

LÄNSRÄTTEN I  
STOCKHOLMS LÄN

DOM  
2008-09-24  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
18321-08  
Rotel 222

**SÖKANDE**

NRG Scandinavia AB, 556022-2738  
Box 8334  
163 08 Spånga

Ombud  
Ulf Ejdesjö  
NRG Scandinavia AB  
Box 8334  
163 08 Spånga

**MOTPART**

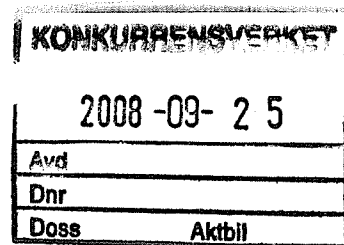
Rikspolisstyrelsen  
Box 157  
651 05 Karlstad

**SAKEN**

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

**DOMSLUT**

Länsrätten beslutar om ingripande enligt LOU på så sätt att rätten förordnar att upphandlingen får avslutas först efter att rättelse gjorts på sätt länsrätten redovisat i domskälen.



Dok.Id 363714

<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 09:00-15:00
		E-post: lansrattenistockholm@dom.se		

## BAKGRUND

Rikspolisstyrelsen (RPS) genomför ett avropsförfarande för leverans- och serviceavtal avseende skrivare och tjänster inom ramen för gällande ramavtal mellan Verva och de leverantörer som fått tilldelningsbeslut i ramavtalsupphandlingen Skrivare, kopiatorer och tjänster 2006.

I tilldelningsbeslut daterat den 9 juli 2008 beslutade RPS att anta andra anbud än anbud från NRG Scandinavia AB (NRG).

## YRKANDEN

NRG ansöker om överprövning enligt LOU och yrkar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse skett. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande. Bolagets anbud utgör det näst mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet i typkonfiguration (TK) 7, 8 och 9. RPS har antagit två andra anbud i dessa TK och därmed brutit mot kravet på affärsmässighet och kravet på att de mest ekonomiskt fördelaktiga anbuden ska antas. Vidare har RPS i sitt förfrågningsunderlag angivit att man avser att utvärdera utifrån viss volym. Utvärderingen har sedan skett i förhållande till annan volym och RPS har därför brutit mot kravet på förutsebarhet. Upphandlingen medför stor ekonomisk skada för NRG som genom att inte ha antagits riskerar att förlora löpande intäkter på ca 100 redan utplacerade maskiner samtidigt som bolaget också förlorar den beräknade handelsvinsten i den nu gjorda upphandlingen.

Punkt 1 i det reviderade förfrågningsunderlaget avsåg initialt ett skall-krav som stipulerade att anbudsgivarna skulle ta över servicen på befintliga Toshiba och HP-skrivare. Detta togs bort efter påtryckningar eftersom det skulle vara oerhört styrt till de befintliga leverantörernas fördel. Föga för-

vånande har nu tilldelningen styrts till dessa leverantörer genom manipulering av utvärderingen.

Angående punkt 7 i det reviderade förfrågningsunderlaget som anger volym anförs bl.a. följande. Närmast motsvarande modell för RPS TK 7 i Vervas upphandling är TK 14 Färglaser MF (A4). I Vervas TK 14 utvärderas den totala sidkostnaden för anskaffning, service, toner och all övrig förbrukning som krävs för att producera 10 000 färgsidor i månaden i 36 månader för mellansegmentet. Närmast motsvarig modell för RPS TK 8 och 9 i Vervas upphandling är TK 15 Färglaser MF (A3). I Vervas TK 15 utvärderas den totala sidkostnaden för anskaffning, service, toner och all övrig förbrukning som krävs för att producera 20 000 färgsidor i månaden i 36 månader för mellansegmentet. TK 7, 8 och 9 har av RPS utvärderats enligt följande. Maskinens köppris + ARS registrering + Utrangeringskostnad + tonerkostnad för 10 000 sidor (totalt, EJ per månad). Servicekostnad per sida och övrig förbrukningskostnad är EJ medräknad i utvärderingen. Månadsvolymer är felaktigt låg (totalt 10 000 sidor/36 månader = 278 sidor per månad) för varje TK. Om avsikten varit att producera 278 sidor/månad skulle det behovet kunna täckas av en SOHO-produkt för max 1000 kr. NRG har gjort en egen sammanställning per leverantör. Bolaget har dock inte kunnat räkna ihop en sammanställning av Carl Lamms anbud eftersom det saknas uppgifter i deras anbud som behövs för att räkna ut vad förbrukningskostnaden blir per sida. RPS har dock trots detta haft med dem i sina sammanställningar eftersom RPS struntat i att utvärdera denna kostnad.

