



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av tilbud, vesentlige avvik

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale for kjøp av møbler med levering, montering og konsulentbistand. Klager anførte at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist på grunn av flere avvik fra spesifiseringer av krav til produktene. Klagenemnda kom til at anførselene ikke førte frem.

Klagenemndas avgjørelse 22. januar 2019 i sak 2018/484

Klager: Tre og Stål AS

Innklaget: Stavanger kommune m.fl.

Klagenemndas

medlemmer: Finn Arnesen, Marianne Dragsten og Jakob Wahl

Bakgrunn:

- (1) Stavanger kommune m.fl. (heretter innklagede) kunngjorde 1. mai 2018 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale for kjøp av møbler med levering, montering og konsulentbistand. Anskaffelsens verdi ble i kunngjøringen punkt II.2.5 estimert til 151 900 000 kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist ble i kunngjøringen punkt IV.2.2 angitt til 11. juni 2018.
- (2) Konkurransen var delt opp i fire delkontrakter. Klagen gjelder delkontrakt «Kontormøbler». Rammeavtalene skulle gjelde for to år, med opsjon på to årlige forlengelser.
- (3) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at kontrakt skulle tildeles det tilbudet som hadde best forhold mellom pris og kvalitet. Priskriteriet skulle vurderes basert på utfylling av vedlagt prisskjema. Tildelingskriteriene pris og kvalitet skulle vektet henholdsvis 50 prosent hver.
- (4) Tildelingskriteriet om kvalitet besto av underkriteriene «Design og funksjon» og «Material og konstruksjon» som skulle vektet med 50 prosent hver. Innklagede opplyste under tildelingskriteriet om kvalitet at «[o]ppdragsgiver vil gjennomføre befarings med utprøving av utvalgte produkter i henhold til kriteriene nevnt nedenfor», og at tilbyderne kort tid etter tilbudsfristens utløp ville «bli informert av oppdragsgiver om hvilke produkter som ønskes fremvist».
- (5) Underkriteriet «Design og funksjon» ble beskrevet på følgende måte:

«Produktet skal ha estetiske kvaliteter knyttet til materialer, teknikk og valg av uttrykksform. Det skal være godt samspill mellom proporsjoner, farger og materialet.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no
Nettside: www.kofa.no

Produktet skal dekke funksjonelle krav og sette brukerens behov i sentrum. Ergonomi skal være ivaretatt for de forskjellige brukergruppene. Sittemøbler skal ha god sittekomfort. Produktet skal være sikkert, intuitivt og lett å betjene/bruke.»

- (6) Underkriteriet «Materialer og konstruksjon» ble beskrevet på følgende måte:

«Materialer, konstruksjon og utforming skal være tilpasset vedlikehold og bruk. Materialer og sammenføyninger skal være solide, slitesterke og lette å vedlikeholde. Produktene og overflatene skal være lette å rengjøre.»

- (7) Konkurranses grunnlaget inneholdt også en overordnet kravspesifikasjon for kontormøblene. Innledningsvis i kravspesifikasjonen fremgikk følgende:

«Kravspesifikasjonen inneholder de grunnleggende kravene til produktene som skal anskaffes gjennom denne rammeavtalen.

Dette dokumentet beskriver behov og krav som er stilt til kontormøblene. Manglende oppfyllelse av krav vil kunne medføre avvisning av tilbud i henhold til anskaffelsesregelverket. Kravene skal besvares i Merzell.

Oppdragsgiver ønsker å gjøre Leverandør oppmerksom på at dersom et tilbud inneholder 'vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene', så har oppdragsgiver en plikt etter anskaffelsesforskriften å avvise tilbudet, se anskaffelsesforskriften § 24-8 (1) bokstav b).»

- (8) Videre fremgikk det som var angitt som «Absolutte krav – krav til produsentene» i punktene 3.1 til 3.34. I punkt 3.26 fremgikk følgende:

<i>«Stopping</i>	<i>Svar er påkrevd</i>
<i>Kontorstoler skal ha fast stopping og avrundet kant på setet.»</i>	

- (9) De kontormøblene som konkurransen omfattet, og de etterspurte egenskapene for disse kontormøblene, fremgikk av prisskjemaet. Totalt var det beskrevet 85 forskjellige varer. Møtestol med referanse K1, som var én av ti ulike etterspurte møtestoler, var beskrevet på følgende måte:

«Møtestol med 5 hjul og regulerbar høyde, lav rygg, innsiddepolstring i ull, skall i hardplast, og understell av pulverlakkert metall, trinser for harde gulv, flytende vippefunksjon. mål ca. setebredde 45 cm.»

