

LÄNSRÄTTEN I  
STOCKHOLMS LÄN

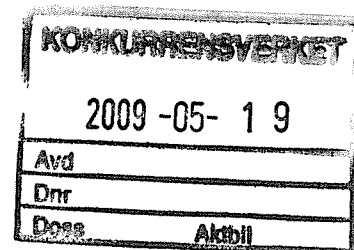
**DOM**  
2009-05-18  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
4154-09  
Rotel 553

**SÖKANDE**

ÅF-Infrastruktur AB, 556185-2103  
169 99 Stockholm

Ombud: Advokat Esa Kymäläinen  
Danowsky & Partners Advokatbyrå KB  
Box 16097  
103 22 Stockholm



**MOTPART**

Post- och telestyrelsen  
Box 5398  
102 49 Stockholm

Ombud: Advokat Magnus Nedström  
Advokatbyrån Sigeman & Co AB  
Anna Lindhs plats 4  
211 19 Malmö

**SAKEN**

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

---

**DOMSLUT**

Länsrätten avslår ÅF-Infrastruktur AB:s ansökan om ingripande enligt  
LOU.

Länsrättens interimistiska beslut den 27 februari 2009 upphör därmed att  
gälla.

Dok.Id 419845

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

## BAKGRUND

Post- och telestyrelsen (PTS) har genomfört en upphandling av IT-stöd för radiotillsyn, dnr 08-11499. Upphandlingen genomfördes genom ett öppet upphandlingsförfarande. Två företag, däribland ÅF Infrastruktur AB (ÅF), hade lämnat anbud vid anbudstidens utgång. PTS informerade den 19 februari 2009 ÅF att man beslutat anta annat anbud än anbudet från ÅF.

ÅF har hos länsrätten ansökt om överprövning enligt LOU.

Länsrätten har i beslut den 27 februari 2009 beslutat att upphandlingen tills vidare inte får avslutas.

## YRKANDEN M.M.

ÅF yrkar att länsrätten förordnar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts genom att anbudsutvärderingen görs om på sådant sätt att ÅF, i stället för 0 poäng för utvärderingskriteriet *Demonstration of the IT-system*, tilldelas utvärderings- eller demonstrationspoäng grundat på antingen vad som framkom vid ÅF:s demonstration hos PTS den 22 januari 2009 av ÅF:s lösning för ett IT-system eller vad som framkom vid nyssnämnda demonstrationstillfälle i förening med vad som framkom av den kompletterande demonstration som ÅF utförde den 30 januari 2009, och/eller att Rohde & Schwarz Sverige AB:s (Rohde & Schwarz) anbud utesluts. ÅF yrkar i andra hand att länsrätten förordnar att upphandlingen ska göras om. Till stöd för sin ansökan anför ÅF i huvudsak följande grunder.

*Demonstration av IT-stöd*

Den omständigheten att ÅF erhöll 0 poäng för kriteriet demonstration av IT-stöd är avgörande för PTS:s bedömning att Rohde & Schwarz anbud utgör det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Inför ÅF:s demonstration den 22 januari 2009 uppkom vissa frågor från PTS om hur ÅF:s IT-system svarade mot en s.k. user workstation i en nätverksmiljö. Innan ÅF inledde sin demonstration tydliggjorde ÅF att man uppfattat att demonstrationen skulle ske till belysande av funktioner angivna i avsnitt 8 i kravspecifikationen. Demonstrationen skulle således inte visa IT-systemet i en nätverksmiljö. Någon timme efter demonstrationen begärde ÅF skriftligen hos PTS att få genomföra en kompletterande demonstration, som endast skulle avse nätverksmomentet i IT-systemet. Den 26 januari 2009 återkom PTS med beskedet att myndigheten avböjde en kompletterande demonstration med motiveringen att anbudsgivarna skulle behandlas på ett likvärdigt sätt. ÅF genomförde en kompletterande demonstration av sitt IT-system, inkluderande ett nätverksmoment, i sina egna lokaler den 30 januari 2009. Den kompletterande demonstrationen dokumenterades i en skriftlig rapport och i en bildupptagning på CD-ROM, som överlämnades till PTS den 3 februari 2009.

