



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Feil i/uklart konkurransegrunnlag. Tildelingsevaluering.

Innklagede har gjennomført en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale for kjøp av arbeidstøy og fottøy. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved at det var gitt motstridende opplysninger om adgangen til å inngi tilbud der pris oppgis under forutsetning om tildeling av begge kontrakter. Klager anførte også at innklagede hadde brutt regelverket ved evalueringen av tilbudene. Ingen av klagers anførsler førte frem.

Klagenemndas avgjørelse 16. august 2023 i sak 2023/356

Klager: Protektiv AS

Innklaget: Grenlandskommunenes innkjøpsenhet

Klagenemndas medlemmer: Tarjei Bekkedal, Hallgrim Fagervold og Sverre Nyhus

Bakgrunn:

- (1) Grenlandskommunenes innkjøpsenhet (heretter *innklagede*) kunngjorde 20. desember 2022 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale for kjøp av arbeidstøy og fottøy. Anskaffelsen var delt inn i to delkontrakter, en for arbeidstøy og fottøy for teknisk sektor, og en for helse, oppvekst og renhold. Anskaffelsens totalverdi var estimert til 33,5 millioner kroner. Rammeavtalen hadde en varighet på 24 måneder, med opsjon på forlengelse i inntil to år. Tilbudsfrist var 1. februar 2023.
- (2) I kunngjøringen var det angitt at «[s]amme tilbyder kan bli tildelt en eller begge delkontraktene».
- (3) I konkurransegrunnlaget punkt 4.11 var det angitt følgende om deltilbud og delleveranser:
«Det er mulig å oppgi en rabatt som utløses dersom begge delkontraktene går til samme leverandør, og oppdragsgiver forbeholder seg da retten til å inngå en samlet kontrakt, jf. FOA § 19-4 (5). Rabatt oppgis i % på totalt volum, og skal presiseres i tilbudsbrevet.»
- (4) I konkurransegrunnlag punkt 10.1 var det angitt om evalueringen:
«Hver delkontrakt vil bli evaluert for seg. Evaluering vil skje på grunnlag av innlevert dokumentasjon og vareprøver. Dersom én tilbyder har best tilbud på begge delkontraktene, vil begge kunne bli tildelt til samme tilbyder. Det er imidlertid ikke anledning til å gi parallelle tilbud der prisene i det ene tilbudet er gitt under forutsetning om at begge delkontraktene tildeles samme tilbyder, jf. punkt 4.9.»
- (5) Tildeling ville skje basert på tildelingskriteriene «Pris» (40 prosent), «Tjenestekvalitet» (10 prosent) og «Produktkvalitet og miljø» (50 prosent).