- (10) De totalt syv ulike kontorstolene var beskrevet i samme dokument. De fem kontorstolene som er tema for denne saken var der beskrevet på følgende måte:

<i>«K34</i>	<i>Stol med høy rygg, 5 hjul, regulering av rygghøyde og setedybde, lift i ulike høyder, vippefunksjon, regulerbare (vridbare, skyvbare) armlener, trekk i ull.</i>
<i>K35</i>	<i>Stol med høy rygg, 5 hjul, lift i ulike høyder, regulering av rygghøyde og setedybde, skal kunne regulere vinkel mellom rygg og setepute,</i>

	<i>vippefunksjon, regulerbare armlener (vridbare, skyvbare), regulerbar nakkestøtte, trekk i ull</i>
<i>K36</i>	<i>Stol med høy rygg, 5 hjul, lift i ulike høyder, regulering av rygghøyde og setedybde, skal kunne regulere vinkel mellom rygg og setepute, vippefunksjon, regulerbar korsryggstøtte, regulerbare armlener (vridbare, skyvbare), regulerbar nakkestøtte, trekk i ull</i>
<i>K37</i>	<i>Stol, 5 hjul, regulering av rygghøyde og setedybde, regulerbare armlener (vridbare, skyvbare), lift i ulike høyder, vippefunksjon, trekk i ull</i>
<i>[...]</i>	<i>[...]</i>
<i>K39</i>	<i>Sitte/ståstol/avlastningsstol med seteutforming som innbyr til ergonomisk riktig sittestilling ved fri bevegelse for ulike brukere. 5 hjul, lift i ulike høyder, trekk i ull. Stol med og uten vippefunksjon innfrir Oppdragsgivers krav.»</i>

- (11) Innen tilbudsfristen mottok innklagede syv tilbud, herunder fra Kjosavik AS (heretter valgte leverandør) og Tre og Stål AS (heretter klager).
- (12) I valgte leverandørs tilbud fremgikk det at produktet K1 hadde «*[f]otkryss i armert plast*». Det fremgikk at produktene K34, K35, K36 og K37 hadde «*[r]egulerbare/skyvbare armlen*».
- (13) Innklagede meddelte i brev 19. oktober 2018 at kontrakt ville tildeles valgte leverandør.
- (14) Evalueringen av tilbudene ble gjort etter en såkalt absolutt metode. Det beregnes en kostnad for manglende oppfyllelse av kvalitetskriterier basert på kriterienes vekt, som legges til totalprisen på leverandørens tilbud. Summen av kvalitetskompensasjonen og totalprisen blir da til en sammenligningspris.
- (15) Valgte leverandør fikk i tildelingsevalueringen en sammenligningspris på kr 4 293 552,26 kroner, basert på tilbudt totalpris på 3 820 264 kroner og en kvalitetskompensasjon på 473 288,26 kroner.
- (16) Klager ble rangert som nummer to i konkurransen med sammenligningspris på 4 547 487,24 kroner, basert på tilbudt totalpris på 4 258 833 kroner og en kvalitetskompensasjon på 288 654,24 kroner.
- (17) Evalueringen av tildelingskriteriet «*Kvalitet*» ble gjort ved at innklagede testet ni av de etterspurte kontormøblene.
- (18) I evalueringen av møtestolen med referanse K1 fikk valgte leverandør ni av ti poeng på underkriteriet «*Design og funksjon*» basert på følgende vurdering:

«Sammenlignet med beste produkt er denne stolen noe mer komplisert i designet. Beste produkt har enklere linjeføring, bedre overgang mellom sete og rygg, og framstår som lettere og mer elegant.»

- (19) Møtestolen fikk åtte av ti poeng på underkriteriet «Material og konstruksjon» basert på følgende vurdering:

«Sammenlignet med beste produkt vises og leveres denne med fotkryss i plast i stedet for pulverlakkert metall. I tillegg har den større støvgroper i setet hvilket vanskeliggjør rengjøring og trekkes for dette i tillegg.»