De närmare kraven för vad som skulle förevisas och poängsättas vid demonstrationen är angivna i punkt 8 i kravspecifikationen. Ett urval av systemets funktioner skulle uppvisas vid demonstrationen. I punkt 8.2 sägs att en demonstration endast är effektiv om förhållandena liknar dem som gäller i en produktionsmiljö. Begreppet "produktionsliknande miljö" framgår inte av lydelsen av demonstrationskriterierna och saknar uttryckligt stöd i demonstrationskriterierna. Demonstrationen skulle inte avse den färdiga programvaran eller IT-systemet i den avsedda produktionsmiljön. Nätverkskommunikation har inte utgjort avgörande frågor för ÅF eftersom den antagna leverantören förutsätts använda och anpassa sitt IT-system efter PTS:s existerande nätverk. Nätverksuppkopplingen var lätt ordnad

jämfört med den prestanda, som skulle uppnås vid demonstrationen och som uttryckligen ingår i demonstrationskraven. För dessa krav har nätverksuppkopplingen ingen nämnvärd betydelse. Enligt kravspecifikationen ska nätverket endast vara klart att använda före demonstrationen. Det finns således inget krav avseende nätverksmiljön under demonstrationen. Det finns inte heller något stöd för att det nätverk som ska användas vid demonstrationen måste motsvara ett sådant nätverk som det färdiga IT-systemet ska operera i. ÅF:s offererade IT-system var inte färdigutvecklat vid tiden för bolagets demonstrationstillfälle den 22 januari 2009, men det fanns gott om tid att slutföra arbetet mellan demonstrationen och leveranstidpunkten.

De specifika scenarios, som skulle förevisas vid demonstrationen, är angivna i punkterna 8.3-8.6 i kravspecifikationen. Endast i punkt 8.3 omnämns begreppet ”user workstation”. Begreppet har definierats på åtminstone två skilda sätt i kravspecifikationen, dels ”PC with network connection, intended for the end-users of the IT System” (punkt 1.6) och dels ”a PC installed with the new IT System and operated by a user” (punkt 2.1 sista stycket). Definitionen har den betydelsefulla skillnaden att den förra förutsätter en nätverksuppkoppling, medan den senare inte har ett krav på nätverksuppkoppling. I punkt 2.1 finns inget stöd för att definitionen ”user workstation” refererar till definitionen i *Table of terms* (punkt 1.6). Vad som i förfrågningsunderlaget och kravspecifikationen avses med en ”user workstation” måste således betecknas som oklart. Det följer av grundläggande principer vid offentlig upphandling att förekommande oklarheter i t.ex. förfrågningsunderlaget inte ska drabba en anbudsgivare.

Vid demonstrationen den 22 januari 2009 förevisade ÅF varje angivet scenario i punkt 8.3 från en arbetsstation, eller s.k. klient, som via en hub, en slags nätverkslösning, styrde den angivna apparaten, en radiomottagare. Att styrning och kontroll gick via en hub är att anse som en fjärrstyrning,

jfr "remote ... control" i punkt 8.3. Vid demonstrationen visade ÅF samtliga komponenter, datornätverk genom nämnda hub, arbetsstation genom den dator som bolaget hade tagit med sig till demonstrationstillfället och som demonstrationen skedde och visades ifrån samt ett användargränssnitt genom just det användargränssnitt som var synligt på arbetsstationens skärm. Demonstrationen utfördes i en nätverksmiljö, i den mening som punkt 8 i kravspecifikationen får anses förutsätta. Vid den kompletterande demonstrationen hade IT-systemet en "user workstation" i nätverksmiljö. I punkterna 8.4 och 8.5 förekommer "user workstation" endast i två scenarios, punkterna 8.4 c) och 8.5 d). I punkt 8.6 saknas referens till "user workstation" och "remote control". Uppfyllande av scenarios enligt punkt 8.6 har kunnat ske utan uppkoppling eller kommunikation med berörda apparater/mätutrustning. Begreppet "measurement-station computer", d.v.s. mätstationsdator, omnämns inte i demonstrationskriterierna. Det anges inte heller att något demonstrationsscenario ska visas med användandet av en mätstationsdator. ÅF anser sig ha uppfyllt varje demonstrationsscenario vid demonstrationen den 22 januari 2009 eller, i vart fall, i förening med den kompletterande demonstration som ÅF utförde den 30 januari 2009.

PTS:s dokument *Rapport av demonstration* utgör inte en del av myndighetens upphandlingsrapport, anbudsutvärdering eller tilldelningsbeslut. Dokumentet saknar brukliga protokollsuppgifter, såsom vem/vilka som har upprättat och justerat det. Ett flertal uppgifter i rapporten är felaktiga. ÅF ställde frågor om demonstrationen till PTS vid två tillfällen. Funktionaliteten koppling mellan pejl och datorsystem, funktionaliteten verktyg för karthantering och funktionaliteten med markörvisning är inte demonstrationskriterier enligt kravspecifikationen. Vid demonstrationen visade ÅF funktionalitet i form av kartlager och verktyg för sökning på grafiskt positionerade objekt samt en databas för sökfunktioner. ÅF visade en funktion där markören kunde styras i enlighet med demonstrationsscenario i kravspecifikationen. ÅF:s spektrumanalysator var inte i dåligt skick. Det IT-

system som ÅF visade är i väsentliga delar det system som bolaget avsåg att leverera, även om det återstod en del produktutveckling. I anbudet har ÅF angivit mjukvaran ArcView, som är mjukvara för en kartmotor. TEKDOC är endast beställar- och platsbetingade anpassningar av mjukvaran ArcView och är således ingen fristående programvara. ÅF:s offererade system är baserat på mjukvaran ArcView. ÅF:s anbud uppfyller således skall-kravet.

