



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

**Saken gjelder:** Avvisning av tilbud. Avklaring eller retting av tilbud.

*Innklagede gjennomførte en åpen tilbudskonkurranse for inngåelse av en rammeavtale for levering av vaskemidler. Klager anførte at valgte leverandør ikke hadde levert en besvarelse i samsvar med kravspesifikasjonsskjema, og at innklagede ikke hadde evaluert tilbudene i samsvar med anskaffelseslovens grunnleggende prinsipper. Klagers anførsler førte ikke frem.*

### Klagenemndas avgjørelse 19. november 2019 i sak 2018/515

**Klager:** Ecolab AB

**Innklaget:** Akershus universitetssykehus HF

**Klagenemndas medlemmer:** Finn Arnesen, Bjørn Berg og Kristian Jåtog Trygstad

#### Bakgrunn:

- (1) På vegne av Akershus universitetssykehus (heretter *innklagede*) kunngjorde Sykehusinnkjøp HF 13. juni 2018 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av en rammeavtale med én leverandør for levering av vaskemidler (kjemikalier) til sentralvaskeriet ved Akershus universitetssykehus. Anskaffelsens verdi var i kunngjøringen del II punkt 2.6 estimert til 4 000 000 kroner. Tilbudsfrist var angitt til 31. august 2018.
- (2) Rammeavtalens lengde var 2 år med opsjon på 1+1 år.
- (3) Konkurransesgrunnlaget hadde følgende tildelingskriterier:

Nr	Tildelingskriterier	Vekt	Vurderes på grunnlag av
1	Pris	70	Prisskjema
2	Service og opplæring	30	Svarskjema

- (4) I vedlegg 1 navngitt «*Kravspesifikasjon*» del 1 sto det blant annet at anskaffelsens kravspesifikasjoner skulle besvares «*direkte i dokumentet*», eventuelt med henvisning til vedlegg. Kravspesifikasjonene var videre delt inn i «*skal-krav*» og «*bør-krav*. «*Skal-kravene er obligatoriske og må tilfredsstilles for at tilbudt utstyr skal komme i betraktning for leveranse. Bør-kravene er ønskelige og det vil tillegges vekt at de tilfredsstilles. Tilbud som ikke tilfredsstillter skal-kravene kan bli avvist. For at et krav skal anses oppfylt, må tilbyderen sannsynliggjøre oppfyllelsen av krav som ikke er krevd dokumentert på annen*

*måte, gjennom en tilfredsstillende beskrivelse.» I selve kravspesifikasjonsskjema var «skal-krav» og «evalueringskrav» brukt.*

- (5) I del 4 sto det blant annet:

*«Vaskeriet bruker i dag KIV automatisk doseringsanlegg med mulighet for feilretting via internett. Det kreves at leverandør må kunne benytte dette anlegget. Alternativt må leverandør legge inn kostnader til nytt/egget tilsvarende anlegg inkludert i de totale kjemikostnader.»*

- (6) Den 10. august 2018 ble tilbyderne orientert om endringer i konkurransegrunnlaget. Kravspesifikasjonen endret navn fra «Vedlegg 1» til «Vedlegg 2». I kravspesifikasjonen del 6 «Tekniske krav til kjemikaliene» ble blant annet punkt 2.11 endret. Avsnittet var et «evalueringskrav» som før endringen var:

*«Tilbyders anlegg bør være tilrettelagt for eventuell fremtidig overgang fra termisk til thermokjemisk vask i løpet av kontraktperioden. Tilbyder bes levere kjemikalier og priser for dette i tilbudet.»*

- (7) Avsnittet ble beholdt og supplert med:

*«Opsjon på thermokjemisk vask vil bli benyttet når dette er hensiktsmessig og nødvendige forberedelser er gjort. Vi garanterer ikke at denne vil bli innløst eller evt hvilket tidspunkt denne kan bli benyttet. For å evaluere tilbudene vil dette ligge til grunn og derfor lagt inn med 2år på de forskjellige måtene å vaske på Termisk og Thermokjemisk. Prisene skal være bindende for begge alternativene i avtaleperioden.»*

- (8) Det ble også presisert følgende:

*«Det er også ønskelig med referanse fra doseringsanlegg på tilsvarende anlegg som tilbys i dette anbudet, Termisk vask. Oppdragsgiver forbeholder seg muligheten, men ingen plikt for evt befaring. Kontaktperson og sted oppgis.»*

- (9) Videre ble del 6 punkt 2.13 «Tekniske krav til kjemikaliene» slettet. Avsnittet var et «skal-krav». Avsnittet var som følger:

*«Dersom overgang til kjemothermisk vask bør utstyr og leverandør være klargjort/forberedt på å kunne bytte til dette. Behjelpelige ved overgang.»*

- (10) Innen tilbudsfristen mottok innklagede to tilbud, herunder fra Christeyns Norge AS (heretter *valgte leverandør*) og Ecolab AB (heretter *klager*). Valgte leverandør var leverandør på eksisterende avtale.