- (20) I evalueringen av kontorstolen med referanse K39 fikk valgte leverandør seks av ti mulige poeng for design og funksjon basert på følgende vurdering:

«Sammenlignet med beste produkt fremsto denne som ett mindre godt alternativ. Setet oppleves som veldig hardt å sitte på da det kun har en liten stoffstripe i midten på plastskallet. Sete var bredt og mindre universelt utformet sammenlignet med beste produkt.»

- (21) På underkriteriet om material og konstruksjon fikk valgte leverandør ti av ti mulige poeng på denne kontorstolen. Innklagede hadde «[i]ngen ting å utsette på produktet».

- (22) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 13. november 2018. Innklagede avventer kontraktsinngåelse til klagenemndas avgjørelse foreligger. Klagenemnda prioriterer derfor saken.

- (23) Nemndsmøte i saken ble avholdt 21. januar 2019.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (24) Innklagede har brutt forskriften ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud som for produkt K1 inneholdt et vesentlig avvik fra kravspesifikasjonens krav til at det skulle tilbys møtestol med pulverlakkert metall understell. Stolen er ett av ni produkter som står for hele vurderingskriteriet «Kvalitet» med total vektning på 50 prosent og er dermed vesentlig.
- (25) Innklagede har brutt forskriften ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud som inneholdt et vesentlig avvik fra kravspesifikasjonens krav til at det skulle tilbys kontorstoler med vridbare armlener på produktene K34, K35, K36 og K37. Produktene representerer en vesentlig del av konkurransen målt i både antall og pris, og avviket er dermed vesentlig.
- (26) Innklagede har brutt forskriften ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud som inneholdt et avvik fra det absolutte kravet om at det skulle tilbys kontorstoler med fast stopping. Det fremkommer av oppdragsgivers vurdering av produkt K39 at seks av syv tilbydere har felles perspektiv på hva stoppet kontorstol innebærer, og innklagede har dermed unnlatt å legge til grunn en objektiv fortolkning iht. regelverket.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (27) Innklagede brøt ikke regelverket ved å unnlate å avvise valgte leverandør. Tilbudet fra valgte leverandør inneholdt ikke vesentlige avvik.

Klagenemndas vurdering:

- (28) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder en rammeavtale for kjøp av kontormøbler med levering, montering og konsulentbistand som er en vareanskaffelse. Anskaffelsens verdi ble i kunngjøringen punkt II.2.5 estimert til 151 900 000 kroner ekskl. mva. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen etter det opplyste forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974 del I og III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (29) Det fremgår av forskriften § 24-8 første ledd bokstav b at oppdragsgiver «skal avvise et tilbud som inneholder vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene».
- (30) Klager har fremholdt at valgte leverandørs tilbud inneholdt vesentlige avvik fra kravene til flere av de ulike etterspurte møblene.
- (31) Hvorvidt tilbudet inneholder avvik beror på en tolkning av tilbudet i lys av konkurransegrunnlaget, jf. eksempelvis nemndas avgjørelse i sak 2017/344 premiss 23 og utover.
- (32) Klager har for det første fremholdt at valgte leverandørs tilbudte produkt med referanse K1 inneholdt et vesentlig avvik.
- (33) I prisskjemaet fremgikk beskrivelser av de etterspurte varene. Møtestol med referanse K1 var blant annet beskrevet som møtestol med «*understell av pulverlakkert metall [...]*».
- (34) I valgte leverandørs tilbud fremgikk det at møtestol K1 hadde «*[f]otkryss i armert plast*». Dette innebærer at stolen avviker fra beskrivelsen i prisskjemaet.
- (35) Spørsmålet blir om avviket er vesentlig.
- (36) Klagenemnda har i en rekke saker henvist til følgende uttalelse i sak 2008/58 premiss 46 som et utgangspunkt for vurderingen, jf. også sak 2017/94:
- «Ved vurderingen av om avviket er vesentlig må det ses hen til blant annet hvor stort avviket er, hvor viktig innholdet det avvikes fra er, og i hvilken grad et avvik vil kunne forrykke konkurransen. Der oppdragsgiver uttrykkelig har benevnt et forhold som et minstekrav, vil vilkåret i hvert fall som et klart utgangspunkt være oppfylt.»*
- (37) Kravet det avvikes fra var angitt i beskrivelsen av kontormøblene i prisskjemaet, og tilhørte dermed ikke kravene betegnet som «*Absolutte krav*» som var angitt på eget sted i kravspesifikasjonen. Beskrivelsen inneholdt også en rekke andre krav. Møtestol K1 skulle leveres med «*med 5 hjul*», «*regulerbar høyde*», «*lav rygg*», «*innsidepolstring i ull*», «*skall i hardplast*», «*trinser for harde gulv*», «*flytende vippefunksjon*». og «*mål ca. setebredde 45 cm*». Tolket i lys av dette, er det ikke nærliggende å forstå konkurransegrunnlaget på en slik måte at ethvert avvik uten videre ville bli ansett vesentlig.
- (38) Møtestol K1 var en én av ti møtestoler, og var angitt med et volum på 30 stk. av et totalt volum for møtestoler på 620 stk. Totalt var det oppstilt 85 varelinjer som skulle prises med et volum på mellom 1 og 350. Det er opplyst at valgte leverandør fikk trekk for materialvalget ved evalueringen av underkriteriet «*Material og konstruksjon*». Det dreier

