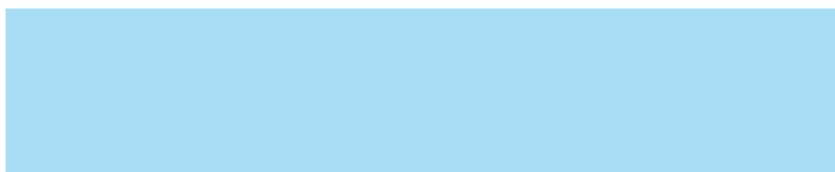


Vedlegg 6 Begrunnelse for bruk av forhandlet prosedyre

Statlig fellesavtale om kjøp av telefonitjenester



Innhold

1.	Bakgrunn	1
2.	Rettslig grunnlag	1
3.	Vurdering.....	2
4.	Konklusjon	4

1. Bakgrunn

Statens innkjøpssenter skal gjennomføre en ny anskaffelse av statlig fellesavtale for telefonitjenester. Dagens avtale utløper i mai 2027. Avtalen omfatter mobiltelefoni, mobilt bredbånd, M2M/IoT, mobilt bedriftsnett, sentralbord- og henvendelseshåndtering og fasttelefoni.

Dagens avtale har 120 virksomheter og om lag 33 600 abonnement. Ny avtale kan omfatte inntil 200 virksomheter. Flere av virksomheten kan potensielt ivareta grunnleggende nasjonale funksjoner¹.

Avtalen inngås som en parallell rammeavtale med to delkontrakter, jf. FOA § 19-4.

Delkontrakt 1 gjelder en primærleverandør som leverer alle tjenestene. Delkontrakt 2 gjelder en sekundærleverandør som leverer mobilabonnement, mobilt bredbånd og M2M/IoT over et radioaksessnett som er uavhengig av primærleverandørens. Det er en forutsetning at leverandør på delkontrakt 2 ikke leverer tjenesten på samme radioaksessnett som leverandør på delkontrakt 1.

Vi skal bruke anskaffelsesprosedyren konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring, jf. FOA § 13-1 andre ledd, jf. FOA § 13-2 bokstav c. Dette notatet begrunner hvorfor vilkåret i FOA § 13-2 bokstav c er oppfylt.

Delkontrakt 2 har som formål å støtte opp under delkontrakt 1, og har ingen selvstendig betydning som en kontrakt. En forutsetning for delkontrakt 2 er dermed at delkontrakt 1 eksisterer. Det er derfor i begrunnelsen ikke skilt mellom delkontraktene.

1.1. Kort om markedssituasjonen

For å kunne levere mobiltelefonitjenester, må det finnes et eksisterende radioaksessnett som man kan benytte kapasiteten til. I dag er det tre leverandører, Telenor, Telia og Ice, som eier hvert sitt radioaksessnett. De øvrige leverandørene i markedet må leie kapasitet på disse nettverkene, for å kunne levere telefonitjenester. I februar 2026 ble det kjent at Telia og Ice ønsker å inngå et samarbeid for om nettverksdeling.

I sist anskaffelse av telefonitjenester mottok vi kun ett tilbud på primærleverandør, og ingen tilbud på sekundærleverandør.

2. Rettslig grunnlag

Hovedregelen for anskaffelser som gjennomføres etter FOA del III er at anskaffelsesprosedyrene åpen eller begrenset anbudskonkurranse skal benyttes. Konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring er et unntak fra hovedregelen og kan bare benyttes når vilkårene i FOA § 13-2 er oppfylt, jf. FOA § 13-1 andre ledd.

¹ Grunnleggende nasjonale funksjoner er definert som «*tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser*», jf. sikkerhetsloven § 1-5 nr. 2.

Etter FOA § 13-2 bokstav c kan prosedyren benyttes når «anskaffelsens karakter, kompleksitet, rettslige eller finansielle sammensetning eller tilknyttede risiko gjør det nødvendig å forhandle».