I TK 7 har RPS valt att teckna avtal med Portal som är den i särklass dyraste leverantören i detta TK. Utvärderingen har endast gjorts på ca en tiondel av den totala kostnaden enligt kommunicerad utvärderingsmodell. I TK 8 och 9 har RPS valt att teckna avtal med Toshiba och Xerox. Xerox är 161 297 kr dyrare än NRG i TK 8 och 180 680 kr dyrare än NRG i TK 9 vid en korrekt utvärdering. Utvärderingen har endast gjorts på ca en femte-

del av den totala kostnaden enligt kommunicerad utvärderingsmodell för TK 8 och 9. Polisens felaktiga val medför avsevärt högre kostnader för polisen än nödvändigt. Redovisade kostnader är per maskin (styckpriser). Skillnaderna visar på oerhört stora merkostnader för RPS då man summerar dessa med det totala anskaffningsbehovet då polisen har ca 8000 skrivare.

I RPS sammanställning av Portals anbud som antagits för TK 7 finns ingen summa redovisad för servicepriset per sida utan endast en kommentar ”OK, Enligt övk. Med Sigge”. Detta pris återfinns dock i Portals anbud och är inkluderat i NRGs sammanställning. Den felaktiga utvärderingen leder till att RPS endast utvärderat en bråkdel av de faktiska kostnaderna och således endast en bråkdel av deras planerade inköp samt att avtal avses tecknas med fel leverantör.

- NRG har till länsrätten inlämnat en egen sammanställning av de sex anbuden gällande TK 7, 8 och 9 där man beräknat Total kostnad för 36 månader genom att ta pris hårdvara + ARS registrering + Utrangering + Driftkostnad 36 månader. Driftkostnaden har beräknats som Toner kr/sida + Övrig förbrukning kr/sida + Service kr/sida x antal kopior. Volymen per månad har räknats som 10 000 för TK 7 och 20 000 för TK 8 vilket för 36 månader innebär 360 000 kopior för TK 7 och 720 000 kopior för TK 8 och 9. Vid denna beräkning har NRG det näst mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet för var och en av de tre olika skrivartyperna.

**Rikspolisstyrelsen** bestrider bifall till ansökan och anför i huvudsak följande. Efter utvärdering av inkomna svar har RPS i första hand valt de ekonomiskt mest fördelaktiga anbuden för varje efterfrågad skrivarkonfiguration enligt de kriterier som finns i aktuell förfrågan. Dessa utgör också huvudparten av de skrivare som beställs inom polisen och därmed anser man att kraven på affärsmässighet i den delen är uppfyllda. Förutom att få de bästa priserna är syftet med konkurrensutsättningen att göra ett urval och minska

antalet leverantörer för att kunna hantera beställningar, produkter och service logistikmässigt. Ett stort antal leverantörer och produkter medför stora kostnader och olägenheter. RPS beslut grundar sig på en helhetsbedömning. Både RPS utvärdering och den som gjorts av klaganden och som av klaganden hävdas vara korrekt visar att NRG inte i något fall lämnat ett vinnande anbud för någon av de efterfrågade skrivarkonfigurationerna. NRG hade därmed inte kunnat antas som leverantör då RPS i första hand antagit de leverantörer som inkommit med de ekonomiskt mest fördelaktiga anbuden enligt RPS utvärdering. NRG hävdar att RPS i utvärderingen utgått från en för låg sidvolym, men även om en högre volym antas ser RPS inte att NRGs anbud är vinnande. RPS ser inte att NRG skulle ha orsakats förfång och skada av den anledning som hävdas. En ny utvärdering enligt NRGs modell skulle sannolikt inte heller gynna bolaget.

NRG har i nytt yttrande anfört bl.a. följande. RPS påstående att man använt sig av de kriterier som finns i aktuell förfrågan är helt felaktigt. I punkt 7 Ändringar/komplettering anges att de får utgå från volym ”mellan”. Mellanvolymen in Vervas upphandling är 10 000 A4-sidor per månad i 36 månader för RPS TK7 och 20 000 A4-sidor per månad för RPS TK 8 och 9. RPS har använt volymen 10 000 sidor för hela perioden, dvs. 278 sidor per månad i 36 månader.

Av förfrågningsunderlaget framgår att service och all förbrukning ingår som utvärderingskriterier i punkt 1 Bakgrund, punkt 2 Bedömningsgrunder, punkt 4.2 Tjänster, punkt 5.1.3 Servicemodell 3 och punkt 9 Inlämnande av anbud. Detta visar helt tydligt att service, toner och annan förbrukning skulle prissättas i RPS bilaga 1 och utvärderas. NRG bifogar RPS bilaga 1 avseende Xerox TK 8 där priser och service per sida, kostnaden för toner och annan förbrukning med ”yield” (dvs. det antal sidor tonern och förbrukningsartiklarna räcker till) skulle anges. Ur RPS Bilaga 1 ifylld av leverantörerna har NRG hämtat uppgifterna till bolagets sammanställning.

Under punkt 5.1.3. Servicemodell 3 redovisas att toner och all förbrukning ska faktureras direkt till de berörda polismyndigheterna och dessa kostnader ska således inte vara inkluderade i servicepriset per sida. Dock ska de utvärderas då RPS krävt att dessa tillkommande kostnader skulle prissättas och redovisas i Bilaga 1. RPS har nu frångått sina egna uppsatta kriterier och valt att endast utvärdera en bråkdel av den totala kostnaden förknippad med produkternas användande under dess livslängd. Dessutom frångår RPS Vervas utvärderingsmall där alla kostnader för detta finns med. Det är också allmän praxis inom skrivarbranschen att alla dessa kostnader måste tas med för att man ska komma fram till det ekonomiskt mest fördelaktiga produkterna.

Med ”sin utvärdering” som RPS angett i sitt yttrande menas en utvärderingsmodell som totalt avviker från den i förfrågningsunderlaget. RPS har inte förklarat varför man valt att utvärdera på felaktig volym (1,5-3 % av angiven för de berörda skrivarkonfigurationerna) och att utelämna kostnader för service och övrig förbrukning, något som NRG visat står för den största delen av den totala kostnaden. Således har RPS inte valt de ekonomiskt mest fördelaktiga anbuden för varje efterfrågad skrivarkonfiguration som man anger i sitt yttrande.

NRG drar slutsatsen att syftet med att använda en annan utvärderingsmodell än den kommunicerade är att få den att passa RPS subjektiva helhetsbedömning för att just som beskrivs hålla nere antal leverantörer och produkter, dvs. kunna välja befintliga leverantörer och produkter. Denna slutsats anser bolaget också styrkt av att RPS i sin ursprungliga förfrågan hade som skall-krav att alla anbudsgivare skulle ta över serviceåtagandet av befintliga Toshiba och HP-maskiner som idag utgör huvudparten av RPS maskinpark. Detta krav skulle omöjliggöra anbudslämnande för de flesta leverantörerna på innevarande Verva-avtal.

NRG har aldrig påstått att bolagets anbud skulle vara vinnande men har visat att bolaget efter utvärdering enligt den i förfrågningsunderlaget kommunicerade utvärderingsmodellen skulle ha blivit utvärderade som andraleverantör för skrivarkonfiguration 7, 8 och 9. För konfiguration 8 och 9 har både Toshiba och Xerox antagits som leverantörer. Efter en utvärdering enligt modellen i förfrågningsunderlaget skulle NRG ha tagit Xerox plats för konfiguration 8 och 9. Den redovisning NRG gjort är inte bolagets modell utan den i förfrågningsunderlaget.

NRG har vid närmare granskning av Xerox inlämnade bilaga 1 funnit att Xerox inte offererat ett pris per sida för service vilket var ett skall-krav enligt punkt 5.1.3 Servicemodell 3. Xerox anbud avseende TK 7, 8 och 9 ska därför diskvalificeras.

RPS har därefter yttrat bl.a. följande. Det är betydelsefullt att klargöra att saken gäller en avropsförfrågan för konkurrensutsättning på befintligt ramavtal. Efter utvärdering har RPS som beskrivet, begärt in exemplar av maskinkonfigurationer för praktiska prov och certifiering i polisens nät där man testat utskrifter. I förekommande fall har man även testat inskanning till polisens olika system för att säkerställa funktion och prestanda. RPS har även bedömt användarvänlighet och att utrustning klarar polisens krav beträffande utskriftskvalitet. RPS har också granskat leverantörernas organisation och kundtjänst för beställningar samt förmåga att genomföra leveranser och utföra serviceåtaganden i hela landet, enligt RPS förfrågan.

## DOMSKÄL

### *Tillämpliga bestämmelser*

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upp-

handlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Enligt 11 kap. 1 § ska den upphandlande myndigheten innan kontrakt tilldelas enligt 12 kap. kontrollera lämpligheten hos de leverantörer som inte har uteslutits enligt 10 kap. 1 och 2 §§.

I 12 kap. 1 § LOU anges att en upphandlande myndighet ska anta antingen

1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten, eller

2. det anbud som innehåller det lägsta priset.

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

En upphandlande myndighet ska i annonsen om upphandlingen eller i förfrågningsunderlaget ange vilken grund för tilldelning av kontraktet som kommer att tillämpas.

I 16 kap. 2 § första stycket LOU är följande föreskrivet. 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, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

#### *Utredningen i målet*

I RPSs Avropsförfrågan anges bl.a. följande.

Avropsförfrågan — skrivare, ver. 2

#### Ändringar/komplettering

1. *Kravet att hantera service avseende "Arvet" har tagits bort i denna förfrågan.*
2. *Omfattning, punkt 3.2, tabell ang. tidigare skrivarinvesteringar.  
(Tillägg)*
3. *Leveransavtal, punkt 6 (Ett tillägg)*
4. *I svarsformuläret har fält lagts till för ifyllnad av % av VERVA-pris.*
5. *I svarsformuläret: Skrivare 3, borttaget fel ang. "antal sid. per min, färg" då förfrågan gäller en s/v skrivare.*
6. *Svarsformulär Rad 6, "% av VERVA-priset" avser priset på aktuell skrivarkonfiguration.*
7. *På fråga om volymer som underlag för att ange pris/kopia så har vi en stor variation och får utgå från volym "mellan" för närmast motsvarande konfiguration av skrivare enl. VERVA-upphandlingen.*



/.../

Denna skrivelse är en avropsförfrågan inom ramen för gällande ramavtal mellan Verva och de leverantörer som fått tilldelningsbeslut i ramavtalsupphandlingen Skrivare, kopiatorer och tjänster 2006. Förfrågan omfattar nedan angivna produktområden, för utförligare beskrivning, se avsnitt 4, Specifikationer.

- Skrivare
- Tjänster

PVIT har som inriktning att ha ett standardiserat sortiment med ett fåtal leverantörer för skrivare och service. Leverantören skall kunna ta ett helhetsansvar för leverans av produkter, logistik och service som kan innefattas i samband med detta.

## 2 Bedömningsgrunder

Vi kommer att se på att de efterfrågade kraven är uppfyllda och jämföra pris på utrustning, förbrukning och tjänster. Utrustningens funktion, användarvänlighet, prestanda och utskriftskvalitet är mycket viktiga faktorer som kommer att jämföras. Om vi anser det nödvändigt kommer viss utvärdering därefter att göras genom praktiska prov. Vi bedömer också leverantörens organisation för leveranser och installationer samt kundtjänst. Dessutom värderas leverantörens möjligheter att tillgodose rikstäckning d.v.s. förmågan att uppfylla leverans- och serviceåtagande. Vårt val av leverantör grundar sig på en helhetsbedömning.

## 3 Inriktning och omfattning

/.../

PVIT strävar efter en så enhetlig skrivarplattform som möjligt vilket innebär att vi på sikt avser att endast ha ett fåtal fabrikat och modeller.

/.../

### 4.2 Tjänster

PVIT har som inriktning att träffa avtal med en eller flera leverantörer avseende

- Hårdvaruleverans och logistik
- Registrering och märkning
- Konfigurering av drivrutiner
- Leverans av förbrukningsmateriel
- Service
- Tekniker- och användarutbildning.

/.../

### **5.1 Servicemodeller**

Nedan tre beskrivna modeller beräknas bli aktuella.

#### **5.1.1 Servicemodell 1**

Att kunna beställa service på löpande räkning med fel åtgärdat på platsen senast andra arbetsdagen efter felanmälan (anges i Bilaga 1, fliken Service o tjänster, gemensam mall för samtliga skrivare). Gäller både nya skrivare och "arvet".

#### **5.1.2 Servicemodell 2**

Att kunna köpa till funktionsgaranti A upp till 3 år på nya skrivare med servicenivå där fel åtgärdas på plats första arbetsdagen efter felanmälan (anges i Bilaga 1 för respektive skrivare). Skrivare 1 — 6 i svarsmodellen.

#### **5.1.3 Servicemodell 3**

Att teckna ett serviceavtal som baseras på pris per kopia med servicenivå där fel åtgärdas på plats senast andra dagen efter felanmälan. Mätning av antalet kopior görs för fakturering i efterhand kvartalsvis. Toner och annan förbrukning räknas inte med i priset då all förbrukning finansieras av användaren, dvs. polismyndigheterna (anges i Bilaga 1 för skrivare, 7, 8 och 9).

/.../

### **6 Leveransavtal**

Utöver ett leveransavtal som upprättas med vald leverantör följes ramavtal VERVA, "Skrivare, kopiatorer och tjänster 2006". Leveransavtal skrivs med vald leverantör fram till den 30 november 2008 med option om förlängning med motsvarande tid som ramavtalet, om det blir förlängt.

/.../

### **9 Inlämnande av anbud**

Leverantören skall i tillämpliga delar redovisa sin organisation med en karta eller förteckning över etableringsorter och servicekontor samt ange priser och efterfrågade uppgifter i bilagda mallar (Bilaga 1). Skall-krav skall vara uppfyllda för de skrivare som svar lämnas på. Svar behöver dock inte lämnas in för alla konfigurationer. Inga ändringar eller kompletteringar kan

göras i efterhand. Uppenbar felskrivning eller felräkning kan dock få ändras. Svaret skall vara undertecknat av behörig företrädare. Försenade anbud får inte behandlas.

Av RPSs utvärdering framgår bl.a. följande. För skrivare 7, 8 och 9 har en summering av ”pris skrivare + märkning + utrangering + 10 000 kopior” gjorts. För skrivare 7 har Portal ansetts som billigast och Xerox som näst billigast och NRG som dyrast av de sex anbudena. För både skrivare 8 och 9 har Toshiba ansetts som billigast, Xerox och Atea som näst billigast och NRG som dyrast av de sex anbudena. För skrivare 7 har Portal antagits och för skrivare 8 och 9 har Toshiba och Xerox antagits.

#### *Länsrättens bedömning*

En upphandling enligt LOU ska kännetecknas av förutsebarhet och öppenhet. För att anbudsgivarna ska ges samma förutsättningar för anbudsgivning måste förfrågningsunderlaget vara tydligt och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas. Uppställda krav får inte frångås. NRG har anfört att RPS upphandling strider mot kraven i LOU då den utvärdering som myndigheten har gjort inte är i enlighet med avropsförfrågan då man inte har räknat med pris för service och förbrukning och då man gjort utvärderingen utifrån felaktig volym.

I den aktuella avropsförfrågan anges att RPS kommer att se på att de efterfrågade kraven är uppfyllda och jämföra pris på utrustning, förbrukning och tjänster. Vidare har angetts att praktiska prov kan genomföras och att en helhetsbedömning ska göras. Någon närmare förklaring till hur denna bedömning ska gå till har inte angetts.

Länsrätten konstaterar att det i den uträkning av pris som RPS gjort för TK 7, 8 och 9 inte har medräknats kostnad per sida för service eller förbrukning. Det framgår inte av utvärderingen hur andra faktorer har värderats.

I avropsförfrågan anges att servicemodell tre använts för TK 7, 8 och 9. Av avropsförfrågan gällande servicemodell tre framgår att pris för förbrukning ej ska räknas med. Vad NRG anfört om att RPS inte gjort detta kan därför inte anses strida mot förfrågningsunderlaget. Enligt länsrättens mening framgår dock av avropsförfrågan att kostnaden för service ska vara en del av utvärderingen för servicemodell tre. RPS har därmed inte gjort sin utvärdering i enlighet med avropsförfrågan. Detta måste anses strida mot kraven på förutsebarhet då en anbudsgivare i sitt anbud har räknat med att denna kostnad ska bedömas och värderas gentemot andra kostnader och andra anbud. Länsrätten kan inte utesluta att NRG har lidit eller kan komma att lida skada pga. detta.

NRG har även anfört att RPS i sin utvärdering har utgått från en felaktig volym för kopior. Länsrätten konstaterar att RPS i avropsförfrågan angett att man får utgå från volymen ”mellan” för närmast motsvarande skrivartyp i VERVA-upphandlingen som underlag för att ange pris per kopia. Länsrätten finner inte att detta innebär att RPS är skyldig att även använda denna volym vid sin utvärdering. RPS beräkning i den delen kan därför inte anses vara i strid med förfrågningsunderlaget eller LOU.

NRG har vidare angett att Xerox anbud ska diskvalificeras då det inte uppfyller skall-kravet på att redovisa ett pris per sida för service. Länsrätten noterar att Xerox i sitt anbud angett pris per månad oavsett volym samt ett pris per kopia vid en volym av 2 000 kopior per månad och en vid en volym av 10 000 kopior per månad. Länsrätten finner att Xerox genom dessa uppgifter inte kan anses ha frångått anbudsfrågan på sådant sätt att det strider mot LOU:s grundprinciper.

Sammanfattningsvis finner länsrätten därför att det finns anledning att förordna att upphandlingen får avslutas först efter att rättelse gjorts på så sätt

att utvärderingen i upphandlingen av TK 7, 8 och 9 ska göras om i enlighet med avropsförfrågan vad gäller kostnad för service.

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



Allan Johansson

rådman

Föredragande har varit Cecilia Unga.