Vid utvärderingen har PTS gjort tolkningar av eller tillägg till vad som faktiskt anges i demonstrationskriterierna. PTS ger uttryck för en sammanblandning av explicita förutsättningar och krav för demonstrationskriteriet och krav för det färdiga IT-systemet. I kravspecifikationen finns inga krav avseende IT-stödets helhet och slutliga funktion vid demonstrationen. PTS har fäst avseende vid ovidkommande hänsyn vid anbudsutvärderingen. Förfrågningsunderlaget och kravspecifikationen är förenade med allvarliga brister på öppenhet och förutsebarhet. PTS har således åsidosatt principerna i 1 kap. 9 § LOU. Skulle det förutsättas att IT-systemet ska uppfylla sådana krav och kriterier som anges i PTS anbudsutvärdering ska kraven och kriterierna anses vara i konflikt med proportionalitetsprincipen enligt 1 kap. 9 § LOU. De krav och kriterier som kommer till uttryck i anbudsutvärderingen står inte i rimlig proportion till vare sig syftena med ett demonstrationstillfälle eller de funktioner, prestanda och liknande som IT-systemet så småningom skulle ha.

Den vinnande anbudsgivaren Rohde & Schwarz har haft en särskilt gynnad position i upphandlingen. PTS:s teknik är i stor omfattning levererad och utvecklad av bolag inom Rohde & Schwarz-koncernen. Detta måste ha medfört stora fördelar i upphandlingen, inräknat vid vilken tidpunkt Rohde & Schwarz kunnat uppvisa ett i det närmaste färdigutvecklat IT-system. PTS:s anbudsutvärdering ska därför anses ha skett i strid med principerna om likabehandling och icke-diskriminering enligt 1 kap. 9 § LOU.

*Komplettering*

PTS har handlat felaktigt genom att inte begära ett förtydligande eller en komplettering av ÅF efter demonstrationen den 22 januari 2009. För denna bedömning talar särskilt att ett så centralt begrepp som "user workstation" är oklart definierat i kravspecifikationen samt att PTS skriftligen, på ÅF:s begäran om förtydligande, angav att "det är helt ok att ÅF tar med dator och hub i samband med demonstrationsdag". Förekommande oklarheter om hur demonstrationen skulle utföras har hänfört sig till förhållanden på PTS:s sida. En komplettering skulle inte ha inneburit något åsidosättande av likabehandlingsprincipen eftersom ÅF skulle ha fått tillägga en funktionalitet, som inte ingick i den första demonstrationen och då prestanda i övrigt redan hade förevisats. Den kompletterande demonstrationen utfördes "live" och i överensstämmelse med övriga krav i kravspecifikationens punkt 8. PTS har, uppenbarligen avsiktligt, hållit sig oinformerat om vad som framkom vid ÅF:s kompletterande demonstration den 30 januari 2009. Det finns ingenting i förfrågningsunderlaget som utesluter en komplettering av en anbudsgivare.

*Rohde & Schwarz uppfyllande av skall-krav*

I kravspecifikationen är angivet som skall-krav att IT-systemet ska innefatta funktioner för att generera rapporter samt skapa och redigera rapportmallar. I sitt anbud har Rohde & Schwarz angett att skall-kravet uppfylls. Rohde & Schwarz har angett att en originalrapports innehåll kopieras till en annan "text editor", t.ex. Microsoft word, och att formaten för att generera rapporter är ".rft" och ".txt" och att andra format erhålls via Microsoft Word. Ett externt program, inte IT-systemet, används, vilket inte är i överensstämmelse med skall-kraven. Rohde & Schwarz kommentarer har utgjort förbehåll om uppfyllandet av skall-kraven. Rohde & Schwarz produktinformation bekräftar att Rohde & Schwarz IT-system inte innefattar funktioner för att generera rapporter i formatet Microsoft Word.

I kravspecifikationen punkt 7.1 anges att priser i upphandlingen ska omfatta den fullständiga leveransen, vilket inkluderar bl.a. mjukvarukomponenter. Av Rohde & Schwarz anbud framgår att det fasta priset är beräknat utan angivande av pris för de fyra mjukvarukomponenterna, som är avsedda för PTS reservdatorer. Användandet av produkt- eller licensnycklar medför inte per automatik att en permanent dator sätts ur bruk för IT-systemet när en reservdator tas i bruk. Rohde & Schwarz slutliga pris, d.v.s. med hänsyn till mjukvarukomponenterna för reservdatorer, kommer därmed att bli omkring en miljon kr högre än det pris som anges i anbudet. Anbudet uppfyller således inte skall-kravet och skulle ha uteslutits vid PTS:s anbudsutvärdering.