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

- (6) Innledningsvis i prisskjemaet var det angitt at leverandørene «*står fritt til å levere tilbud på kun del 1 eller del 2, eller begge deler. I tilbudsbrevet kan det oppgis samlerabatt som utløses dersom leverandør får tildelt begge delkontraktene, ref. konkurransegrunnlaget punkt 4.11. Hver del blir vurdert for seg*».
- (7) Prisskjemaet bestod av en egen arkfane for hver av de to delkontraktene. Prisskjemaet bestod videre av fire kategorier prisposter. Den første kategorien gjaldt priser på arbeidstøy og fottøy omfattet av rammeavtalen. For varelinjene i denne kategorien ble det regnet ut en «*evalueringssum*». For den andre, tredje og fjerde kategorien, ble det regnet ut en «*totalsum*». Dette gjaldt leverandørens rabattsatser på øvrig sortiment, leveringskostnader og reparasjonskostnader. Avslutningsvis i prisskjemaet var det et punkt kalt «*Tilbudssum*». Det var angitt at tilbudssummen var «*summen av evalueringssummen fra punkt 1. (hovedprodukter), punkt 2. (rabatterte produkter fra øvrig sortiment), punkt 3. (Leveringskostnader) og punkt 4. (Reparasjonskostnader)*».
- (8) For evalueringen under de kvalitative tildelingskriteriene var det angitt at A*-kravene i kravspesifikasjonen ville ha høyere vekt enn B-kravene for begge delkontraktene. Ved evalueringen av tilbud på delkontrakt 1, ville test av vareprøver ha høyere vekt.
- (9) Tildelingskriteriet «*Tjenestekvalitet*» skulle evalueres basert på leverandørens besvarelse av A*- og B-krav i kravspesifikasjonen kapittel 4 (generelle krav). Det var to A*-krav, som gjaldt reparasjon av antrekk og nettbutikk. I tillegg var det to B-krav om implementering av nettbutikk – punch out løsning, og app-basert bestilling.
- (10) For delkontrakt 1 skulle et av A*-kravene under tildelingskriteriet «*Produktkvalitet og miljø*» evalueres pga. vareprøver. Evalueringen skulle skje ut fra brukervennlighet, design, og om produktene var komfortable og funksjonelle. I tillegg var det et A*-krav om at produktene skulle være i henhold til produktbeskrivelsen i prisskjemaet. Avvik fra produktbeskrivelsen ville gi trekk i evalueringen. B-kravet for delkontrakt 1 var om leverandørene kunne tilby livstidskvalitet på søm. Leverandørene skulle oppgi hvor mange produkter dette gjaldt for.
- (11) Delkontrakt 2 skulle ikke evalueres basert på vareprøver, men basert på A*-kravet om at produktene skulle være i henhold til produktbeskrivelsen. Større avvik på flere av produktene ville telle negativt i evalueringen, mens flest mulig produkter opp mot beskrivelsen ville telle positivt. Også for delkontrakt 2 var det stilt et B-krav om livstidskvalitet på søm.
- (12) Det var stilt et felles B-krav til miljø for begge delkontraktene i kravspesifikasjonen punkt 7:

«48. Leverandøren bør i størst mulig grad bruke varer som er tredjepartssertifisert, for eksempel merket med Svanemerket eller tilsvarende merkeordninger som GOTS, ØkoTex Made in Green, Blå Engel, Bra Miljøval eller EU Ecolabel.»*
- (13) Innen tilbudsfristen mottok innklagede tre tilbud, herunder fra Protektiv AS (*klager*) og Ahlsell Norge AS (*valgte leverandør*).
- (14) I tildelingsbrevet av 19. april 2023 var det angitt at hver delkontrakt var evaluert for seg. Det fremgikk at valgte leverandør hadde lavest «*evalueringssum*» på både delkontrakt 1 og 2. Videre var det angitt:

«Ahsell har tilbudt en samlet rabatt dersom de vinner begge delkontraktene. Dette er medregnet i deres evalueringssum. Det påpekes at Ahsell scorer best på pris også uten samlet rabatt, og at rabatten ikke har fått betydning for den endelige rangeringen.»

- (15) For delkontrakt 1 og 2 var det gitt likelydende informasjon om evalueringen under tildelingskriteriet «Tjenestekvalitet»:

«Ahsell er gitt 10 poeng under tildelingskriteriet tjenestekvalitet. Ahsell er gitt full score for tilbudt nettbutikk. Nettsidens ulike funksjoner er godt beskrevet med både tekst og illustrasjoner, og oppdragsgiver vurderer nettsiden som enkel i bruk. I tillegg er det gitt full uttelling for at det tilbys implementering av nettbutikk og app. Ahsell viser at de har god erfaring med integrasjon av elektroniske samhandling og at de i dag drifter løsninger mot de fleste ERP-systemer. I tillegg har de satt opp utallige punch-out løsninger. Det er imidlertid gitt et trekk for at det ikke kan tilbys en generell garanti på produkter etter utført arbeid. Etter en normalisering av scoren er Ahsell totalt gitt 10 poeng under dette tildelingskriteriet.