- (11) Valgte leverandørs tilbud inneholdt en besvarelse av den tidligere versjonen av kravspesifikasjonsskjemaet. Del 5 punkt 1.1 ble besvart på følgende måte:

*«Christeyns har under den nuværende kontraktperiode leveret mellom kl. 07.00 -14.00. Christeyns kan oppfylle dette krav. Vårt lager og transportør er plasert i Drammen, og med en (...), er transportøren meget fleksibel med hensyn til levering i det spesifiserte tidsinterval»*

- (12) Del 6 punkt 2.11 ble besvart:

*«Christeyns har stor erfaring med å konvertere KIV Industrial doseringsanlegg fra termisk til thermokjemisk vask.*

*Se Vedlegg 12 – Punkt 2.11 Overgang til thermokjemisk vaskeprosess KIV doseringsanlegg, for detaljert beskrivelser av konverteringen, samt eksempel på prosjektplan*

*Kjemikalier og priser, samt omkostninger for ombygging inngår i prisene spesifisert i vedlegg 3 – Christeyns prisskjema».*

- (13) Del 6 punkt 2.13 ble besvart følgende:

*«Christeyns bekrefter at de forandringer som må gjennomføres på KIV doseringsanlegg for å bytte til thermokjemisk vask, vil bli utført av Christeyns, og omkostningene inngår i prisene spesifisert i vedlegg 3 - Prisskjema Christeyns, Se også vedlegg 12 -Punkt 2.11 Overgang til thermokjemisk vaskeprosess»*

- (14) Klagers tilbud var inkludert den reviderte kravspesifikasjonen. Som svar på kravspesifikasjonen del 6 punkt 2.11 skrev klager i sitt tilbud:

*«Ecolab tilbyder Akerhus 2 koncepter til vask som er henholdsvis termisk og kemotermisk vask. Begge koncepter kan doseres via det eksisternde doseringsudstyr på Akerhus. Ecolab har samarbejde med flere aktører på det norske marked der vasker Helse Tekstiler med både termisk og kemotermiske koncepter. Et eksempel på dette er Nortekstil der har flere anlæg der vasker Helse tekstiler. Såfremt at I ønsker at besøge Nortekstil så vil jeg anfale at der rettes henvendelse til Nortekstil Leif Belsvik.*

*Mht. reference på vaskerier der benytter KIV doseringsanlæg så har Ecolab flere kunder i Sverige der benytter KIV doseringsanlægget til dosering af Ecolabs produkter. Men for tiden er der ikke kunder i Norge der benytter KIV systemet med Ecolab produkter. Såfremt der ønskes reference på vaskerier i Sverige kan dette indhentes ved kontakt til Ecolab – Christian Köcher.*

*Ecolab har således et godt kendskab til KIV doseringssystemet og har samarbejde med VFtronic for service og support på KIV doseringssystemet.»*

- (15) Den 25. september 2018 fikk klager følgende beskjed fra innklagede:

*«Ref kravspesifikasjonen pkt. 2.11 ønsker vi å få oppgitt referanser på KIV anlegg som dere har nevnt at dere har, men ikke oppgitt annet enn en person. Vi ønsker 2 til 3stk med navn på kontraktperson, sted, mail og telefonnummer slik at vi kan ta kontakt for eventuell befaring.»*

- (16) Forespørselen ble besvart av klager hvor klager viste til referansen i tilbudet, og tre andre referanser. Innklagede ba da om å vite hvilke av de oppgitte referansene som vasker institusjons- tekstiler/helsevask inkl. uniformer, og uttalte *«Vi tar kontakt med referansene selv og avtaler dato».*

- (17) Forespørselen ble besvart av klager:

*«Ecolab har mange kunder der vasker helse, uniformer og institutionstekstiler.*

*Største kunde på dette område i Norge er Nortekstil der dog ikke anvender KIV doseringssystem lenger. (...)*»

