



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**

Avdelning 33

**DOM**  
2017-10-20  
Meddelad i Stockholm

Mål nr  
3293-17

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2017-10-20	
<b>Avd</b>	
<b>Dnr</b>	
<b>KSnr</b>	<b>Aktbil</b>

**KLAGANDE**

DGC Access Aktiebolag, 556575-3042  
Box 23116  
104 35 Stockholm

Ombud: Advokat Catharina Baerselman  
Catharina Baerselman Advokat AB  
Ravinvägen 16  
133 36 Saltsjöbaden

**MOTPART**

Arbetsförmedlingen  
Juridiska avdelningen  
113 99 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 892745

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag–fredag 08:00–16:30
		<b>E-post:</b> <a href="mailto:forvaltningsrattenistockholm@dom.se">forvaltningsrattenistockholm@dom.se</a>		
		<a href="http://www.domstol.se/forvaltningsratt">www.domstol.se/forvaltningsratt</a>		

## BAKGRUND

Arbetsförmedlingen genomför en upphandling av kundstödssystem (diarienummer Af – 2016/066280). Den tjänst som upphandlingen avser omfattar bl.a. kontaktcentersystem och växelsystem. Upphandlingen genomförs enligt förhandlat förfarande i två steg. Tilldelning ska ske till det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

Arbetsförmedlingen fattade den 13 juni 2016 ett tilldelningsbeslut och tilldelade DGC Access AB (DGC) kontraktet. TeliaSonera Sverige AB:s (Telia) anbud kom på andra plats i utvärderingen.

Telia ansökte om överprövning och yrkade att upphandlingen fick avslutas först sedan rättelse skett på så sätt att en ny utvärdering gjordes utan beaktande av anbudet ingivet av DGC.

Förvaltningsrätten i Stockholm beslutade den 12 januari 2017 i mål nr 13202-16 att upphandlingen fick avslutas först sedan rättelse gjorts genom en ny anbudsutvärdering. I domskälen angavs att "[e]ftersom Telia enligt förvaltningsrättens bedömning har visat att referensuppdraget Huddinge kommun inte omfattar minst 5 000 anknytningar, inkluderat fasta IP-anknytningar och mobila anknytningar, uppfyller inte DGC:s anbud det obligatoriska kravet i ansökningsinbjudan att minst ett av referensuppdragen ska avse växelsystem med minst 5 000 anknytningar (innefattandes fasta IP-anknytningar samt mobila anknytningar). Arbetsförmedlingen borde därför inte ha låtit DGC:s anbud gå vidare till upphandlingens andra steg."

DGC överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Stockholm som den 19 juli 2017 beslutade att inte meddelade prövningstillstånd.

Arbetsförmedlingen meddelade ett nytt tilldelningsbeslut i enlighet med förvaltningsrättens avgörande i vilket DGC:s anbud inte beaktades och Telia tilldelades kontraktet.

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

**DGC** yrkar att förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har gjorts. Rättelse ska ske på så sätt att anbudet från DGC beaktas i upphandlingen. DGC anför bl.a. följande. DGC uppfyller kvalificeringskravet att ett av referensuppdragen ”ska avse växelsystem med minst 5 000 anknytningar (innefattandes fasta IP-anknytningar samt mobila anknytningar)”. Förvaltningsrättens tolkning av kravet och bedömning av huruvida DGC uppfyller kravet är inte korrekt. Arbetsförmedlingens utvärdering som är baserad på domen är därmed felaktig. DGC uppfyller kravet på att ett av referensuppdragen ska avse växelsystem med minst 5 000 anknytningar (innefattandes fasta IP-anknytningar samt mobila anknytningar)". Kravet kan inte anses ha den innebörd som förvaltningsrätten kommit fram till i domen och DGC har inte getts möjlighet att innan domen meddelades förklara hur DGC uppfyller kravet. DGC:s anbud ska således inte uteslutas från upphandlingen. Genom att utesluta DGC:s anbud, har Arbetsförmedlingen brutit mot principerna om transparens och likabehandling och därmed mot LOU.

På sätt som följer av det första tilldelningsbeslutet i upphandlingen, och som anges i förvaltningsrättens dom, utvärderades DGC:s anbud som det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Om DGC:s anbud utvärderas, ska alltså DGC tilldelas kontrakt i upphandlingen. DGC har därför lidit skada på grund av Arbetsförmedlingens agerande i strid med LOU. Rättelse ska således ske på sätt att DGC:s anbud beaktas i utvärderingen.

Arbetsförmedlingen bestrider bifall till ansökan om överprövning och anför bl.a. följande. I enlighet med förvaltningsrättens dom har Arbetsförmedlingen fattat ett nytt beslut där DGC:s anbud inte har bedömts uppfylla skravet och därför inte gått vidare till utvärdering. Beträffande hur kravet med minst 5 000 anknytningar ska tolkas hänvisas till vad som anförts i domen. Arbetsförmedlingen har således agerat korrekt utifrån lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), varför DGC inte lidit skada eller riskerar att lida skada.

#### UTVECKLING AV TALAN

DGC anför att förvaltningsrättens tolkning av kravet och bedömning av huruvida DGC uppfyller kravet i mål nr 13202-16 inte är korrekt. Till stöd för sin talan anför DGC bl.a. följande.

Efter genomgång av Telias inlagor i målet är förvaltningsrättens slutsats, att begreppet ”mobil anknytning” ska förstås som en (1) anknytning oavsett hur många telefonnummer som är kopplade till anknytningen, svår att förstå. Till att börja med kan ett krav i en ansökningsinbjudan inte tolkas utifrån vad som anges i ett dokument som leverantörerna inte hade tillgång till vid tidpunkten för att ansökan skulle lämnas in. Ett krav i en upphandling ska tolkas utifrån vad leverantörerna med fog kan uppfatta utifrån hur kraven är formulerade i tillgängliga dokument. Förfrågningsunderlaget är därför inte relevant i sammanhanget. Det är för övrigt tydligt av Arbetsförmedlingens inställning i målet, liksom vid den nya utvärderingen, att Arbetsförmedlingen inte avsett att anknytning/mobil anknytning skulle ha den innebörd i kravet som Telia gjorde gällande och som förvaltningsrätten i domen fann skulle gälla. Under alla förhållanden ger vad som anges i förfrågningsunderlaget inte kravet i ansökningsinbjudan en annan innebörd. Det som beskrivs i förfrågningsunderlaget är snarare själva funktionen av en mobil anknytning, det vill säga hur det fungerar att ringa till och från en mobil anknyt-

ning. Detsamma gäller det Telia åberopat från ”aktörerna”, där det är själva funktionen som beskrivs.

En rad olika anknytningar kan numera vara kopplade till en enda användare för att realisera växeltjänsten. Den historiska användningen av en anknytning som likställt med en användare används ibland även idag, men då mer i generella sammanhang, såsom när man vill beskriva antalet användare som omfattas av växeltjänsten. Begreppet anknytning kan dock inte likställas med användare i sammanhanget att tekniskt korrekt beskriva en leverans av en växeltjänst.

I Arbetsförmedlingens ansökningsinbjudan är det ur ett leverantörs-perspektiv uppenbart att begreppet ”anknytning” i beskrivningen av kravet för referensuppdrag inte varit avsett att förstås som antalet användare. Genom att ange att anknytningarna ska innefatta ”IP-anknytningar” och ”mobila anknytningar” är avsikten tydligt att beskriva tekniken som används för realiserandet av växeltjänsten och att det således rör sig om faktiskt antal anknytningar i ett tekniskt perspektiv som totalt sett ska överstiga 5 000 stycken. Språkligt kan rimligen inte kravet heller tolkas på annat sätt än att alla anknytningar ska räknas och är relevanta så länge som växeltjänsten innehåller såväl fasta IP-anknytningar som mobila anknytningar. Hade Arbetsförmedlingen haft för avsikt att kravet skulle avse antal användare, eller antal abonnemang, i växeltjänsten, hade detta behövt anges. Under alla förhållanden finns inget i det sätt som kravet språkligt är formulerat som utesluter inkludering av alla anknytningar som finns i den specifika växeltjänsten som ett referensuppdrag avser. Det skulle därför strida mot LOU att göra en snävare tolkning av begreppet anknytning.

Nästa steg är då att avgöra om antalet tekniska anknytningar (innefattandes fasta IP-anknytningar och mobila anknytningar) i växeltjänsten som levereras till Huddinge kommun totalt uppgår till minst 5 000 stycken.

Till Huddinge kommun levererar DGC en växellösning som baseras på en s.k. IP-växel. Varje användare med ett abonnemang i växeln måste ha en fast IP-anknytning för att kunna ringa och använda de IP-baserade växel-tjänsterna. Detta oavsett om användaren har en mobiltelefon, fysisk IP-telefon, mjukvarutelefon eller en kombination av dessa. Om användaren har en mobiltelefon som ska kunna användas kopplad till växeln krävs, förutom den fasta IP-anknytningen, också en mobil anknytning som ansluter mobiltelefonen till växeln, eftersom mobiltelefoner använder s.k. kretskopplad telefoni till skillnad från IP-telefoni. Huruvida den enskilda användaren använder en eller flera telefoner, eller har ett eller flera telefonnummer, saknar därvid betydelse.

Att andra leverantörer kan ha en teknisk lösning som tillåter leverans av en växeltjänst till en mobil användare baserad på endast en (1) växelanknytning (dvs. endast en mobil anknytning) innebär givetvis inte att de fasta IP-anknytningar som krävs utöver den mobila anknytningen i DGC:s lösning i Huddinge kommun inte ska räknas in i det totala antalet anknytningar som kravet avser.

Det totala antalet anknytningar i Huddinge kommuns växel, såväl fasta IP-anknytningar som mobila anknytningar uppgår till över 7 000 stycken. När Huddinge kommun i Telias överprövningsmål svarat på frågan hur många fasta respektive mobila anknytningar som finns i växeln, har kommunen uppenbarligen inte svarat på hur många anknytningar det tekniskt sett finns i växeln utan snarast svarat på antal användare med mobil anknytning som är kopplade till växeln. Alternativt har kommunen inte känt till hur växeln tekniskt sett är uppbyggd. Att DGC i andra sammanhang som pressrelease och årsredovisningar som hänvisas till i domen, har valt att uttrycka leveransen till Huddinge som ”ca 4 500 anknytningar” saknar relevans, eftersom sammanhanget då varit sådant att det inte varit väsentligt att ange det exakta antalet anknytningar i ett tekniskt perspektiv.

Även Telia beskriver för övrigt i annat sammanhang det som olika ”anknytningsformer” beroende på hur samtal besvaras ”såsom fasta ip-telefoner, applikationer för mobiltelefoner och softphones”, det vill säga en användning av begreppet anknytning som överensstämmer med vad DGC anför (se Telias svar i svarsformulär till anbud i en upphandling som CSN gjorde 2014). Telias beskrivning i det anbudet stämmer således inte överens med vad Telia gjorde gällande i sitt överprövningsmål vad gäller begreppet anknytning.

### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling upphävdes i samband med att lagen (2016:1145) om offentlig upphandling trädde i kraft den 1 januari 2017. Enligt övergångsbestämmelserna gäller den upphävda lagen för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet. Den upphävda lagen ska därför tillämpas i detta mål eftersom den aktuella upphandlingen påbörjades i april 2016.

### Förvaltningsrättens bedömning

Frågan i målet gäller begreppet mobila anknytningar och huruvida DGC:s referensuppdrag uppfyller det kvantitativa krav som Arbetsförmedlingen har angett i ansökningsinbjudan.

Förvaltningsrätten konstaterar att det inte finns någon definition av begreppet ”mobila anknytningar” i ansökningsinbjudan. Under rubriken 3.3.4 *Anbudssökandens tekniska och yrkesmässiga kapacitet* anges bl.a. följande.

Anbudssökande ska ha minst tre års erfarenhet av att leverera växelsystem samt stödsystem för Kontaktcenter- och telefonistfunktioner. I anbudsansökan ska redovisas anbudssökandens erfarenhet av liknande uppdrag. Minst tre referenser

ska lämnas avseende förmåga och kapacitet rörande liknande uppdrag som utförts under den senaste treårsperioden, räknat från anbudstiden utgång.

Minst två av referensuppdragen ska avse stödsystem för minst 200 Kontaktcenter agenter (samtidigt inloggade i systemet).

Minst ett av referensuppdragen ska avse växelsystem med minst 5 000 anknýtningar (innefattandes fasta IP-anknytningar samt mobila anknýtningar).

I förvaltningsrättens dom i mål nr 13202-16 anges följande gällande begreppet ”mobila anknýtningar”.

Enligt förvaltningsrättens bedömning talar ordalydelsen i ansökningsinbjudan, att ”referensuppdraget ska avse ett växelsystem med minst 5 000 anknýtningar (innefattandes fasta IP-anknytningar samt mobila anknýtningar)”, för tolkningen att en fast IP-anknytning ska anses utgöra en anknýtning och en mobil anknýtning ska anses utgöra en anknýtning. Däremot framgår det enligt förvaltningsrättens bedömning inte av ansökningsinbjudan att en mobil anknýtning eventuellt skulle kunna utgöra flera anknýtningar beroende på hur många telefonnummer som är kopplade till anknýtningen.

Formuleringarna i förfrågningsunderlaget bekräftar enligt förvaltningsrättens bedömning även att begreppet mobil anknýtning ska förstås som en anknýtning, oavsett hur många telefonnummer som är kopplade till anknýtningen. Exempelvis anges i förfrågningsunderlagets avsnitt 1.3. att nuvarande lösning omfattar ca 14 500 ”mobila kombi kombi anknýtningar”, samtidigt som det anges att tjänsten omfattar 29 999 telefonnummer. Förfrågningsunderlaget var visserligen inte publicerat när de potentiella leverantörerna skulle besvara ansökningsinbjudan. Det är enligt förvaltningsrättens mening dock mindre troligt att Arbetsförmedlingen skulle använda olika definitioner av begreppet mobila anknýtningar i ansökningsinbjudan och förfrågningsunderlaget.

Enligt förvaltningsrätten saknar det inte heller betydelse hur andra aktörer som använder sig av telefonitjänster uppfattar begreppet anknýtning. Detta eftersom utgångspunkten vid bedömningen av hur obligatoriska krav i ett förfrågningsunderlag eller en ansökningsinbjudan ska förstås är att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla leverantörer ska kunna tolka informationen på samma

sätt (jfr EU domstolens dom den 18 oktober 2001 i mål C-19/00, SIAC Construction, p. 42). Telia hänvisar till hur DGC:s referensuppdrag Huddinge kommun samt till hur två andra aktörer beskriver en mobil anknytning. Förvaltningsrätten bedömer att de åberopade handlingarna ger stöd för att dessa tre aktörer uppfattar begreppet mobil anknytning som en anknytning, oavsett antalet telefonnummer som är kopplat till anknytningen.

Sammanfattningsvis bedömer alltså förvaltningsrätten att med begreppet mobil anknytning i ansökningsinbjudan ska förstås en anknytning, oavsett hur många telefonnummer som är kopplade till anknytningen. Förvaltningsrätten har vid bedömningen framförallt beaktat ansökningsinbjudans ordalydelse, men även vägt in hur begreppet beskrivs i upphandlingens förfrågningsunderlag samt hur andra aktörer som använder sig av telefonitjänster använder begreppet mobila anknytningar.

Även med beaktande av vad DGC har anfört i förevarande mål finner förvaltningsrätten inga skäl att göra någon annan bedömning än den som förvaltningsrätten gjort i mål nr 13202-16 när det gäller definitionen av ”mobila anknytningar”.

Frågan är därmed om det av DGC åberopade referensuppdraget Huddinge kommun uppfyller kravet på 5 000 anknytningar.

I denna fråga uttalade förvaltningsrätten i mål nr 13202-16 bl.a. följande.

Förvaltningsrätten finner att det redan med anledning av de uppgifter som framgår av e-post meddelandena från telefoniansvarig vid Huddinge kommun finns anledning att ifrågasätta att referensuppdraget Huddinge kommun verkligen omfattar 5 000 fasta IP-anknytningar och mobila anknytningar. Härtill har Telia tillfört en förteckning över samtliga anknytningar (innefattandes analoga, fasta och mobila) som DGC tillhandahåller kommunen, i vilken det anges att Huddinge kommun sammanlagt har 4 296 anknytningar, vilket enligt förvaltningsrätten även talar för att antalet anknytningar understiger 5 000 stycken.

Vidare hänvisar Telia till att DGC:s årsredovisningar för 2012-2014 , till en pressrelease från den 6 mars 2013 samt till DGC:s anbudssvar i Migrationsverkets upphandling år 2015, till styrkande av att uppdraget för Huddinge kommun omfattade ca 4 500 mobila och fasta anknytningar. I pressreleasen, som publicerades i samband med att DGC ingick avtal med Huddinge kommun avseende det aktuella uppdraget, anges att avtalet omfattar fasta och mobila telefonitjänster som funktion till kommunens samtliga verksamhetsställen med cirka 4 500 anknytningar. I DGC:s årsredovisningar för 2012, 2013 och 2014 anges att uppdraget för Huddinge kommun omfattar ca 4 500 anknytningar, vilket även är i linje med hur DGC beskriver referensuppdraget i Migrationsverkets upphandling år 2015.

Enligt förvaltningsrättens bedömning är uppgifterna i årsredovisningarna, pressreleasen och DGC:s anbud i Migrationsverkets upphandling inte var för sig tillräckliga för att visa att referensuppdraget inte uppfyller det obligatoriska kravet om minst 5 000 anknytningar. Vid en sammantagen bedömning av samtliga handlingar som Telia har åberopat bedömer förvaltningsrätten dock att Telia har gjort sannolikt att referensuppdraget Huddinge kommun inte uppfyller ansökningsinbudans krav gällande antalet anknytningar. Förvaltningsrätten beaktar särskilt det som telefoniansvarig vid Huddinge kommun har anfört gällande antalet anknytningar samt att uppgifterna om att antalet anknytningar understiger 5 000 återkommer i flera olika handlingar från olika tidpunkter under åren 2012–2016, dvs. under den period som referensuppdraget ska vara utfört.

Förvaltningsrätten beaktar även att det finns skäl att ifrågasätta att antalet anknytningar beskrivs på ett med ansökningsinbudan överensstämmande sätt i DGC:s referensbilaga samt i utdraget ur registret över mobila och fasta anknytningar som Arbetsförmedlingen tillfört målet. Mot bakgrund av vad Arbetsförmedlingen har anfört gällande hur begreppet mobila anknytningar ska förstås finner förvaltningsrätten nämligen att det som beskrivs som anknytningar i dessa handlingar sannolikt är antalet telefonnummer, som är kopplade till de mobila och fasta IP-anknytningarna, och inte antalet anknytningar som sådana.

I nu aktuellt mål har DGC, bl.a. med hänvisning till en ingiven lista över användare och telefonnummer, gjort gällande att referensuppdraget Huddinge kommun uppgår till mer än 7 000 anknytningar. DGC har då

dock utgått från den av bolaget förespråkade definitionen av ”mobila anknytningar” och inte den som förvaltningsrätten ovan fastslagit. Det framgår också av den ingivna listan att för de användare som har en mobil anknytning särredovisas den fasta IP-anknytningen och den mobila anknytningen. Med hänsyn härtill saknas enligt förvaltningsrätten skäl att frånga den bedömning förvaltningsrätten har gjort i mål nr 13202-16 även i frågan om DGC:s referensuppdrag uppfyller kravet på 5 000 anknytningar. DGC:s ansökan om överprövning ska därför avslås.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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

Marcus Agnvall  
Rådman

Tobias Fredriksson har handlagt målet.



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.** Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av avgörandet. Om avgörandet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när det kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag som avgörandet meddelades. För offentlig part räknas tiden för överklagande alltid från den dag avgörandet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

### Prövningstillstånd i kammarrätten

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 avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

### Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person- eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Även adress och telefonnummer till arbetsplatsen ska anges, samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-post-adress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

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

*Forts. nästa sida*

## Avtal före laga kraft i vissa mål

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens avgörande har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster,
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner,
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

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 fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

## Ytterligare information

Behöver ni fler upplysningar om hur man överklagar kan ni vända er till förvaltningsrätten.