[...]

Protektiv er gitt 6,17 poeng under tildelingskriteriet tjenestekvalitet. Protektiv scorer best når det kommer til reparasjon av antrekk. Det er imidlertid gitt trekk for tilbudt nettbutikk-løsning, da det ut fra leverandørens besvarelse blant annet er vanskelig å vurdere om nettbutikken er oversiktlig og intuitiv, hvordan søkefunksjonen fungerer, hvilke filtermuligheter man har og om bestilling kan gjøres med få tastetrykk. Protektiv er også gitt trekk for å ikke ha en punch-out løsning eller app i dag.»

- (16) For delkontrakt 1 var angitt følgende om evalueringen under tildelingskriteriet «Produktkvalitet og miljø»:

«Protektiv er gitt 10 poeng under tildelingskriteriet produktkvalitet og miljø. Sammenlignet med øvrige tilbud, er det Protektiv som har fått best uttelling for tilbudte produkter i henhold til produktbeskrivelsen. Dette er fordi deres produkter totalt sett inneholder færre avvik enn de øvrige tilbud. Protektiv er også gitt full uttelling for at de tilbyr livskvalitet på søm. Protektiv er imidlertid fått trekk for tilbudte produkter med miljømerking fordi de, sammenlignet med konkurrentene, ikke har levert tilbudet med flest miljømerkede produkter. Protektiv får god uttelling for innleverte vareprøver. Oppdragsgiver har gitt de fleste produkter en god score, men har gitt et fåtall av produktene lavere score enn konkurrenten.

[...]

Ahsell Norge AS er gitt 9,50 poeng under tildelingskriteriet produktkvalitet og miljø. Vareprøvene fra Ahsell er samlet sett vurdert som noe svakere enn beste tilbyder fordi det totalt sett er flere av plaggene som ikke er fullt så brukervennlige som beste tilbyder. De øvrige produktene som er tilbudt, men ikke testet, er samlet sett vurdert tett opp mot det beste tilbudet. Det er gitt full uttelling for at det tilbys livskvalitet på søm, i tillegg er det Ahsell som scorer best for tilbudte produkter med miljømerking.»

- (17) For delkontrakt 2 var gitt følgende beskrivelse av evalueringen under tildelingskriteriet «Produktkvalitet og miljø»:

«Begge leverandørene har levert flere produkter som inneholder avvik fra produktbeskrivelsen. Produktene tilbudt av Protektiv er vurdert som best, da de har færrest avvik fra produktbeskrivelsene. Samlet sett er det svært lite som skiller leverandørene, og produktene tilbudt fra Ahlsell er vurdert tett opp mot produktene tilbudt fra Protektiv.

Begge leverandørene får full uttelling for å tilby livskvalitet på søm. Når det gjelder produkter med miljømerking, er det Ahlsell som får best uttelling. Sammenlignet med Ahlsell, tilbyr Protektiv færre produkter med miljømerking, hvilket har ført til et trekk for Protektiv.

Under dette tildelingskriteriet er Ahlsell gitt 10 poeng og Protektiv gitt 8,69 poeng.»

(18) Avslutningsvis i tildelingsbrevet var det gitt følgende oppsummering:

Delkontrakt 1:

Lineær metode			Pris		Produktkvalitet og miljø		Tjenestekvalitet	
			Vekt	40 %	Vekt	50 %	Vekt	10 %
	Rangering	Total score	Score	Vektet score	Score	Vektet score	Score	Vektet score
Ahlsell Norge AS	1	9,75	10,00	4,00	9,50	4,75	10,00	1,00
G. Coward AS	3	7,83	5,72	2,29	9,76	4,88	6,60	0,66
Protektiv AS	2	9,24	9,06	3,62	10,00	5,00	6,17	0,62

Delkontrakt 2:

Lineær metode			Pris		Tjenestekvalitet		Produktkvalitet og miljø	
			Vekt	40 %	Vekt	10 %	Vekt	50 %
	Rangering	Total score	Score	Vektet score	Score	Vektet score	Score	Vektet score
Ahlsell Norge AS	1	10,00	10,00	4,00	10,00	1,00	10,00	5,00
Protektiv AS	2	8,18	8,04	3,22	6,17	0,62	8,69	4,35

(19) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 16. mai 2023. Innklagede har opplyst at kontraktsinngåelse vil avvendes til klagenemnda har behandlet saken.