- (18) For de øvrige tre referansene ble det opplyst om hva slags vask som ble foretatt, blant annet uniformer fra matindustri, betjeningstøy fra sykehjem, hotell tekstiler og helse tekstiler.
- (19) Ved tildelingsbrev datert 6. november 2018 ble valgte leverandør tildelt kontrakten. Valgte leverandør fikk en total poengsum på 5,64, mens klager fikk en total poengsum på 5,60.
- (20) For priskriteriet kom klager best ut med en vektet poengsum på 4,2 mot valgte leverandørs 3,94. For tildelingskriteriet «*service og opplæring*» ble klager gitt 1,4 vektete poeng mot valgte leverandørs 1,7 vektete poeng basert på følgende begrunnelse:

*«Service og opplæring (kravspesifikasjonen pkt. 2.11,4.1, 5.1):*

*Her kom dere dårligere ut enn valgte leverandør og dette er begrunnet i:*

*Krav 2.11; Begge tilbydere kan tilby skifte fra thermo til kjemotermisk. Dette sees på som positivt.*

*Ang referanse som ble forespurt, er ikke dette tilfredsstillende, da det ikke har vært mulighet for å kunne se ønsket KIV anlegg med Ecolab produkter for helsevask i drift.*

*Krav 4.1; Meget tilfredsstillende, men anen tilbyder har en mer utdypende og systematisk av beskrivelse av ROS og kompetanse.»*

- (21) Av innklagedes evaluering kom det frem at klager fikk 3 poeng mot valgte leverandørs 6 poeng på kravspesifikasjonens punkt 2.11. Dette utgjorde 33% av kriteriet om service og opplæring. Forskjellen mellom tilbudene på dette punkt utgjorde altså ca. 0,3 vektete poeng.
- (22) Klager brakte saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 30. november 2018.
- (23) Kontrakt ble signert med valgte leverandør den 17. desember 2018.
- (24) Nemndsmøte i saken ble avholdt 11. november 2019.

#### **Anførsler:**

#### ***Klager har i det vesentlige anført:***

- (25) Valgte leverandørs tilbud var basert på det opprinnelige tilbudsskjemaet, og inneholdt derfor ikke en besvarelse av kravspesifikasjonen del 6 punkt 2.11 i det reviderte kravspesifikasjonsskjemaet. Valgte leverandør skulle derfor vært avvist.
- (26) Innklagedes evaluering av tilbudene er i strid med anskaffelsesloven § 4. Konkurransgrunnlaget la ikke opp til at referansene skulle evalueres.
- (27) Valgte leverandør har fått full uttelling som følge av at valgte leverandør er eksisterende leverandør. Dersom også klager hadde brukt det gamle skjema ville også klager fått

høyeste poengsum. Det ble oppgitt referanser for kundebesøk der man kunne se vaskeresultat, men slike besøk ble aldri gjennomført.

- (28) Krav om å besøke referanser med samme type anlegg er ikke forholdsmessig.

***Innklagede har i det vesentlige anført:***

- (29) Innklagede bestrider at valgte leverandørs tilbud skulle ha vært avvist. Selv om valgte leverandør ikke hadde inntatt referanser i sitt tilbud på del 6 punkt 2.11 var det mulig å lese ut av valgte leverandørs øvrige besvarelse at valgte leverandør leverte KIV-doseringsanlegg til innklagedes eget vaskeri. Det er verken i strid med likebehandlingsprinsippet eller prinsippet om konkurranse å befare eget vaskeri all den tid klager fikk anledning til å oppgi andre referanser enn den som fulgte av klagers opprinnelige tilbud.
- (30) Innklagede bestrider at evalueringen av tilbudene var i strid med anskaffelsesregelverket. Konkurransesgrunnlagets punkt om referanser var tydelig merket som et «evalueringskrav».
- (31) Tilbudene er evaluert opp mot hverandre. Denne evalueringen er innenfor innklagedes innkjøpsfaglige skjønn. Klagers referanser var ikke relevant, og den referansen som benyttet KIV-anlegg var ikke mulig å besøke eller føre dialog med. Når det ikke var mulig å forhøre seg, eller undersøke hvordan produktet fungerte i praksis, hadde ikke referansene relevans.
- (32) Innklagede anfører at det er helt fundamentalt for en oppdragsgiver å forsikre seg om at tilbudte produkter fungerer sammen med eksisterende doseringsanlegg.

