som efterfrågas och lämnas utan reservationer, att svar med förbehåll som t.ex. ”det här måste diskuteras” kan leda till att anbudet förkastas och inte prövas vidare samt att anbud som inte uppfyller alla skallkrav inte kan läggas till grund för upphandlingskontraktet. Förvaltningsrätten anser i likhet med vad som anges i domskälen i mål nr 3154-11 att Telia, med anledning av avgivet svar till Inera den 20 december 2010 (”En dialog pågår med Telias underleverantör Nice att få med denna funktion i kommande release”), får anses ha reserverat sig mot kravet ifråga på ett sätt som inte är förenligt med den tydlighet som krävs enligt anbudsförfrågan. Mot denna bakgrund är skallkravet i förfrågningsunderlaget punkten 3 a i Ska 54 Inspelning inte uppfyllt, oavsett vid vilken tidpunkt det kan krävas att den aktuella inloggningsfunktionen finns färdigutvecklad.

Telias anbud har således blivit rätteligen uteslutet från upphandlingen. Uppgifterna i det återopade brevet den 20 maj 2011 föranleder ingen annan bedömning eftersom ett sådant tillägg i efterhand inte kan anses förenligt med de grundläggande principerna i LOU.

#### Anbuden från Softronic och Medhelp

Telia har, för det fall förvaltningsrätten skulle finna att Telias anbud inte är kvalificerat, anfört att det finns skäl för ingripande enligt LOU på den grunden att inga av de i upphandlingen kvarvarande anbuden ska anses kvalificerade.



En anbudsgivare som rätteligen har uteslutits i kvalificeringsfasen riskerar normalt inte att lida skada av att upphandlande myndighet inte har beaktat att även en annan anbudsgivare borde uteslutits (se bl.a. Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 4660-10 och Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 328-05). I mål nr 4660-10 prövade Kammarrätten i Göteborg dock sökandens invändning eftersom det endast förelåg två anbud i upphandlingen. Sökanden kunde därför anses kunna komma att lida skada för det fall att även det andra anbudet borde ha uteslutits. Förvaltningsrätten anser att Telia kan anses riskera att lida skada om det som Telia har framfört innebär att samtliga övriga anbud i upphandlingen ska uteslutas. Telias invändningar ska således prövas i den mån sådan skaderisk kan antas föreligga.

Telia har anfört att anbudet från Softronic inte uppfyller skallkraven Ska 54 Inspelning, Ska 17 IT- och informationssäkerhet och Ska 18 Katastrof- och kontinuitetsplan och därmed borde ha uteslutits från utvärdering. Enligt förvaltningsrättens bedömning innebär inte skallkravet Ska 54 Inspelning att alla funktioner måste finnas färdigutvecklade och tillgängliga vid tidpunkten för anbudsgivning. Däremot följer av anbudsförfrågan att det inte är tillåtet att reservera sig mot kravet. Av handlingarna framgår att Softronic, till skillnad från Telia, inte kan anses ha reserverat sig mot kravet Ska 54 Inspelning. Förvaltningsrätten finner att Softronic's anbudssvar avseende skallkravet Ska 54 Inspelning innehåller en beskrivning som får anses tillräcklig för att kravet ifråga ska anses vara uppfyllt. Vad gäller de ifrågasatta skallkraven Ska 17 IT- och informationssäkerhet och Ska 18 Katastrof- och kontinuitetsplan kunde, enligt förvaltningsrättens mening, Softronic på ett tydligare sätt ha redogjort för uppfyllelsen av kraven. Förvaltningsrätten anser dock att det som Telia har anfört inte visar att anbudet från Softronic inte uppfyller nämnda krav. Sammanfattningsvis har Telia således inte visat att anbudet från Softronic ska uteslutas från utvärdering.

Vid sådant förhållande saknas anledning att pröva om även anbudet från Medhelp borde ha uteslutits från utvärdering. Yrkandet att Inera ska åläggas att inge MedHelps hela anbud föranleder därmed inte någon åtgärd.

Ansökan om överprövning ska således avslås i sin helhet.

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



Barbro Lundholm

Rådman

Föredragande har varit Nike Berlin.



# 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 uppge 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