seg for øvrig om en rammeavtale som skal vare i to til fire år. Sammenligningsprisene til de to best rangerte tilbudene skilte i overkant av 250 000 kroner. Ut fra denne sammenhengen og at avvikene knytter seg til et begrenset antall varer, kan ikke nemnda se at det er grunnlag for å konstatere at avviket kan forrykke konkurranseforholdet mellom tilbyderne. Avviket kan på denne bakgrunn ikke anses vesentlig.

- (39) Klager har videre fremholdt at også tilbudte stoler med referanse K34, K35, K36 og K37 inneholdt vesentlige avvik fra konkurransegrunnlaget fordi det ikke fremgår av tilbudet at stolene har «*vridbare*» armlener.
- (40) Hvorvidt tilbudet inneholder avvik beror som nevnt på en tolkning av tilbudet i lys av konkurransegrunnlaget.
- (41) Ved tolkingen av konkurransegrunnlaget er utgangspunktet hvordan en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder vil tolke det, jf. bl.a. klagenemndas avgjørelse i sak 2016/188 premiss 26.
- (42) I beskrivelsen av kontormøblene i prisskjemaet var stolene beskrevet med «*regulerbare armlener (vridbare, skyvbare)*». Klagers anførsel bygger på at dette må forstås slik at armlenene både måtte være vridbare og skyvbare. At konkurransegrunnlaget skulle forstås slik fremgår imidlertid ikke uttrykkelig. Klager har heller ikke på annen måte vist at det er slik den rimelig opplyste og normalt påpasselige tilbyder ville forstå kravet. Lest i sammenheng synes det sentrale å være at armlenene skulle være regulerbare.
- (43) I valgte leverandørs beskrivelse av produktene fremgikk det at stolene hadde «*[r]egulerbare/skyvbare armlen*». Stolene er ved dette i tråd med kravet stilt i varespesifikasjonen og inneholder dermed ingen avvik på dette punkt.
- (44) Anførselen har ikke ført frem.
- (45) Klager har videre fremholdt at valgte leverandørs tilbudte kontorstol med referanse K39 ikke oppfyller kravspesifikasjonens krav om at stolene «*skal ha fast stopping og avrundet kant på setet*».
- (46) Grunnlaget for klagers anførsel er innklagedes begrunnelse for evalueringen av de kvalitative egenskapene i meddelelsesbrevet. Her fremgikk at setet «*kun har en liten stoffstripe i midten på plastskallet*».
- (47) Innklagede har imidlertid opplyst at stolen har fast stopping. At stolen ikke var «*helstoppet*» representerer etter innklagedes mening ikke et avvik.
- (48) Slik saken er opplyst har klagenemnda derfor heller ikke på dette punkt grunnlag for å konkludere med at valgte leverandørs tilbud avvek fra konkurransegrunnlaget.

Konklusjon:

Stavanger kommune m.fl. har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Marianne Dragsten

Dokumentet er godkjent elektronisk