PTS bestrider bifall till ansökan och anför bl.a. följande.

#### *Demonstration av IT-stöd*

Anbudsgivarna kunde erhålla utvärderingspoäng genom att visa ett antal utvalda moment av IT-systemet. PTS viktade demonstrationen relativt högt eftersom den var ett betydelsefullt moment i upphandlingen. För anbudsgivare, som valde att genomföra demonstrationen i PTS:s lokaler tillhandahölls radiopejl, radiomottagare, spektrumanalysator och Internetanslutning. PTS hade uppfattat att ÅF skulle använda sin egen spektrumanalysator. Förutsättningarna för genomförandet och bedömningen av demonstrationen är tydligt angivna i förfrågningsunderlaget. PTS har aldrig påstått att det var det färdiga IT-systemet som skulle demonstreras, men myndigheten ville se en så färdig produkt som möjligt. Demonstrationen skulle visa de utvalda funktionerna som efterfrågades. Varje demonstrationsmoment skulle utföras under de i förväg bestämda förutsättningar som anges i punkt 8.2 i kravspecifikationen. PTS:s *Rapport av demonstration* är en redovisning av bedömningen, som myndigheten gjorde efter ÅF:s demonstration. För att uppnå en produktionsliknande miljö enligt definitionen i denna upphandling avsåg PTS att ett nätverk med sammankopplade noder (såsom



arbetsstationer, mätstationsdatorer etc.) skulle nyttjas. ÅF:s demonstration genomfördes inte under produktionsliknande förhållanden. Kravet på nätverk i demonstrationen framgår tydligt av anvisningarna i kravspecifikationen, ”computers, networks and radio measuring instruments must be ready to use prior to demonstration”. Kravspecifikationen pekar genomgående på att fjärrstyrning är en grundläggande funktionalitet. De instrument som ÅF använde vid sin demonstration styrdes programmässigt direkt från ÅF:s dator. En hub är en enkel anslutningspunkt, som enkelt kunnat ersättas med en kabel, och har ingen betydande funktion ur IT-systemets perspektiv. Kommandon till instrumenten gavs från den enda dator till vilka instrumenten var anslutna. Styrningarna av instrumenten var inte att betrakta som ”remote” enligt kravspecifikationen. ÅF:s demonstration uppfyllde således inte kraven på fjärrstyrning.

Uttrycket ”user workstation” är inte motstridigt eller oklart i kravspecifikationen. PTS refererar i punkt 2.1 till punkt 1.6 (table of terms). Ingen av anbudsgivarna har begärt något förtydligande kring detta. Att begreppet mätstationsdator inte uttryckligen nämns i avsnitt 8 i kravspecifikationen har ingen inverkan på den funktionalitet, som skulle demonstreras enligt avsnittet. Att funktionaliteten innefattar även det led, som består av mätstationsdatorer framgår tydligt redan av de inledande förutsättningarna som anges i punkterna 8.1 och 8.2 och kravspecifikationen i övrigt.

Under punkten 8.4 c) anges ”presentation of bearing on a user workstation map”, vilket betyder att det fjärrstyrda instrumentets resultat (radiopejling) ska presenteras i det kartverktyg, som ska ingå i IT-systemet och finnas tillgängligt på arbetsstationen (user workstation). Kartverktyget eller kartfunktionaliteten är en del av den funktion, som ska finnas på arbetsstationen. Det är uppenbart att med karta (map) avses karta i den kontext som upphandlingen och demonstrationsmomentet avser. ÅF presenterade en inskannad kartbild, som inte kunde nyttjas som en karta i användargräns-

snittet (d.v.s. med kartfunktioner som t.ex. zoomning och förflyttning eller panorering av kartbild i enlighet med kravspecifikationen). Om kravet är att visa en bäring (linje i riktning från en given plats), ska denna bäringlinje kunna följas över ett område som karthanteringen medger. Detta gick inte vid ÅF:s presentation. Karthanteringsfunktioner saknades genom att endast en statisk bild visades.

Det är uppenbart att visning av en markör ingår i demonstrationskravet i punkt 8.5. Inledningsvis anges "the tenderer should demonstrate a demo scenario including remote control of a spectrum analyzer". Härfter anges i punkten c) marker control. "Marker" är en markör, som styrs över en spektrumbild där markören ska kunna ställas på en specifik vald frekvens och därefter läsa av markörens frekvens och den signalnivå som den valda frekvensen har. Kravet på "remote control" (fjärrstyrning) innebär att resultatet av en manöver också presenteras och visas för den som utfört manövern. ÅF kunde inte visa markören på spektrumbilden. Detta medförde att ÅF inte uppfyllde kravet i fråga. Under punkt 8.5 d) anges "presenting the live spectrum image at the user workstation", vilket betyder att det fjärrstyrda instrumentets kontinuerliga (levande, rörliga) bilddata ska visas på arbetsstationen.

