



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I UPPSALA**

Enhet 1

**DOM**  
2016-04-04  
Meddelad i Uppsala

Mål nr  
4715-15

**SÖKANDE**

Ricoh Sverige AB, 556228-8851  
Box 1536  
171 29 Solna

Ombud: Advokat Carl Norén och Jur.kand. Nils Karlsson Green  
Kastell Advokatbyrå AB  
Box 7169  
103 88 Stockholm

**MOTPART**

Upplands Väsby kommun  
194 80 Upplands Väsby

**SAKEN**

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

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår Ricoh Sverige AB:s ansökan om överprövning.

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2016 -04- 0 5 ➔	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

Dok.Id 177281

Postadress  
Box 1853  
751 48 Uppsala

Besöksadress  
Kungsgatan 49

Telefon  
018-431 63 00  
E-post: [forvaltningsratteni uppsala@dom.se](mailto:forvaltningsratteni uppsala@dom.se)  
[www.forvaltningsratteni uppsala.domstol.se](http://www.forvaltningsratteni uppsala.domstol.se)

Telefax  
018-10 00 34

Expeditionstid  
måndag – fredag  
08:00-16:00

**BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.**

Upplands Väsby kommun (kommunen) genomför en upphandling avseende kopiatorer, skrivare samt service som tjänst (KS 2015:271). Vid anbudstidens utgång hade anbud inkommit från bland annat Ricoh Sverige AB (Ricoh) och Team Digital Office Stockholm AB (TDO). Den 28 augusti 2015 beslutade kommunen att anta anbudet från TDO.

Ricoh yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse gjorts genom en ny utvärdering vid vilken anbudet från TDO ska förkastas och anför i huvudsak följande till stöd för sin talan.

Anbudet från TDO uppfyller inte det obligatoriska miljökrav som uppställts i förfrågningsunderlaget. Anbudet innehåller inte information om hur alla komponenter ska omhändertas. Av TDO:s anbud framgår att TDO använder sig av Ricoh Resource Smart Return System (Ricoh Return) för återvinning av uttjänt förbrukningsmaterial. Programmet omfattar dock inte tonerflaskor, endast tonerkassetter/tonerpatroner. Tonerflaskor, som utgör en betydande del av det förbrukningsmaterial som uppstår vid användning av de produkter som TDO offererar, måste därför omhändertas på annat sätt. Hur TDO avser att omhänderta tonerflaskor framgår inte av deras anbud. Det må vara hänt att det svenska ordet ”tonerflaskor” inte är särskilt vanligt förekommande men produkten som ordet avser är mycket vanlig. En sökning på den engelska motsvarigheten till begreppet ger minst lika många träffar som t.ex. ”tonerpatron” eller ”toner cartridge” hos återförsäljare av bläck och toner. Eftersom TDO inte har redogjort för hur toner-flaskor ska tas om hand uppfyller deras anbud inte kraven i punkt 1.20.

Anbudet från TDO uppfyller inte kvalificeringskravet som uppställts angående referensuppdag. Av TDO:s två referenser omfattar avtalet med den ena utskrift som tjänst för receptskrivare. Detta är inte ett referensuppdrag som uppfyller kravet i punkten 3.1 förfrågningsunderlaget eftersom

utskrifterna som upphandlas utförs av en särskild typ av maskiner som kommunen har fokuserat på genom hela förfrågningsunderlaget, s.k. MFP-enheter ("Multifunctional Product"). Även det aktuella kravet på motsvarande leveransvolym nämner MFP-enheter. Den enda rimliga tolkningen av kravet i punkten 3.1 är att referensen gäller ett uppdrag där antingen minst samma antal MFP-enheter har använts, eller motsvarande utskriftsmängd har producerats av MFP-enheter. För att avgöra huruvida en anbudsgivare har kapacitet att utföra tjänsten är det inte möjligt att se till ett uppdrag som avser en annan typ av maskin. En receptskrivare är en helt annan maskin. MFP-enheter har både en utskrifts- och kopieringsfunktion samt fax och skanner. En receptskrivare har inte någon kopieringsfunktion, fax eller skanner, kan inte skriva ut papper i A3 och har en lägre papperskapacitet och produktionshastighet. En årlig utskriftsmängd från en receptskrivare kan inte heller jämföras med en årlig utskriftsmängd från en MFP-enhet. Det är två helt olika maskiner som har olika kostnader per utskrift och olika servicebehov. När det gäller receptskrivare utförs den mesta av servicen av kunden själv, vilket innebär att ett sådant uppdrag har betydligt större likhet med en leverans av hårdvara än ett helhetsåtagande som "utskrift som tjänst". Värdet på avtalet med referensen är därför utan betydelse för bedömningen av om TDO har kapacitet att utföra tjänsten som upphandlingen avser. Frågorna i punkten 3.2 har ingen koppling till kvalificeringskravet i punkten 3.1 och kan inte användas för att avgöra hur den senare punkten ska tolkas.

Genom att beakta anbudet från TDO trots att det inte uppfyller samtliga obligatoriska krav har kommunen brutit mot principerna om likabehandling och transparens. Detta har medfört att Ricoh, som hade den näst lägsta utvärderingssumman, har lidit eller riskerar att lida skada.

**Upplands Väsby kommun** (kommunen) yrkar att ansökan ska avslås och anför i huvudsak följande. TDO:s anbud uppfyller det uppställda kravet på

miljö. Enligt deras anbud omhändertas och sorteras "alla komponenter" och enligt vad kommunen utläser av texten är det TDO som hämtar upp detta. Därmed har TDO redogjort för hur allt förbrukningsmaterial omhändertas oavsett om det går via Ricoh Return eller annan väg. Prodoc, nordisk generalagent för Ricoh International genom Nashuatec tillika leverantör till TDO, har vidare angett att begreppet tonerflaska inte används i dag och att företaget på ett eller annat sätt tar hand om det som innehåller toner.

Ricoh har inte kunnat påvisa att den ifrågasatta referensen inte är en fullvärdig referens i enlighet med förfrågningsunderlaget. Det är utskrift som tjänst som efterfrågas och fokus är på leverantören och dess kapacitet att genomföra leveransen, inte vilken maskinpark som krävs för att leverera. Begagnade maskiner är tillåtna om det kan sänka priset. De fokuserar på utskriften i hand, inte maskinparken. För att se till att maskinerna är i drift ställs krav på kvalitet och tillgänglighet och att denna sköts av leverantören. Utvärderingsmodellen baseras på föregående års utskrifter, avrundat till 4 miljoner i svartvitt och 1,2 miljoner i färg. Hela avtalsvärdet för 3+1 år uppskattas enligt TDO:s anbud till 3,4 mnkr och enligt Richos anbud till 4 mnkr. Värdet på det ifrågasatta referensavtalet uppges av TDO till 9 mnkr. I beskrivningen av referensen ingår en detaljerad översikt över TDO:s kapacitet och förmåga att erbjuda utskrift som tjänst i sin helhet. Hur man ska tolka kravet på referenser framgår av punkten 3.2 i förfrågningsunderlaget. Den ifrågasatta referensen har svarat ja på de frågor som enligt denna punkt kan komma att ställas till de referenser som lämnats i det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Det är därmed en fullgod referens. TDO uppfyller därmed de uppställda kraven på referenser.

## **DOMSKÄL**

### **Rättslig reglering m.m.**

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

lingar på ett öppet sätt. Principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet ska iakttas. Av praxis följer att det strider mot likabehandlingsprincipen att utvärdera och anta anbud som inte uppfyller skall-kraven (se EU-domstolens dom i mål C-243/89, kommissionen mot Danmark, p. 37).

Enligt 16 kap. 6 § LOU ska rätten besluta om ingripande mot upphandlingen om upphandlande myndighet har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i LOU och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

### **Förvaltningsrättens bedömning**

#### *Kravet på redogörelse enligt p. 1.20 Miljö*

I förfrågningsunderlaget, punkten 1.20, Miljö, anges att anbudsgivaren i sitt anbud skall redogöra för hur uttjänt förbrukningsmaterial kan omhändertas alternativt renoveras för återanvändning. I punkten anges dessförinnan att alla statliga myndigheter enligt EU:s förordning 106/2008 i sina upphandlingar av kontorsmaskiner ska ställa minst samma energieffektivitetskrav som finns i den senaste versionen av Energy Star (motsvarar basnivå).

Enligt förvaltningsrättens mening har det i och med den aktuella formuleringen i 1.20 uppställts ett obligatoriskt krav på samtliga anbudsgivare att lämna en redogörelse i anbudet avseende hur uttjänt förbrukningsmaterial kan omhändertas alternativt renoveras.

TDO har lämnat en sådan redogörelse. Frågan är därmed om redogörelsen kan anses uppfylla det krav som ställs i förfrågningsunderlaget.

Förvaltningsrätten konstaterar härvid att det i punkten 1.20 inte uppställs något krav på redogörelsens omfattning eller detaljrikedom. Vidare anges det inte uttryckligen vad redogörelsen syftar till. Rubriken över den aktuella punkten, ”Miljö”, och hänvisningen i punkten till EU:s förordning om energieffektivitetsmärkning av kontorsutrustning och märket Energy Star

indikerar att den efterfrågade redogörelsen syftar till att kontrollera en viss miljöstandard. Den efterfrågade redogörelsen ska dock beskriva omhändertagande alternativt reovering av uttjänt förbrukningsmaterial, inte de upphandlade tjänsternas energieffektivitet. Vilken miljöstandard som redogörelsen syftar till att kontrollera kan därmed inte klart utläsas. Utöver otydligheten avseende redogörelsens syfte framgår inte heller vad som avses med förbrukningsartiklar i punkten. Under punkten 4.2, Pris, anges att lämnade klickpriser bl.a. ska omfatta förbrukningsmaterial (toner, trummor, fuser, oljor, häftklammer o dyl.). Att det är samma definition av förbrukningsmaterial som avses i punkten 1.20 kan dock inte utläsas.

Enligt förvaltningsrättens bedömning framgår det därmed inte vilka krav den efterfrågade redogörelsen syftar till att kontrollera och det framgår inte heller vilken typ av förbrukningsmaterial som ska redogöras för eller hur pass detaljerad och omfattande redogörelsen ska vara. Punkten 1.20 kan därmed inte anses uppställa ett krav på en fullständig redogörelse av leverantörens hantering av uttjänt förbrukningsmaterial.

Eftersom det inte framgår av förfrågningsunderlaget vad redogörelsen avser kontrollera och det inte heller framgår hur pass detaljerad redogörelsen ska vara bedömer förvaltningsrätten att kravet på redogörelsens innehåll måste ställas lågt. Den upphandlande myndigheten måste vidare anses ha ett visst tolkningsföreträde, tillämpat inom ramen för unionsrättens principer, beträffande skrivningar i det egna förfrågningsunderlaget. Kommunen menar härvid att TDO uppfyller kravet på redogörelse. Även om det får anses utrett i målet att det finns en skillnad till funktion och återvinningsprocess mellan enklare och tekniskt mer avancerade behållare för tonerpulver anser förvaltningsrätten att TDO:s redogörelse inte är behäftad med sådana brister att den inte uppfyller kravet enligt förfrågningsunderlaget. TDO:s anbud uppfyller således skall-kravet i punkten 1.20 och kommunen har därmed inte brutit mot de grundläggande principerna eller någon annan

bestämmelse i LOU genom att godkänna TDO:s redogörelse. Skäl för ingripande mot upphandlingen på denna punkt saknas därför.

*Referenskravet*

I förfrågningsunderlaget, under punkten 3.1, kvalificeringskrav på leverantörer, anges att anbudsgivare som anlitas för utförandet ska ha mångårig vana avseende leverans av kopiatorer och skrivare till större företag eller offentliga förvaltningar med liknande storlek. Bevis på detta ska vara minst två (2) referenser från uppdrag de senaste 4 åren, med motsvarande leveransvolym, som tjänst, (minst samma antal MFPer eller utskriftsmängd).

TDO har redovisat två referensuppdrag. I det ena anges att avtalet omfattar utskrift som tjänst för receptskrivare och TDO Print Server Management. Frågan i målet är om denna referens uppfyller kravet i punkten 1.30.

En upphandlande myndighet får vid utvärderingen av referenser anses ha ett betydande utrymme när det gäller att bedöma om en leverantör kan anses uppfylla ett krav på erfarenhet (jfr. Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 13 oktober 2014 i mål nr 1011-14).

Enligt punkten 1.30 syftar kravet på referenser till att visa att anbudsgivare har mångårig vana avseende leverans av kopiatorer och skrivare. Enligt förvaltningsrättens bedömning framgår inte av punkten att anbudsgivare ska ha vana av leverans av specifikt maskiner som har förmåga att utföra såväl kopiering som utskrift. Det krav på vana som referenserna syftar till att bekräfta kan enligt förvaltningsrättens bedömning inte anses begränsat till tidigare erfarenhet av leverans av specifikt MFP-enheter.

Som Ricoh har anfört talar utformningen av kravet på de referenser som ska lämnas som bevis för att den efterfrågade vanan finns, för att de uppgivna

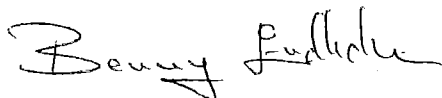
referensuppdragen ska ha avsett MFP-enheter. Den aktuella hänvisningen till MFP-enheter återfinns dock inom parentes som en beskrivning över leveransvolymen och med alternativet "samma utskriftsmängd". Det framgår inte uttryckligen att samma utskriftsmängd ska avse utskrifter från MFP-enheter. Utifrån villkorets utformning och syfte, och med beaktande av att upphandlingsföremålet är utskrift och kopiering som tjänst, bedömer förvaltningsrätten att det inte är visat att referensuppdraget måste avse ett uppdrag med MFP-enheter och att begreppet samma utskriftsmängd ska ges en sådan specifik tolkning att det är utskriftsmängd producerad av MFP-enheter som avses.

Avtalet med den lämnade referensen har värderats till ett värde som klart överstiger det förväntade värdet av upphandlingen i målet. Uppdraget som har utförts åt den lämnade referensen har innefattat utskrifter från skrivare. Förvaltningsrätten anser därför att kommunen har haft fog för att godta det åberopade referensuppdraget och att TDO därigenom visat att bolaget uppfyller kravet på vana i förfrågningsunderlaget. Kommunen har således inte brutit mot de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU genom att godkänna TDO:s referenser. Skäl för ingripande mot upphandlingen saknas därför även på denna punkt.

#### *Sammanfattning*

Det har inte framkommit att TDO:s anbud brister i kravuppfyllande på sådant sätt att kommunens godkännande av detta strider mot någon av de unionsrättsliga principerna eller bestämmelserna i LOU. Ricohs ansökan om ingripande enligt LOU ska därför avslås.

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



Benny Lindholm

förvaltningsrättsfiskal

Målet har handlagts av Peter Wilén.