Ordlyden «nødvendig» tilsier, som utgangspunkt, at det skal en del til at terskelen er nådd. Forenklingsutvalget uttalte i 2014 at «slike prosedyrer vil kunne anvendes ved langt de fleste anskaffelser som ikke gjelder ordinære hyllevarer», jf. NOU 2014: 4 kapittel 16.2. Anskaffelsesutvalget uttalte i NOU 2023: 26 at «Etter utvalgets syn synes det å være en vid adgang for å kunne bruke konkurranse med forhandling og konkurransepreget dialog, basert på ordlyden i direktivbestemmelsen og omtalen av bestemmelsen i direktivets fortale», jf. NOU 2023:26 punkt 24.20.1.2. I juridisk litteratur er det lagt til grunn at «nødvendig» ikke skal tolkes særlig strengt, men er oppfylt «der det er sannsynlig at man må ha forhandlinger eller dialog for å oppnå et tilfredsstillende resultat», lovkommentar til anskaffelsesforskriften note 244 (hentet fra rettsdata.no 22.09.2026). Selv om ordlyden kan trekke i retning av at det er en viss terskel, viser forarbeidene og juridisk teori at terskelen ikke er så høy som ordlyden skulle indikere.

3. Vurdering

Det er i hovedsak to grunner til Statens innkjøpssenter vurderer at det er behov for å gjennomføre forhandlinger. Dette knytter seg til anskaffelsens kompleksitet (punkt 3.1) og rettslige sammensetningen (punkt 3.2).

3.1. Anskaffelsens kompleksitet

Som redegjort for i punkt 1.1 består markedet av leverandører som enten leverer tjenesten over eget eid radioaksessnett eller leverer tjenesten over et radioaksessnett de leier. Dette innebærer at leverandørene har forskjellig leveransearkitektur, og betyr at de potensielt vil ha ulike måter å oppfylle kravene til Statens innkjøpssenter på. Det vil kunne innebære at vi har behov for ytterligere dialog og ettersending av dokumentasjon for å avklare hvordan leverandørene oppfyller kravene.

Kjernen i hvorfor anskaffelsen er vurdert som kompleks ligger i antall virksomheter som skal benytte seg av avtalen, og implementeringen hos dem. Leveransen omfatter mobil- og fasttelefoni, mobilt bedriftsnett, sentralbord og henvendelseshåndtering, og integrasjoner mot virksomhetenes egne systemer. Den skal leveres til inntil 200 virksomheter med svært ulike behov, flere av dem med grunnleggende nasjonale funksjoner. Virksomhetene spenner fra små virksomheter med få mobilabonnement til store virksomheter med bedriftsnett, kontaktsenter og integrasjoner mot fag-, identitets- og lønssystemer. Ved et leverandørbytte må abonnement, nummerserier, sentralbord- og kjøpssett, SIP-trunker og integrasjoner flyttes. Overgang fra gammel til ny leverandør er omfattende, og det er avgjørende med en god implementering, og herunder en god implementeringsplan. For å vurdere om tilbyderne kan gjennomføre en slik overgang, ber vi om en overordnet implementeringsplan i tilbudet. Planen skal blant annet beskrive kapasitet, gjennomføringsmodell, migrering av en stor virksomhet, håndtering av prioritetsabonnement og forventet ressursinnsats fra virksomhetene. Tilbyderne vil potensielt foreslå å løse dette på ulike måter. Det er behov for dialog med leverandørene om implementeringsplanen, og dette behovet strekker seg lengre

enn avklaringsadgangen i åpen og begrenset anbudskonkurranse. Det må være mulig for Statens innkjøpssenter å gå i mer detaljert dialog med hver enkelt leverandør om deres implementeringsplan, og sørge for at den er tilstrekkelig og tilstrekkelig dokumentert. Uten mulighet for dialog risikerer vi å måtte akseptere en plan som ikke er realistisk eller ikke er tilfredsstillende dokumentert. Dette er en risiko som Statens innkjøpssenter mener kan ha store konsekvenser for virksomhetene, og må derfor bruke forhandlet prosedyre for å redusere denne risikoen.