Vad gäller karthantering (map functionality) i punkt 8.6 i kravspecifikationen framgår att kartverktyget är en del av instrumentstyrningen, även om dess funktionalitet är beskrivet i ett eget kapitel (punkt 2.2, "the map system must work stand alone on a user workstation"). Detta avser en produktionsmiljö. Ordet kartlager nämns inte i punkten 8.6 i kravspecifikationen, men hantering av kartlager är en nyckelfunktion inom karthantering enligt avsnitt 2.2. En anbudsgivare kan inte bortse från detta eller från det materiella innehållet i begreppet karthantering när det i avsnitt 8 hänvisas till karthantering. ÅF visade inte verktyg för sökning på geografiskt posi-

tionerade objekt. Databasfunktionen uppfyllde inte kraven i kravspecifikationen och var inte förberedd inför demonstrationen.

Under demonstrationen visade ÅF den helt fristående programvaran TEKDOK och uppgav att det inte var klart om produkten skulle ingå i IT-stödet. Det är märkligt att ÅF nu hävdar att PTS blev förevisat det IT-system som skulle levereras eftersom ÅF:s representant vid demonstrationstillfället tydligt och vid flera tillfällen uttryckligen sade att det som visades inte var det som skulle komma att levereras. Om det är riktigt att ÅF visade det system som bolaget avsåg att leverera skulle ÅF:s anbud rätteligen ha förkastats eftersom det inte uppfyller skall-kravet gällande förteckning av mjukvaror. TEKDOK är en produkt, som ÅF marknadsför självständigt. Produkten presenteras på bolagets hemsida med möjlighet att ladda ned produktinformation. När ÅF hänvisat till TEKDOK avses denna programvara.

Anbudsutvärderingen har genomförts i enlighet med vad som anges i förfrågningsunderlaget och kravspecifikationen. Förutsättningarna är tydliga och transparenta. Demonstrationen kan inte ses som en fristående och från kravspecifikationen isolerad företeelse, som helt saknar samband med helheten i det som är föremål för upphandlingen. De uppställda kraven avser kärnegenskaperna hos det som PTS ska anskaffa. Kraven är proportionella i förhållande till upphandlingsföremålet och syftet med demonstrationen. Proportionalitetsprincipen har med andra ord inte överträtts.

PTS har inte utformat upphandlingen på ett sätt som gynnar en viss leverantör. Anbudsutvärderingen har genomförts på ett fullständigt neutralt sätt och i full överensstämmelse med principerna i LOU. Den befintliga och av PTS ägda hårdvaran har tidigare upphandlats i konkurrens i full överensstämmelse med LOU. Att Rohde & Schwarz tidigare levererat hårdvara till

PTS diskvalificerar inte bolaget från deltagande i den nu aktuella upphandlingen.

#### *Komplettering*

ÅF erbjöds att utföra en demonstration i likhet med och på samma förutsättningar som den andre anbudsgivaren. Anbudsgivarna har haft möjlighet att ställa frågor till PTS om demonstrationens närmare innebörd eller förutsättningar. Ingen fråga ställdes från ÅF eller från annan om de aspekter som ÅF nu i efterhand påstår ha varit oklara. Möjligheten att begära komplettering eller förtydligande enligt 9 kap. 8 § LOU är fakultativ. Upphandlande enheter har inte i något fall en skyldighet att göra detta. Förfrågningsunderlaget berättigar inte anbudsgivarna att kräva att få genomföra en kompletterande demonstration exempelvis därför att man är missnöjd med genomförandet eller utfallet av den första. Möjligheten att begära komplettering eller förtydligande är kraftigt begränsad genom att den endast får användas om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. PTS bedömde att det inte fanns behov av komplettering av ÅF:s anbud. Om ÅF hade tillåtits komplettera sitt anbud genom den på egen hand genomförda andra demonstrationen hade detta uppenbarligen inneburit en särbehandling i förhållande till den andra anbudsgivaren. Anbudsgivarna har behandlats i enlighet med likabehandlingsprincipen. PTS har inte tagit del av innehållet i den dokumentation eller den CD-ROM som gavs in av ÅF. ÅF:s inspelade komplettering, som inkom till PTS på en CD-skiva, uppfyller inte demonstrationskraven, bl.a. eftersom demonstrationen skulle utföras "live".

#### *Rohde & Schwarz uppfyllande av skall-krav*

Anbudsgivaren Rohde & Schwarz har i sitt anbud med kryss i där för avsedd matris markerat att kraven på rapportgenerering uppfylls. Något ytterligare krävs enligt förfrågningsunderlaget inte från anbudsgivarens sida för att dessa skall-krav ska anses uppfyllda. PTS har inte haft laglig möjlighet

att bortse från en sådan uppgift och förkasta anbudet. Kravspecifikationen ställer krav på att önskad funktionalitet inkluderas i IT-systemet, men inte krav på hur funktionaliteten är implementerad. Rohde & Schwarz kommentar i anbudet ("compliant with MS-word on the user workstation computers via copying the default report content or text editor") tolkades av PTS så att formatmallen är kompatibel med MS-wordformat och att mallen (template) hämtas av IT-systemet via dess egen text editor. Kommentaren ("rtf and txt, other formats via MS-word") tolkades av PTS så att textformatet ".doc" (som nämns i skall-kravet) ingår och att därutöver även ".rtf" och ".txt" ingår. Andra format konverteras med hjälp av MS-word. Även om prövningen skulle grundas på de anteckningar som Rohde & Schwarz gjort i marginalen blir slutsatsen att bägge kraven är uppfyllda. PTS har haft att ta ställning till det som uttryckligen offererades i upphandlingen.

Rohde & Schwarz har angivit ett totalpris i enlighet med de krav som finns i upphandlingsunderlaget. Rohde & Schwarz skriver i sitt anbud: "The offer contains a system price, which covers the "must" requirements in the tender". PTS har inte haft anledning att uppfatta detta på annat sätt än att Rohde & Schwarz uppfyller samtliga skall-krav och att uppfyllelsen av dessa innefattas i det angivna totalpriset. Ingen annan uppgift i anbudet indikerar heller att kravet inte uppfylls. Rohde & Schwarz använder i den produkt som bolagets anbud avser ett förfarande med produktnycklar. Anbudet måste uppfattas så att Rohde & Schwarz programkostnad ligger i licensnycklarna, vilket innebär att så länge en reservdator inte är i drift utgår ingen extra licenskostnad. Antalet använda programinstallationer förblir därför oförändrat, liksom priset, oberoende av vad som avses vara i drift. Det föreligger således ingen grund för att utesluta Rohde & Schwarz anbud.

## DOMSKÄL

### *Tillämpliga bestämmelser*

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter 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.

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

Enligt 16 kap. 2 § första stycket LOU ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts, 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 lidit eller kan komma att lida skada.

### *Allmänt om upphandlingen*

Upphandlingen syftar till att effektivisera radiotillsynsverksamheten, sänka kostnader samt öka kvalitet och servicegrad genom att anskaffa och driftsätta ett nytt tekniskt IT-stöd för radiotillsyn på PTS.

### *Förfrågningsunderlaget*

I punkt 7 *Evaluation* i *Procurement of the IT System for Radio Spectrum Monitoring* och punkt 2.3 i promomorian *Upphandling av IT-stöd för radiotillsyn (dnr 08-11499)*, angavs att utvärderingsmetod är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Följande utvärderingskriterier har använts vid anbudsutvärderingen för att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet: pris (35 poäng), uppfyllande av bör-krav (30 poäng), leveranstid (15 poäng) och demonstration av IT-stödet (20 poäng).

I punkt 1.6 *Table of terms* i kravspecifikationen *Requirement Specification New IT System for Radio Spectrum Monitoring* anges till begreppet "user workstation" förklaringen "PC with network connection, intended for the end-users of the IT System".

I punkt 2.4 *Report generation, Requirement F4-001 B*, i kravspecifikationen angavs följande. "The report tool **must** include functionality for creating and editing report templates." I punkt F4-002 *Report format* angavs under A "Microsoft Word-format (.doc) **must** be supported".

I punkt 7 *Price calculation* angavs följande. "The pricing of this procurement shall include the entire delivery, including all software components as well as services and documentation specified in the requirement specification (this document)." I punkt 7.3 *Price specification, Requirement PR1-001 B*, angavs följande. "The tenderer **must** specify what is included in the total price, with regards to price for the IT System Software."

I punkt 8 *Demonstration of the IT System, 8.1 Introduction*, angavs bl.a. följande. "Demonstration of the IT System is an important part of this procurement. Since the PTS Radio Monitoring staff will use the IT System on a daily basis, it is of great importance to actually see the IT System perform certain selected scenarios "live"." I punkt 8.2 *Prerequisites* angavs bl.a. följande. "A demonstration of this kind is only effective if the conditions are similar to those in a production environment. In order to resemble an IT System in production, the following prerequisites must be met: the IT System must be connected to active radio measuring instruments, computers, networks and radio measuring instruments must be ready to use prior to demonstration." I punkt 8.3 *Demo scenario: Remote radio receiver control from a user workstation* angavs följande. "The tenderer **should** demonstrate a demo scenario including remote radio receiver control from a user workstation". I punkt 8.4 *Demo scenario: Remote direction finding* angavs bl.a. följande. "The tenderer **should** demonstrate a demo scenario including remote direction finding. This includes the following components: C) presentation of bearing on a user workstation map." Av punkt 8.5 *Demo scenario: Remote control of spectrum analyzer* framgick bl.a. föl-

jande. ”The tenderer **should** demonstrate a demo scenario including remote control of a spectrum analyzer. This includes the following components: C) marker control, D) presenting the live spectrum image at the user workstation.” Av punkt 8.6 *Demo scenario: Map functionality Requirement* framgick bl.a. följande. “The tenderer **should** demonstrate a demo scenario including map functionality. This includes the following components: A) search and select functionality for database containing geo-positioned information including displaying results on a map”.

#### *Länsrättens bedömning*

ÅF gör inledningsvis gällande att bolaget ÅF felaktigt tilldelats 0 poäng vid utvärdering av demonstration av IT-stödet. Förutsättningarna för demonstrationen framgår av punkt 8 i kravspecifikationen. Det framgår bl.a. att demonstrationen av IT-stödet bör ske i en produktionsliknande miljö. Det har således inte varit felaktigt av PTS att utgå från att ÅF:s demonstration visades i en produktionsliknande miljö och att utvärdera ÅF:s demonstration utifrån denna förutsättning. ÅF invänder att det inte finns något krav på nätverksuppkoppling under själva demonstrationen, utan att kravet endast är att nätverket ska vara klart före demonstrationen. Kravet på nätverksuppkoppling framgår av förutsättningarna i punkt 8.2. Nätverksuppkopplingen vid demonstrationen innefattas således i kravet på att denna ska genomföras i en produktionsliknande miljö. ÅF visade vid demonstrationen den 22 januari 2009 inget datornätverk i den mening som avses enligt kravspecifikationen, då det av demonstrationsutvärderingen i PTS *Rapport av demonstration* framgår att ÅF:s programvara kördes lokalt i datorn och att drivrutiner och användargränssnitt fanns i samma dator. Vad ÅF anför hos länsrätten visar inte att demonstrationen genomfördes i ett datornätverk.



ÅF invänder att begreppet "user workstation" har två olika betydelser i kravspecifikationen och att det således är oklart vilken betydelse som begreppet har i avsnittet, som rör demonstration av IT-stödet. Innebörden av begreppet "user workstation" förklaras i *Table of terms* punkt 1.6 i kravspecifikationen. Med hänsyn härtill kan begreppet inte anses vara oklart. Vid demonstrationen skulle funktionerna fjärrstyrning av radiomottagare, fjärrstyrning av radiopejl, fjärrstyrning av spektrumanalysator och karthantering med databassökning av geositionerade objekt visas. I såväl punkt 8.3, 8.4 som 8.5 anges inledningsvis att demonstrationsscenarierna ska innefatta fjärrstyrning. I PTS *Rapport av demonstration* anges att instrumenten var anslutna till ÅF:s dator via kabel och att drivrutiner och användargränssnitt fanns i samma dator. PTS bedömde därför att ÅF:s demonstration inte visade fjärrstyrning i enlighet med kravspecifikationen. PTS bedömde att ÅF:s demonstration inte heller i övrigt uppfyllde kraven i punkterna 8.3-8.6. Av PTS *Rapport av demonstration* framgår bl.a. att ÅF endast visade en statisk kartbild vid demonstration av funktionen fjärrstyrning av radiopejl, att ÅF inte visade efterfrågad funktion med visning markör vid demonstration av funktionen fjärrstyrning av spektrumanalysator och att ÅF inte kunde visa sökning på geografiskt positionerade objekt i databas eller verktyg för att hantera kartlager. Vad ÅF anför hos länsrätten visar inte att bolaget uppfyllt kravspecifikationens krav på fjärrstyrning eller övriga krav i demonstrationsscenarierna vid demonstrationstillfället den 22 januari 2009. Länsrätten finner således att PTS har utvärderat ÅF:s anbud i enlighet med de uppställda förutsättningarna i kravspecifikationen.

ÅF invänder också att PTS upphandling strider mot de gemenskapsrättsliga principerna om transparens och öppenhet, likabehandling och proportionalitet.

Regeringsrätten har i sitt avgörande RÅ 2002 ref. 50 uttalat att de skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att förfrågnings-

underlag och utvärderingsmodeller, som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten inte träds för när.

Länsrätten menar att förfrågningsunderlag och kravspecifikation är tillräckligt fullständiga och tydliga för att uppfylla demonstrationskraven för IT-stödet. Anbudsgivarna har utifrån förfrågningsunderlaget och kravspecifikationen kunnat förutse hur utvärderingen av demonstrationen av IT-stödet skulle gå till. PTS upphandling strider således inte mot transparensprincipen. De uppställda kraven i demonstrationsavsnittet på nätverksuppkoppling, fjärrstyrning och de mer specifika kraven i resp. demonstrationsscenario har enligt länsrättens mening ett naturligt samband med upphandlingen och är en lämplig och effektiv åtgärd för att uppnå syftet med demonstrationen. Kraven får även anses vara en nödvändig åtgärd för att uppnå det eftersträvade syftet. Kraven är inte heller oproportionerliga eller överdrivna jämfört med det eftersträvade syftet. Länsrätten finner således att PTS krav i demonstrationsavsnittet inte strider mot proportionalitetsprincipen. ÅF anför att Rohde & Schwarz har haft en särskilt gynnad position i upphandlingen med hänsyn till att det bolaget tidigare levererat teknik för radiotillsyn till PTS. Den omständigheten i sig kan emellertid inte medföra att bolaget kan anses ha en särskilt gynnad position i den aktuella upphandlingen. Vad ÅF anför visar således inte att PTS har behandlat anbudsgivarna i strid mot likabehandlingsprincipen.

ÅF gör vidare gällande att PTS borde ha begärt komplettering av ÅF gällande demonstrationen av IT-stödet och att den kompletterande demonstrationen den 30 januari 2009 ska beaktas vid utvärderingen av demonstrationen. Enligt 9 kap. 8 § andra stycket LOU får den upphandlande myndigheten begära att en anbudsansökan eller ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Det är således den upphandlande myndigheten som på egen hand

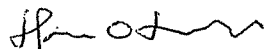
avgör om ett anbud ska förtydligas eller kompletteras. PTS har inte brutit mot bestämmelserna i LOU eller föreskrifterna i förfrågningsunderlag och kravspecifikation då myndigheten inte begärt komplettering av ÅF. Den kompletterande demonstrationen den 30 januari 2009 har genomförts av ÅF på eget initiativ, utan begäran om komplettering från PTS. Mot bakgrund härav och med hänsyn till att en komplettering av ÅF:s demonstration skulle strida mot likabehandlingsprincipen finner länsrätten att ÅF:s andra demonstration den 30 januari 2009 inte kan beaktas vid utvärderingen av demonstration av IT-stödet. PTS har därmed haft fog för att bortse från ÅF:s dokumentation från den kompletterande demonstrationen den 30 januari 2009.

ÅF gör slutligen gällande att Rohde & Schwarz anbud skulle ha uteslutits från upphandlingen eftersom anbudet inte uppfyller vissa skall-krav gällande IT-stödets funktioner för rapportgenerering och totalpris. Rohde & Schwarz har i sitt anbud angett att skall-kraven gällande rapportgenerering uppfylls, vilket även godkänts av PTS vid prövningen av anbudet. Enligt länsrättens mening kan Rohde & Schwarz kommentarer i marginalen av anbudet inte anses utgöra förbehåll om uppfyllandet av skall-kravet. Även vad gäller skall-kravet avseende totalpris har Rohde & Schwarz uppgett att bolaget uppfyller detta krav. Med hänsyn till vad PTS anför om Rohde & Schwarz licenskostnad finner länsrätten att det inte förelegat någon omständighet, som ger PTS anledning att ifrågasätta riktigheten av Rohde & Schwarz uppgifter avseende totalpris. Vad ÅF anför visar inte att Rohde & Schwarz anbud inte uppfyller skall-kraven i förfrågningsunderlag och kravspecifikation. PTS har således haft fog för att inkludera anbudet från Rohde & Schwarz i den fortsatta anbudsutvärderingen.

Vad ÅF anfört om att Rodhe & Schwarz skulle ha uteslutits från upphandlingen redan vid prövningen av skall-krav gällande förteckning av mjukvaror för leveransen föranleder ingen åtgärd från länsrättens sida.

Sammanfattningsvis finner länsrätten att det inte föreligger grund för ingripande mot upphandlingen enligt 16 kap. 2 § första stycket LOU. ÅF:s ansökan om överprövning ska avslås.

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



Hans O Larsson

Rådman

Handläggare har varit föredraganden Carina Nägling.



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga länsrättens beslut skall skriva till Kammarrätten i Stockholm.

**Skrivelsen skall dock skickas eller lämnas till länsrätten.**

Överklagandet skall ha kommit in till länsrätten **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 skall 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 länsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står länsrättens 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 skall innehålla**

1. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom skall 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 om länsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av länsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen skall vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till länsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud skall denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.