(20) Nemndsmøte i saken ble avholdt 14. august 2023.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

(21) Innklagede har brutt det grunnleggende prinsippet om forutberegnelighet i loven § 4, ved at det er gitt motstridende opplysninger i konkurransegrunnlaget om adgangen til å inngi tilbud der pris oppgis under forutsetning om tildeling av begge kontrakter.

(22) Konkurransegrunnlaget er videre uklart, ved at det ikke gis opplysninger om hvordan oppdragsgiver eventuelt ville ta hensyn til samlerabatt i evalueringen. Uklarhetene i konkurransegrunnlaget kan ha påvirket utformingen av tilbudene.

(23) Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved evalueringen av tildelingskriteriet pris, da det er uklart hvordan oppdragsgiver faktisk har evaluert tilbudet til valgte leverandør.

- (24) Innklagede har brutt regelverket ved evalueringen under de kvalitative tildelingskriteriene. For kriteriet «Tjenestekvalitet» er klagers tilbud vurdert som best på ett av to A*-krav. Likevel har innklagede gitt klagers tilbud 38 prosent lavere poengscore.
- (25) For kriteriet «Produktkvalitet og miljø» har valgte leverandørs tilbud fått bedre score enn klager utelukkende ut fra hvorvidt navnermerker som påføres tøyet er miljøsertifisert. Navnermerker utgjør en svært begrenset del av kontrakten.
- (26) Samlet kan feilene ved evalueringen ha påvirket rangeringen av tilbudene for begge delkontrakter.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (27) Konkurranses grunnlaget var ikke uklart, og evalueringen var forutberegnelig.
- (28) Hver delkontrakt er evaluert for seg, uten å ta hensyn til valgte leverandørs samlerabatt. Etter den samlede evalueringen av hver delkontrakt, er det konstatert at Ahlsell Norge AS har vunnet begge.
- (29) Det var store forskjeller mellom tilbudene, både på pris og tjenestekvalitet, slik at det ikke har vært tvil om tildelingen.
- (30) For delkontrakt 1 er det riktig at valgte leverandør har fått uttelling for miljømerking av produktene ryggmerker, brystmerker og personnavn på arbeidstøy, på lik linje med deres øvrige produkter. Det vil si at ett merke teller like mye som én t-skjorte, én jakke eller ett par sko. Det er på forhånd ikke opplyst at varelinjene ville ha ulik vekt. Det klart mest forutberegnelige er dermed at de blir tillagt lik vekt, multiplisert med estimert forbruk.
- (31) Det er lagt til grunn feil faktum i evalueringen av miljømerking for delkontrakt 2. Her har valgte leverandør fått uttelling for miljømerking som ikke er tilbudt. Valgte leverandør har kun tilbudt brystmerker med miljømerking på delkontrakt 1, og ikke på delkontrakt 2. For delkontrakt 2 er det dermed klager som får full uttelling for miljømerker, mens valgte leverandør får 9,90. Klagers samlede score på «Produktkvalitet og miljø» skal dermed være 10, mens valgte leverandør får 9,60. Totalscoren på delkontrakt 2 blir etter dette 9,80 til valgte leverandør og 9,02 til klager. Feilen har med andre ord ikke påvirket rangeringen.

Klagenemndas vurdering:

- (32) 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 arbeidstøy og fottøy, som er en vareanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 33,5 millioner kroner. 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.