I DFØs veileder til anskaffelsesforskriften punkt 17.5 pekes det på to typiske varianter av teknisk kompleksitet. Enten at det finnes flere mulige tekniske løsninger, uten at oppdragsgiver kan avgjøre hvilken som best oppfyller behovet, eller at anskaffelsen kan være så teknisk kompleks at oppdragsgiver ikke klarer å beskrive løsningen teknisk. For Statens innkjøpssenter er det en kombinasjon av de to alternativene som er tilfellet. For det første, vil hvordan leverandør leverer de ulike løsningene på ulike måter, på grunn av grensesnittet med radioaksessnett, variere for hver enkelt leverandør. Det vil derfor være behov for å ha dialog og eventuelt forhandlinger om hvordan hver enkelt leverandør oppfyller de konkrete kravene som er stilt. For det andre, er det ikke mulig å teknisk beskrive løsningen fullt ut, på bakgrunn av hvor mange forskjellige typer virksomheter implementeringsplanen skal gjelde for.

Anskaffelsen har derfor en kompleksitet som tilsier at det er behov for forhandlinger.

3.2. Rettslig sammensetning: grensesnitt mot tredjepart og leverandørens tjenestenivå

Når det gjelder vurderingen av «rettslige sammensetning» er det i juridisk teori trukket frem som eksempel at det foreligger «en kompleks kontrakt i den forstand at den har mange grensesnitt som kan være mer eller mindre utfordrende», jf. Dragsten (2020) side 502.

Det vises til redegjørelsen for markedssituasjonen i punkt 1.1 Bare Telenor eier og drifter i dag sitt eget radioaksessnett alene. For alle tilbydere utenom Telenor vil det dermed være en tredjepart i leveransen, nemlig eieren av radioaksessnettet, som ikke er part i kontrakten med Statens innkjøpssenter. Hvilke rettigheter leverandøren har overfor tredjeparten, og om disse kan gjøres gjeldende til fordel for oppdragsgiver, vil variere mellom tilbyderne. Dette reiser spørsmål om risiko- og ansvarsfordeling. Det gjelder for eksempel når en feil i leveransen oppstår i radioaksessnettet, eller når en sikkerhetshendelse må oppdages og håndteres i en del av nettet leverandøren ikke selv kontrollerer. Markedet har få tilbydere, og forrige anskaffelsen ga kun ett tilbud på primærleverandør, og ingen på sekundærleverandør. Statens innkjøpssenter har vurdert å stille krav om eget radioaksessnett, men har konkludert med at et slikt krav ville stengt ute tilbydere og svekket konkurransen om begge delkontraktene. Vår vurdering er derfor at den beste løsningen er å ikke stille dette som et krav, men dette forutsetter at vi har anledning til å forhandle om grensesnittet mellom leverandør og eier av radioaksessnettet.

I tillegg vil deler av kontrakten være bygget på tjenestenivået som leverandør leverer for ulike tjenester i leveransen, eksempelvis mobilt bedriftsnett, sentralbord og brukerstøtte, og mobilnettet. Selv om Statens innkjøpssenter har stilt enkelte krav til hva tjenestenivåene skal inneholde, som et minimum, så kan det også her oppstå behov for forhandling eller dialog rundt leverandørens tjenestenivå, for å avklare hva som vil bli vilkårene i kontrakten.

Grensesnittet mot tredjepart, og innholdet i dette, samt avklaringer knyttet til innholdet i tjenestenivåene til leverandør innebærer at kontrakten har grensesnitt som er utfordrende i samsvar med beskrivelsen i juridisk teori. Dette taler for at vilkåret om forhandling er oppfylt.

4. Konklusjon

Behovet for forhandling knytter seg, i hovedsak, til to forhold: implementering og migrering hos et stort antall virksomheter med svært ulike behov og grensesnittet mot tredjepart som eier radioaksessnettet. Disse to forholdene innebærer usikkerheter som er redegjort for ovenfor, og som medfører at det potensielt er behov for detaljert dialog og eventuelle forhandlinger med leverandørene. Uten mulighet for forhandlinger risikerer vi å måtte akseptere tilbud vi ikke har fått avklart, eller avvise tilbud som kunne vært tilfredsstillende. I et marked med begrenset konkurranse, er dette ikke ønskelig.

Vilkåret i FOA § 13-2 bokstav c er oppfylt, og Statens innkjøpssenter kan derfor gjennomføre anskaffelsen som en konkurranse med forhandling.