**Klagenemndas vurdering:**

- (33) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. klagenemndsforordningen § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av en rammeavtale for levering av vaskemidler som er en vareanskaffelse. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974 del I og III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (34) Slik klagenemnda forstår klager, anføres det primært at innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud. Anførselen er begrunnet i at valgte leverandørs tilbud avviker fra kravspesifikasjonen ved at tilbudet besvarte den tidligere versjonen av kravspesifikasjonen.
- (35) Det følger av forskriften § 24-8 (1) bokstav b) at oppdragsgiver skal avvise et tilbud som inneholder «*vesentlige avvik*» fra anskaffelsesdokumentene.
- (36) Det fremgår av konkurransegrunnlaget at tilbyder skal besvare kravspesifikasjonen direkte i dokumentet, eventuelt med henvisning til vedlegg da disse vil inngå i kontrakten mellom kjøper og selger som særskilte vilkår. Det fremgår videre at tilbud som ikke tilfredsstiller skal-kravene «*kan bli avvist*», mens bør/evaluerings-kravene «*er ønskelige og det vil tillegges vekt at de tilfredsstilles*».
- (37) Kravspesifikasjonsskjema del 6 punkt 2.11 er krysset av som et evalueringskrav. Punktet ba tilbyderne beskrive tilrettelegging av eventuell fremtidig overgang fra termisk til termokjemisk vask i løpet av kontraktsperioden, og pris for 2 år for både termisk og

thermokjemisk vask i tilbudet. Det ble også spesifisert at det var ønskelig med referanse fra doseringsanlegg på tilsvarende anlegg som tilbys i dette tilbudet, termisk vask. Kontaktperson og sted skulle oppgis, og oppdragsgiver forbeholdt seg en mulighet, men forpliktet seg ikke, til befaring av referanseanleggene.

- (38) Slik tildelingskriteriet er presentert, mener klagenemnda at det legges opp til at disse momentene skal evalueres. Klagers anførsel om at dette ikke fremgår kan etter dette ikke føre frem.
- (39) Valgte leverandør har ikke levert det reviderte kravspesifikasjonsskjemaet, men det ureviderte. Valgte leverandørs tilbud har likevel prissatt 2 år med både termisk og termokjemisk vask. Tilbudet inneholder også informasjon om overgangen fra termisk til termokjemisk vask i svaret på punkt 2.11, og i henvisningene til vedlegg nummer 12 og 3 i tilbudet. Slik saken er opplyst for klagenemnda har valgte leverandør levert en besvarelse som er dekkende på disse punktene, også for det reviderte kravspesifikasjonsskjema.
- (40) Selv om kravspesifikasjonsskjema i valgte leverandørs tilbud del 6 punkt 2.11 mangler henvisning til referanser, ga valgte leverandørs tilbud en beskrivelse av leveranser til innklagedes eget vaskeri. Slik saken er opplyst, har ikke klagenemnda rettslige innvendinger mot at innklagede etter å ha lest tilbudet i sammenheng la til grunn at innklagede kunne være referanse.
- (41) Det kan reises spørsmål ved om informasjon om referanse fra doseringsanlegg var noe som lovlig kunne innhentes fra klager i medhold av forskriften § 23-5. Dette er imidlertid ikke gjort til tema i saken. Klagenemnda tar derfor ikke stilling til dette spørsmålet.
- (42) Klagenemnda tar etter dette stilling til om innklagedes evaluering er i strid med regelverket.
- (43) Så vidt klagenemnda forstår det, er ikke valgte leverandør gitt full uttelling fordi selskapet er eksisterende leverandør, men fordi innklagede har vurdert referanseoppdraget som godt. Grunnen til at klager ble trukket i poeng var at innklagede gjennom undersøkelsen av klagers referanser ikke fikk forsikret seg om at produktene fungerte med eksisterende doseringsanlegg. Det at innklagedes vurdering av forskjellene mellom tilbudene på dette punkt (ca. 0,3 vektete poeng) ble utslagsgivende, gir ikke grunnlag for å konstatere at vurderingen var uforholdsmessig.
- (44) Klagenemnda kan heller ikke se at klager har påvist noen rettslige mangler ved innklagedes øvrige evaluering.
- (45) Klagers anførsler fører derfor ikke frem.

### ***Konklusjon:***

Akershus universitetssykehus HF v/Sykehusinnkjøp HF har ikke brutt anskaffelsesregelverket.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Finn Arnesen

*Dokumentet er godkjent elektronisk*