Tildelingskriteriet «Pris»

- (33) Klagenemnda skal ta stilling til om konkurransegrunnlaget er i strid med klarhetskravet når det gjelder adgangen til å inngi tilbud hvor prisen gis under forutsetning om tildeling av begge delkontraktene.

- (34) Det følger av kravet til forutberegnelighet at konkurransegrunnlaget må være utformet på en klar og utvetydig måte, jf. blant annet EU-domstolens avgjørelse i sak C-19/00 SIAC. Dette innebærer blant annet et krav om at konkurransegrunnlaget inneholder tilstrekkelige opplysninger til at leverandørene har et forsvarlig grunnlag for å levere tilbud.
- (35) I konkurransegrunnlaget var det angitt at det var mulig å oppgi en rabatt som ville utløses dersom «*begge delkontraktene går til samme leverandør*». Det var angitt at innklagede da forbeholdt seg retten til å inngå en samlet kontrakt, med henvisning til forskriften § 19-4 (5).
- (36) Forskriften § 19-4 (5) gir oppdragsgiver muligheten til å «*tildel en samlet kontrakt til en leverandør*», selv om man har tillatt leverandørene å gi tilbud på flere delkontrakter. Dette gjelder «*selv om leverandøren ikke har levert det beste tilbudet for hver delkontrakt, når det samlede tilbudet fra denne leverandøren totalt sett oppfyller tildelingskriteriene bedre*». Forutsetningen for at oppdragsgiver kan foreta en samlet tildeling, er at oppdragsgiveren forbeholder seg retten til dette i kunngjøringen av konkurransen.
- (37) Det var angitt i kunngjøringen at konkurransen var delt inn i to delkontrakter, og at leverandørene kunne levere tilbud på begge kontraktene. Det fremgikk også at «*[s]amme tilbyder kan bli tildelt en eller begge delkontraktene*». Det var imidlertid ikke inntatt et forbehold om *samlet evaluering* og tildeling av delkontraktene slik dette fremgår av forskriften § 19-4 (5).
- (38) Det var som nevnt angitt i konkurransegrunnlaget at leverandørene kunne oppgi en rabatt som ville utløses hvis leverandøren fikk begge kontraktene. Det var imidlertid også angitt at hver delkontrakt ville bli evaluert for seg. Det var videre understreket at det ikke var anledning til å levere parallelle tilbud, der prisene i det ene tilbudet var gitt under forutsetning om at begge delkontraktene ble tildelt samme leverandør. Slik klagenemnda ser det, var det derfor tilstrekkelig klart at samlerabatten ikke skulle hensyntas ved evalueringen av priskriteriet, men at en slik samlerabatt likevel kunne tilbys under forutsetning av at leverandøren vant begge delkontraktene. Samlerabatten får dermed ingen betydning for selve konkurransen.
- (39) Klagers anførsel fører ikke frem.

Tilbudsevalueringen

- (40) Klagenemnda skal vurdere om innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved tilbudsevalueringen.
- (41) Det klagenemnda kan prøve, er om innklagede har forholdt seg til tildelingskriteriene slik de er angitt i konkurransegrunnlaget, om tilbudenes innhold er korrekt fastlagt, og om evalueringen er vilkårlig, sterkt urimelig eller på en annen måte i strid med de grunnleggende prinsippene i loven § 4, jf. eksempelvis Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2007 side 1783 avsnitt 42-44.
- (42) Klager mener for det første at evalueringen under tildelingskriteriet «*Pris*» er i strid med regelverket. Klager viser til tildelingsbrevet, hvor det fremgår at den samlede rabatten tilbudt av valgte leverandør «*er medregnet i deres evalueringssum*». Senere har innklagede opplyst at samlerabatten ikke er tatt hensyn til i evalueringen.

- (43) Innklagedes opplysninger i tildelingsbrevet gjør det uklart om valgte leverandørs samlerabatt var hensyntatt eller ikke. Likevel fremgår det også av tildelingsbrevet at valgte leverandør fikk best uttelling på pris også uten samlerabatten, og at rabatten ikke fikk betydning for den endelige rangeringen. Innklagede har også fremlagt en korrigeret evalueringsmatrise, som sannsynliggjør at prisevalueringen uten samlerabatt ville gitt samme resultat. Et eventuelt brudd på regelverket på dette punktet har derfor ikke hatt betydning for hvem som ble tildelt kontrakten. Klagenemnda går derfor ikke nærmere inn på dette.
- (44) Klagenemnda skal også ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved evalueringen under tildelingskriteriet «*Tjenestekvalitet*». Klager viser til at klagers tilbud er vurdert som best på ett av to A*-krav, men har likevel fått lavere poengscore enn valgte leverandør.
- (45) Klagers tilbud ble vurdert som best på A*-kravet som gjaldt reparasjon av antrekk. Under dette kravet fikk valgte leverandørs tilbud trekk for at det ikke kunne tilbys en generell garanti på produkter etter utført arbeid. Dette innebar at klager fikk full score på 3,00 vektete poeng for dette kravet, mens valgte leverandør fikk 2,40 vektete poeng.
- (46) Selv om klager fikk best uttelling for A*-kravet om reparasjon av antrekk, innebærer ikke det at valgte leverandør har fått dårlig uttelling på dette punktet. Ifølge tildelingsbrevet var det større kvalitetsforskjeller mellom tilbudene på det andre A*-kravet om tilbudt nettbutikk og på de to B-kravene, hvor valgte leverandørs tilbud fikk bedre uttelling enn klagers. Klagenemnda kan ikke se at det hefter rettslige mangler ved bedømmelsen av tildelingskriteriet. Klagers anførsel fører ikke frem.
- (47) Klager har også anført at innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved evalueringen av tilbudene under tildelingskriteriet «*Produktkvalitet og miljø*». Klager mener at valgte leverandørs tilbud har fått for høy uttelling i evalueringen for at navnmerkene som påføres tøyet er miljøsertifisert.
- (48) Innklagede har forklart at miljøsertifiserte merker har fått uttelling på lik linje med de øvrige produktene valgte leverandør har tilbudt. Navnmerkene har fått lik vekt i evalueringen som de andre tilbudte produktene, multiplisert med estimert forbruk.
- (49) Miljø skulle evalueres basert på besvarelsen av et B-krav, hvor det var angitt at leverandørene «*bør i størst mulig grad bruke varer som er tredjepartssertifisert*». Det var ikke angitt at noen varer eller produkter ville være viktigere enn andre ved evalueringen under dette kravet. Klagenemnda mener derfor at innklagedes evaluering var påregnelig, og i tråd med det som var opplyst i konkurransegrunnlaget.
- (50) Når det gjelder evalueringen av tilbudene på delkontrakt 2, har innklagede forklart at valgte leverandør ved en feil fikk uttelling for miljømerking som ikke var tilbudt. Innklagede har korrigeret feilen, og sannsynliggjort at feilen ikke har påvirket utfallet av konkurransen.
- (51) Klagenemnda har etter dette ikke grunnlag for å konstatere at innklagede har brutt regelverket ved tilbudsevalueringen.
- (52) Selv om klager ikke har anført det direkte, vil klagenemnda bemerke at begrunnelsen på noen punkter gir lite informasjon om hvilke konkrete forhold som har gjort at

oppdragsgiver har bedømt valgte leverandørs tilbud som best. Formuleringer i tildelingsbrevet om at et tilbud fikk en «*god score*» på et punkt, eller er blitt vurdert «*noe svakere*» enn beste tilbud, er ikke egnet til å bedømme om anskaffelsesprosessen har skjedd i samsvar med regelverket.

Konklusjon:

Grenlandkommunenes Innkjøpsenhet har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hallgrim Fagervold

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur