



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

**Saken gjelder:** Feil i/uklart konkurransegrunnlag. Evaluerings- eller prismodell. De generelle kravene i § 4.

*Innklagede kunngjorde en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av vaskeritjenester inkludert tilknyttede tjenester. Klager anførte at det var gjort feil i anskaffelsen som medførte avlysningsplikt. Det ble anført at to av underkriteriene under tildelingskriteriet «Pris» var uklare og uegnede til å identifisere det beste tilbudet mellom pris/kostnad og kvalitet, samt at evalueringsmodellen var ulovlig. Det ble videre anført at rammeavtalens varighet var ulovlig, subsidiært at innklagedes oppsigelsesadgang på 6 måneder var ulovlig. Klager fikk ikke medhold i sine anførsler.*

### Klagenemndas avgjørelse 19. mars 2024 i sak 2023/1196

**Klager:** Rent-Gruppen AS

**Innklaget:** Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)

**Klagenemndas medlemmer:** Tarjei Bekkedal, Alf Amund Gulsvik og Sverre Nyhus

### Bakgrunn:

(1) Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) (heretter *innklagede*) kunngjorde 22. juni 2023 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av vaskeritjenester inkludert tilknyttede tjenester. Rammeavtalen bestod av 7 delkontrakter, og oppdragsgiver skulle inngå én avtale med én leverandør per kontrakt. Avtalen var delt inn i følgende delområder:

*Delkontrakt 1: Vaskeritjenester tjenestegruppe 1 – Område Nord-Norge*

*Delkontrakt 2: Vaskeritjenester tjenestegruppe 1 – Område Midt-Norge*

*Delkontrakt 3: Vaskeritjenester tjenestegruppe 1 – Område Sør-Vest Norge*

*Delkontrakt 4: Vaskeritjenester tjenestegruppe 1 – Område Øst-Norge*

*Delkontrakt 5: Vaskeritjenester tjenestegruppe 2 – Område Nord-Norge*

*Delkontrakt 6: Vaskeritjenester tjenestegruppe 2 – Område Sør-Norge*

*Delkontrakt 7: Vaskeritjenester tjenestegruppe 3 – Område Finnmark*

(2) Relevant for denne saken er delkontraktene 3 og 4, som gjaldt tjenesteområdene «Vaskeritjenester for personlig bekledning og utrustning, arbeidstøy og andre tekstiler inkludert sømtjenester og små reparasjoner».

(3) Anskaffelsens verdi ble i konkurransegrunnlagets punkt 1.5 «Anskaffelsens verdi» estimert til 635 millioner kroner ekskl. mva. over totalt 7 år (4 år + opsjon på forlengelse

**Postadresse:**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

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

ett år av gangen i ytterligere tre år). Estimert maksimalt forbruk var satt til 842 millioner kroner inkludert opsjoner og ekskl. mva.

- (4) Delkontrakt 3 hadde en estimert verdi på 45 millioner kroner, maksimalt 63 millioner kroner. Delkontrakt 4 hadde en estimert verdi på 90 millioner kroner, maksimalt 125 millioner kroner.
- (5) I konkurransegrunnlagets pkt. 1.6 «Varighet» var det oppgitt følgende:

*«Rammeavtalens varighet vil være 4 (fire) år. Dersom Oppdragsgiver ikke ønsker å prolongere Rammeavtalen, gir Oppdragsgiver skriftlig varsel om dette 3 (tre) måneder før Rammeavtalens utløp. Dersom Oppdragsgiver ikke varsler om Rammeavtalens utløp, vil Rammeavtalen automatisk prolongeres med 1 (ett) år av gangen i ytterligere 3 (tre) år. Rammeavtalens maksimale varighet inkludert opsjoner vil være 7 (syv) år.»*

*Tildeling av kontrakt forutsetter at både etablerte og nyetablerte leverandører foretar betydelig investeringer i tekstiler og produksjonsutstyr som etter Oppdragsgivers vurdering forutsetter en avtalevarighet utover 4 år.*

*Bestillinger under Rammeavtalen kan skje i hele avtaleperioden. Hver bestilling kan ha en varighet utover Rammeavtalens varighet, og da slik at bestemmelser i Rammeavtalen som angår den enkelte bestilling gjelder tilsvarende også etter Rammeavtalens opphør.»*

- (6) Innklagede hadde i anskaffelsesprotokollen gitt følgende begrunnelse for rammeavtalens lengde:

*«Vaskeritjenester er en omfattende tjeneste som krever en lengre implementeringsfase for å komme opptil optimalt nivå på tjenesten. Tildeling av kontrakt forutsetter at både etablerte og nyetablerte leverandører foretar betydelige investeringer i tekstiler og produksjonsutstyr. Det vil i tillegg legges opp til en oppstartsfasen der det ikke påløper kontroller eller sanksjoner for at leverandørene skal få tid til å innrette seg etter kontrakten og de ulike lokale behovene.»*

*For at det skal være attraktivt å inngå rammeavtale på vaskeritjenester er det fastsatt at kontraktens varighet vil være på 4 faste år, med mulighet for forlengelse i ytterligere 3 år. En kontrakt med kortere fast varighet vil ikke være attraktiv for markedet. Etter oppdragsgivers vurdering forutsetter dette en varighet utover fire år. Det foreligger følgelig «særlige forhold» knyttet til investeringskostnader og avtalens formål som hjemler inngåelse av rammeavtale for mer enn fire år jf FOA§ 26-1 fjerde ledd.»*

- (7) Tildelingskriteriene for delkontrakt 3 og 4 fremgikk av konkurransegrunnlagets pkt. 5.1.1. Kvalitet var vektet 20 %, miljø vektet 30 % og pris vektet 50 %. Priskriteriet var angitt som følger:

<b>Tildelingskriterium</b>	<b>Krav til dokumentasjon</b>	<b>Vekt</b>
<b>Pris</b> Det henvises til Vedlegg D – Prisskjema for angivelse av underkriterier og vekting	Leverandøren skal fylle ut Vedlegg D – Prismatrise.	<b>50 %</b>

<i>som gjelder for den enkelte delkontrakt</i>		
--	--	--

(8) Av prisskjemaet for delkontraktene 3 og 4 fremgikk at tildelingskriteriet pris bestod av følgende underkriterier med tilhørende vekt:

- *Enhetspriser (vektet 60 % under tildelingskriteriet «Pris»)*
- *Påslagsprosent (vektet 20 % under tildelingskriteriet «Pris»)*
- *Transportkostnader (vektet 20 % under tildelingskriteriet «Pris»)*

(9) Det fulgte av konkurransegrunnlagets pkt. 5.2.1 «Regler for anskaffelsen» at prisene skulle evalueres basert på en forholdsmessig modell, hvor tilbudet med best pris fikk 10 poeng, og øvrige tilbud ble tildelt poeng ut fra relativt avvik fra beste pris.

(10) Videre fremgikk det av konkurransegrunnlagets pkt. 5.2.2.1 «Grunnlaget for evaluering av tildelingskriteriet «pris»» at leverandørene skulle fylle ut prisskjema for de delkontraktene de ønsket å levere tilbud på:

*«Poengene for hvert underkriterium vektet i henhold til oppgitt vektning for hvert underkriterium angitt i Vedlegg D - Prisskjema.*

*Leverandørenes vektete poengsum for underkriteriene vil til slutt summeres til en total poengsum. Leverandøren med høyest total poengsum vil tildeles kontrakt.»*

(11) Det ble i løpet av konkurransen stilt spørsmål til konkurransegrunnlaget:

*«Spørsmål 10. august 2023:*

*Del 1 – Regler for anskaffelsen*

*Vi forstår det slik at utleie og vask av matter er inkludert i tjenestegruppe 1. Når forventes oppstart av matteleveranser? Er dagens løpende matteavtaler fristilt fra samme dato?*

*Svar:*

*Dagens matteleveranser til Forsvaret leveres gjennom eksterne leverandører innen renholdstjenester. Det er politisk besluttet at renholdstjenester skal tilbakeføres til forsvarssektoren. Planen for denne tilbakeføringen er ikke tilgjengelig per nå, men det er forventet oppstart av matteleveranse i desember 2023 for delkontrakt 3. For øvrige delkontrakter som omfatter matteleveranser vil Oppdragsgiver komme tilbake etter kontraktsignering med en plan for oppstart.*

*Spørsmål 17. august 2023:*

*Del 2 – Vedlegg D – Prismatrise*

*Matter skal prises pr. kvadratmeter. Samtidig skal matter skiftes minimum hver 14. dag.*

*Hvilket skiftintervall skal legges til grunn i prisene, skift per uke, eller skift hver 14. dag? Hvordan vil endring av skiftintervall hensyntas?*

*Svar:*

*Det er skiftintervall hver 14. dag som skal legges til grunn for prisingen jf. Del 2 – Vedlegg B-9 – Kravspesifikasjon leie av matter krav 3.1.2.*

*Eventuelle endringer i skiftintervall må gjennomføres i henhold til Del 2 – Generelle kontraktsbestemmelser punkt 3.»*

- (12) Tilbudsfrist ble i konkurransegrunnlagets punkt 2.3.1 «*Fremdriftsplan*» angitt til 25. august 2023. Fristen ble senere utsatt til 30. august 2023.
- (13) Rent-Gruppen AS (heretter *klager*) leverte tilbud for delkontrakt 3, 4 og 6, men ble avvist fra konkurransen om delkontrakt 6 som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravene.
- (14) Innklagede mottok 3 tilbud for delområde 3 og 2 tilbud for delområde 4, herunder fra Nor Tekstil AS (heretter *valgte leverandør*) og klager.
- (15) Kontrakt ble tildelt for delområde 3 og 4 den 27. november.
- (16) For delkontrakt 3 var resultatet som følger:

<b>Rangering</b>	<b>Leverandører</b>	<b>Pris 50 %</b>	<b>Kvalitet 20 %</b>	<b>Miljø 30 %</b>	<b>Totalsum</b>
<b>1</b>	Nor Tekstil AS	4,02	2,00	1,24	<b>7,26</b>
<b>2</b>	Breeze AS	2,94	1,20	3,00	<b>7,14</b>
<b>3</b>	Rent-Gruppen AS	4,00	1,40	1,20	<b>6,60</b>

- (17) Poengscoren for tildelingskriteriet «*Pris*» for delkontrakt 3 var som følger:

<b>Rangering</b>	<b>Leverandører</b>	<b>Totalsum</b>
<b>1</b>	Nor Tekstil AS	8,04
<b>2</b>	Rent Gruppen AS	8,00
<b>3</b>	Breeze AS	5,87

- (18) For delkontrakt 4 var resultatet følgende:

<b>Rangering</b>	<b>Leverandører</b>	<b>Pris 50 %</b>	<b>Kvalitet 20 %</b>	<b>Miljø 30 %</b>	<b>Totalsum</b>
<b>1</b>	Nor Tekstil AS	4,10	2,00	2,67	<b>8,77</b>
<b>2</b>	Rent-Gruppen AS	5,00	1,40	1,45	<b>6,60</b>

- (19) Poengscoren for tildelingskriteriet «*Pris*» for delkontrakt 4 var som følger:

<b>Rangering</b>	<b>Leverandører</b>	<b>Totalsum</b>
<b>1</b>	Rent Gruppen AS	10,00

2	Nor Tekstil AS	8,20
---	----------------	------

- (20) Klager sendte 5. desember klage på tildelingen hvor det ble anført at det var gjort feil i anskaffelsen som medførte avlysningsplikt. Det ble ikke gitt medhold i klagen.
- (21) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 20. desember 2023. Innklagede har bekreftet at de avventer kontraktsinngåelse inntil klagenemnda har behandlet saken, og saken er derfor gitt prioritert behandling av nemnda.
- (22) Nemndsmøte i saken ble avholdt 18. mars 2024.

#### **Anførsler:**

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

- (23) Det er gjort feil i anskaffelsen som medfører avlysningsplikt. Det anføres for det første at tildelingskriteriet pris er ulovlig utformet. To av underkriteriene under dette tildelingskriteriet er uklare og uegnede til å identifisere tilbudet med det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet.
- (24) Opplysningene i kravspesifikasjonen sammenholdt med utformingen av prisposten «*Leie av gulvmatter*» i prismatrisen med prising per m<sup>2</sup>, gjør at det ikke er klart hvordan posten skal prises. Estimaten som er gitt for prisposten, kan gi mange forskjellige resultater avhengig av hva som er forutsetningen for 1 m<sup>2</sup> - leie per dag, uke eller hver andre uke. Det er også uklart i konkurransegrunnlaget om matter skal hentes og leveres ved dør, eller om mattene skal hentes per adresse.
- (25) Volumet som er estimert i konkurransegrunnlaget ligger langt over det volumet som ligger inne på dagens delkontrakt 4, og overstiger i vesentlig grad innklagedes behov. Underkriteriet enhetspriser mangler derfor tilknytning til leveransen fordi matteleie får uforholdsmessig stor vekt sett opp mot det som faktisk skal leveres under avtalen, jf. anskaffelsesforskriften § 18-1 fjerde ledd. Feilen medfører også at kriteriet ikke er egnet til å utpeke det beste tilbudet, jf. forskriften § 18-1 første ledd.
- (26) Det anføres videre at underkriteriet «*Påslagsprosent*» er ulovlig, som følge av at kriteriet er uklart samt ikke egnet til å identifisere tilbudet med det beste forholdet mellom pris og kvalitet, jf. anskaffelsesforskriften § 18-1 og anskaffelsesloven § 4. I prisskjemaet er det bedt om en «*Påslagsprosent på vedlikeholdsmateriell/reservemateriell kjøpt fra Forsvaret*». Det er uklart om dette skal forstås slik at materiellet skal kjøpes inn fra leverandøren sin underleverandør, og at materiellet deretter kjøpes ut fra Forsvaret, eller om vedlikeholdsmateriell/reservemateriell selges fra Forsvaret til leverandøren. Dersom påslagsprosenten skal benyttes på materiell som selges av oppdragsgiveren til leverandøren, er det også usikkert om påslagsprosenten skal legges på salgsprisen fra Forsvaret, slik at prisen leverandøren må betale er forsvarets fastsatte pris pluss påslagsprosenten i tilbudet. Alternativt om leverandøren skal kjøpe materiell fra Forsvaret til en angitt pris, og så selge det i retur til Forsvaret med påslagsprosenten etter vedlikeholdet er gjennomført. I førstnevnte tilfelle er det en fordel for oppdragsgiver at påslagsprosenten settes så høy som mulig, i sistnevnte vil lav påslagsprosent gi best uttelling.
- (27) Innklagede har ikke spesifisert noe utgangspunkt for prosentfastsettelsen for påslaget, og leverandørene har dermed ikke nødvendigvis samme utgangspunkt for fastsettelse av sin

påslagsprosent i tilbudet. Innklagede har heller ikke anslått en verdi for evalueringsformål. Påslagsprosenten må dermed anses uegnet for å identifisere det beste tilbudet.

- (28) Evalueringsmodellen som er brukt for underkriteriet «*Påslagsprosent*» forsterker også vilkårligheten i kriteriet. Som et eksempel vil to tilbydere motta samme vektete score, 0,5 poeng og 2 poeng, ved tilbud på 1 % og 4 % og ved tilbud på 3 % og 12 % -selv om differansen mellom tilbudene er 3 % i første alternativ og 9 % i andre alternativ.
- (29) Rammeavtalens varighet er videre ulovlig. Det foreligger ikke «*særlige forhold*» i konkurransen som gir grunnlag for å inngå en rammeavtale med en varighet utover 4 år, jf. anskaffelsesforskriften § 26-1 (4). Kvalifikasjonskravene som er stilt i konkurransen innebærer at leverandører som ikke allerede hadde slik kapasitet og erfaring var utelukket fra deltakelse i konkurransen, noe som tilsier at det ikke skulle være nødvendig med noen særskilte investeringer for å kunne levere ytelsen på den nærværende anskaffelsen. Tidligere tilsvarende rammeavtaler på vaskeritjenester har ikke hatt en varighet utover 4 år. Det er for denne rammeavtalen ikke tilføyd noen særskilte ytelser som krever betydelige investeringer. Argumentene innklagede bruker for å legitimere lang varighet på rammeavtalen, undergraves også av oppsigelsesadgangen på 6 måneder – som kan benyttes uten noen konsekvens for oppdragsgiver, jf. de generelle kontraktbestemmelsene pkt. 19
- (30) Subsidiært medfører rammeavtalens oppsigelsesadgang på 6 måneder at den utlyste avtalen er i strid med prinsippene om konkurranse og forholdsmessighet i anskaffelsesloven § 4.

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

- (31) Underkriteriet for tildelingskriteriet pris «*Enhetspriser*» er ikke uklart og uegnet til å identifisere det beste tilbudet. Det kommer klart frem etter en objektiv fortolkning av konkurransegrunnlaget Vedlegg D at prisposten «*Leie av gulvmatter*» skulle prises per kvadratmeter gulvmatte. Det foreligger ingen reell tvil om hvordan prisposten skal forstås, nemlig pris per kvadratmeter. Det samme følger av øvrige bestemmelser og krav i konkurransegrunnlaget, når dette leses i sammenheng. Det er heller ingen uklarhet knyttet til hvor ofte mattene skulle skiftes, slik klager hevder, da det følger av konkurransegrunnlaget at det skal foretas utskifting hver 14. dag. Videre fremgår det tilstrekkelig klart at leverandøren skal hente og levere matter ved dør.
- (32) Underkriteriet «*enhetspriser*» er ikke basert på uriktig estimat. Klagers anførsel bygger på annen avtale enn den kunngjorte, og er irrelevant for forståelsen av konkurransegrunnlaget. Økningen er for øvrig internt begrunnet i FLO som følge av endringer i oppdragsgivers behov.
- (33) Underkriteriet «*påslagsprosent*» er klart utformet og egnet til å identifisere det beste tilbudet. Innklagede har i denne anskaffelsen valgt å benytte en prispost tilknyttet påslagsprosent for å gi leverandørene mulighet til å prise administrasjonskostnader og lignende som leverandøren har i forbindelse med deres kjøp av reservemateriell fra Forsvaret, samt skape konkurranse tilknyttet kostnadene. Ettersom vedlikeholdsmateriell skal kjøpes fra Forsvaret, vil ikke prisene variere mellom leverandørene og påslagsprosenten bygger derfor på lik kostnad og pris for samtlige leverandører.

- (34) Innklagede har ikke benyttet en ulovlig evalueringsmodell. At en evalueringsmodell innebærer en risiko for uheldige resultater er ikke tilstrekkelig for å tilsidesette prisevalueringsmodellen som ulovlig. At modellen som er valgt gir større forskjeller jo lavere påslagsprosent leverandørene tilbyr og mindre utslag jo høyere påslagsprosent de tilbyr, er en naturlig følge av å benytte en relativ evalueringsmodell som tar utgangspunkt i laveste pris. Evalueringsmodellen og tildelingskriteriet har ikke gitt vilkårlige resultater i foreliggende konkurranse.
- (35) Varigheten på rammeavtalen og oppsigelsestiden er lovlig. Lengre varighet er nødvendig av hensyn til leverandørens investeringskostnader, opplæring av leverandørene og lang implementeringstid. Vurderingen er basert på markedsundersøkelser, erfaringsutveksling med andre offentlige oppdragsgivere og anskaffelsens mål om å stimulere til konkurranse.
- (36) Innklagedes regulering av oppsigelsesadgangen taler ikke imot argumentasjonen knyttet til avtalens varighet. Selv om oppsigelsesadgangen innebærer en teoretisk risiko for at avtalen kan bli sagt opp på et tidligere tidspunkt enn det kontraktens varighet legger opp til, er det ikke grunn til å anta at oppsigelsesmuligheten i kontrakten vil tillegges vekt av leverandørene ved utforming av tilbud. Oppsigelsesadgangen medfører ikke uforholdsmessig stor risiko, og avtalen er følgelig ikke utformet i strid med prinsippet om konkurranse og forholdsmessighet i anskaffelsesloven § 4.

#### **Klagenemndas vurdering:**

- (37) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder vaskeritjenester inkludert tilknyttede tjenester. Anskaffelsens verdi er i konkurransegrunnlaget punkt 1.5 estimert til 635 millioner kroner. Delkontraktene 3 og 4, som er gjenstand for klagen, hadde en estimert verdi på henholdsvis 45 og 90 millioner kroner.
- (38) 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.

#### *Spørsmål om avlysning på bakgrunn av uklart konkurransegrunnlag*

#### *Om prisposten «Leie av gulvmatter» under underkriteriet «Enhetspriser» var uklar*

- (39) Klager har anført at det er gjort feil i anskaffelsen som medfører avlysningsplikt. Klagenemnda tar først stilling til om prisposten «Leie av gulvmatter» er uklar, og om dette medfører at underkriteriet «Enhetspriser» er uklart utformet.
- (40) Det følger av kravet til forutberegnelighet at konkurransegrunnlaget må være utformet tilstrekkelig klart og utvetydig til at en rimelig opplyst leverandør vil forstå kravenes innhold og tolke dem på samme måte, jf. blant annet Rt. 2007 s. 1489 avsnitt 62 og EU-domstolens avgjørelse i sak C-19/00 *SIAC* avsnitt 42. Konkurransegrunnlaget må dermed gi de opplysningene som er nødvendige for at leverandørene skal kunne gi tilbud på likt grunnlag. Det skal fremgå klart hva det skal gis tilbud på, og hvordan dette skal gjøres. Det er oppdragsgiver som har risikoen for eventuelle uklarheter i konkurransegrunnlaget.

- (41) Ved tolkningen av konkurransegrunnlaget må det, på samme måte som ved tolkningen av kvalifikasjonskrav, tas utgangspunkt i hvordan en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør vil forstå kravene, se for eksempel HR-2022-1964-A *Flage Maskin* avsnitt 51. Utgangspunktet for tolkningen må være den objektive forståelsen av ordlyden i konkurransegrunnlaget, men også andre momenter kan ha relevans, som for eksempel formålet med anskaffelsen, hva kontrakten går ut på, hvilke dokumentasjonskrav som er satt samt sammenhengen med de ulike bestemmelsene i konkurransegrunnlaget.
- (42) Den aktuelle prisposten fremkommer av prisskjemaet i konkurransegrunnlagets Del 2 Vedlegg D, og er utformet likt for delkontraktene 3 og 4. Prisposten er benevnt «*Leie av gulvmatter*», og priser skulle oppgis i enheten m<sup>2</sup>. Det ble oppgitt et estimat for antall m<sup>2</sup> per år, og totalsummen skulle slik nemnda forstår det regnes ut ved å gange prisen per m<sup>2</sup> med estimatet. I punkt 3.1.2 i kravspesifikasjonen var det videre opplyst at «*Leverandøren skal renholde og foreta utskiftninger av matter minimum hver 14. dag gjennom hele året*».
- (43) Det var i løpet av konkurransen stilt spørsmål til hvilket skiftintervall som skulle legges til grunn for prisene, skift per uke eller skift hver 14. dag. Innklagede svarte at det var skiftintervall hver 14. dag som skulle legges til grunn for prisingen, under henvisning til Vedlegg B-9 – Kravspesifikasjon leie av matter krav 3.1.2.
- (44) Klager har anført at det er uklart hvordan prisposten «*Leie av gulvmatter*» skal prises, og at selv om det var opplyst hvor ofte mattene skulle skiftes, var det ikke åpenbart at dette intervallet skulle legges til grunn for hvor ofte leverandøren kunne ta betalt for 1 m<sup>2</sup> matte.
- (45) Klagenemnda er ikke enig i klagers anførsler. Innklagede har bedt om en leiepris per kvadratmeter, og oppgitt et estimert volum per år. Det er da naturlig at alle kravene i kravspesifikasjonen skal prises inn i prisen per kvadratmeter, herunder skift minimum hver 14. dag. Etter klagenemndas vurdering har innklagede også gitt et tydelig svar om at det for prisingen matteleie per kvadratmeter skulle legges til grunn et skiftintervall på 14 dager. Når klager har tilbudt en kvadratmeterpris som inkluderer hyppigere skift av mattene, er dette klagers egen risiko. Usikkerhet knyttet til hvor mange ulike matter som skal leies ut må leverandørene ta høyde for i prissettingen, uten at dette gjør priskriteriet ulovlig.
- (46) Det fremgår også tilstrekkelig klart av vedlegg B-9 krav 3.1.3 lest i sammenheng med krav 3.1.6 at mattene skal hentes og leveres ved dør.
- (47) Etter klagenemndas vurdering var ikke prisposten «*Leie av gulvmatter*» uklart utformet. Det foreligger dermed ikke brudd på anskaffelsesregelverket på dette punktet.

*Om underkriteriet «Påslagsprosent» var uklart*

- (48) Klagenemnda vil så ta stilling til om underkriteriet «*Påslagsprosent*» var uklart, i strid med kravet til forutberegnelighet.
- (49) Prisposten er i prisskjemaet beskrevet som «*Påslagsprosent på vedlikeholdsmateriell/reservemateriell kjøpt fra Forsvaret*». Videre fremkommer det i konkurransegrunnlaget Vedlegg A – Spesielle kontraktbestemmelser pkt. 3 at



*«Leverandøren skal anskaffe godkjente reservedeler til bruk ved reparasjon og vedlikehold gjennom forsvaret og FMA», og av Vedlegg C pkt. 2 at «Materialkostnader skal faktureres etter medgått forbruk, inkludert påslagsprosent oppgitt i Vedlegg D – Prisskjema».*

- (50) Klager har anført at det er uklart om leverandørene skal kjøpe materiell fra Forsvaret og selge dette tilbake til Forsvaret, eller om materiellet skal kjøpes fra underleverandører og selges med påslag. Hvis førstnevnte alternativ er riktig, er det ifølge klager uklart om påslagsprosenten gjelder leverandørens kjøp fra forsvaret eller tilbakesalget til Forsvaret. Det vil med de ulike forståelsene variere om det er fordelaktig med høy eller lav påslagsprosent.
- (51) Slik nemnda forstår ordlyden i prisskjema lest i lys av opplysningene i konkurransegrunnlaget for øvrig, er det lagt opp til at leverandøren kjøper vedlikeholdsmateriell/reservemateriell fra Forsvaret. Ved bruk av materiell kan leverandøren ta betalt for forbrukt materiell med tillegg av et påslag, når tjenestene som anskaffelsen gjelder leveres til Forsvaret. Som redegjort for over, fremgikk det tydelig av Vedlegg C punkt 2 at materialkostnader skulle faktureres etter medgått forbruk, inkludert påslagsprosent. Konkurransegrunnlaget åpner derfor ikke, slik klager anfører, for en tolkning der leverandøren skal betale til innklagede Forsvarets fastsatte pris pluss påslagsprosent for forbruksmateriell som kjøpes fra forsvaret. Etter nemndas vurdering er det heller ikke naturlig å tolke konkurransegrunnlaget slik at slik at påslaget gjelder leverandørens salg av materiell som ikke er brukt, tilbake til Forsvaret.
- (52) Slik prisposten er formulert i prisskjema og forklart i konkurransegrunnlaget for øvrig, måtte det være klart for en normalt påpasselig leverandør at det ville være konkurransemessig gunstig å levere tilbud med lavest mulig påslagsprosent.
- (53) Klagenemnda vil videre bemerke at det ikke er stilt noen spørsmål i konkurransen vedrørende prisposten. Det er heller ikke gitt noen opplysninger som kan tyde på at leverandørene har hatt ulik forståelse av prisposten.
- (54) Etter klagenemndas vurdering er dermed ikke prisposten «Påslagsprosent» uklar i strid med kravet til forutberegnelighet.

*Om underkriteriet «Leie av gulvmatter» er basert på uriktig estimat og dermed mangler tilknytning til leveransen*

- (55) Klagenemnda vil videre ta stilling til om prisposten «Leie av gulvmatter» er basert på et uriktig estimat som vesentlig overstiger innklagedes reelle behov, og om underkriteriet derfor mangler tilknytning til leveransen. Klager har levert disse tjenestene i forrige avtaleperiode, og har opplyst at de bygger anførselen på egne erfaringer under avtalen.
- (56) Det følger av anskaffelsesforskriften § 18-1 fjerde ledd at «Tildelingskriteriene skal ha tilknytning til leveransen». Klagenemnda har tidligere lagt til grunn at et tildelingskriterium har tilknytning til leveransen «når det legger opp til en vurdering av sterke og svake sider ved ytelsene som tilbys», se eksempelvis klagenemndas sak 2023/03. Dette henger sammen med at tildelingskriteriene må være egnet til å utpeke det beste

tilbudet jf. EU-domstolens sak C-19/00 *SIAC* premiss 35 flg. og klagenemndas avgjørelse i sakene 2021/60 avsnitt 29 og 2022/1021 avsnitt 37.

- (57) Det er klart at kravet om tilknytning også gjelder eventuelle underkriterier, se eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2014/57 avsnitt 43. For priskriterier innebærer dette at tilbudene skal premieres ut fra prisen oppdragsgiver skal betale for ytelsen. Eksempelvis vil et tildelingskriterium ikke ha tilknytning til leveransen dersom vesentlige deler av priselementene oppdragsgiver vet kommer til å påløpe ikke inngår i tilbudsevalueringen. Oppdragsgiver er samtidig ikke forpliktet til å la alle priselementer bli vektlagt.
- (58) Utgangspunktet er imidlertid at oppdragsgiveren har et vidt skjønn med hensyn til hvilke tildelingskriterier som skal benyttes for den konkrete anskaffelse, jf. klagenemndas sak 2023/09 avsnitt 33 med videre henvisning til sak 2015/125 og 2012/63.
- (59) Spørsmålet klagenemnda skal ta stilling til er om prisposten er basert på uriktig estimat, og dermed er uegnet til å identifisere det beste tilbudet.
- (60) Innklagede har forklart at økningen i behovet er internt begrunnet som følge av endringer i oppdragsgivers behov. Dette er hensyntatt i anskaffelsen og ble blant annet synliggjort i spørsmål/svar 10. august 2023, hvor det fremkom at det er politisk besluttet at renholdstjenester skal tilbakeføres til forsvarssektoren.
- (61) Tilbakeføringen av renholdstjenester til forsvarssektoren innebærer at behovet for leie av matter må dekkes på andre måter enn gjennom Forsvarets rammeavtaler for renhold. Derfor måtte leie av gulvmatter ifølge innklagede dekkes gjennom rammeavtalene for vaskeritjenester inkludert tilknyttede tjenester.
- (62) Slik saken er opplyst for nemnda er det ikke sannsynliggjort at estimatet for matteleveranser er uriktig og at prisposten «*Leie av gulvmatter*» ikke er egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.
- (63) Klagers anførsel om at prisposten «*Leie av gulvmatter*» mangler den nødvendige tilknytningen til leveransen fører dermed ikke frem.

#### *Evalueringen av underkriteriet «Påslagsprosent»*

- (64) Klagenemnda skal så ta stilling til om innklagede har brukt en ulovlig evalueringsmodell ved evalueringen av underkriteriet «*Påslagsprosent*». Klager har anført at evalueringsmodellen som er valgt gir vilkårlige utslag som følge av at tilbydere vil få samme vektete score, 0,5 og 2 poeng, ved tilbud på 1 % og 4 % og ved tilbud på 3 % og 12 %, selv om differansen er vesentlig større i andre alternativ.
- (65) Det følger av forskriften § 18-1 første ledd bokstav c at oppdragsgiver kan velge å tildele kontrakt på bakgrunn av hvilket tilbud som har det beste forholdet mellom pris og kvalitet.
- (66) Valget av evalueringsmodell kan bare i begrenset grad overprøves rettslig, se blant annet klagenemndas avgjørelse i sakene 2020/933 avsnitt 79 og 2020/678 avsnitt 23. Terskelen for å tilsidesette en evalueringsmetode som uegnet i de tilfellene hvor oppdragsgiver har

gjort fremgangsmåten kjent i anskaffelsesdokumentene er høy, jf. blant annet EU-domstolens avgjørelse i C-6/15 *Dimarso*. Spørsmålet klagenemnda må ta stilling til er ikke hvorvidt modellen er optimal, men om den er lovlig. Det avhenger av om modellen gir lovlige utslag i den aktuelle konkurransen. Et sentralt spørsmål ved vurderingen av om en metode for å poengsette prisforskjeller er lovlig, er om tildelte poeng gjenspeiler relevante forskjeller mellom tilbudene, jf. blant annet lagmannsrettens avgjørelse i LB-2017100799.

- (67) Det var oppgitt i konkurransegrunnlaget pkt. 5.2.1 at prisene skulle evalueres etter en forholdsmessig modell, altså en «*ikke-lineær modell hvor tilbudet beste pris får 10 poeng. Øvrige tilbud tildeles poeng ut fra relativt avvik fra beste tilbud*».
- (68) Den forholdsmessige metoden er ikke i seg selv ulovlig å benytte ved evalueringen, se for eksempel klagenemndas avgjørelse i sak 2014/95, avsnitt 50. Det må foretas en konkret vurdering av om poenggivningen gjenspeiler relevante forskjeller mellom tilbudene i den aktuelle konkurransen. Innklagde har i tildelingsbrevene for delkontrakt 3 og 4 opplyst at hvilken påslagsprosent leverandørene har gitt er taushetsbelagt informasjon. Heller ikke leverandørens poengscore for de andre underkriteriene tilhørende tildelingskriteriet pris er opplyst, som følge av at dette vil kunne synliggjøre leverandørens oppgitte påslagsprosent.
- (69) Slik saken er opplyst, har nemnda altså ikke grunnlag for å vurdere om poengene som er gitt i konkurransen, gjenspeiler relevante forskjeller mellom tilbudene. Innklagede har imidlertid opplyst at evalueringsmodellen og tildelingskriteriet i denne saken ikke har gitt vilkårlige resultater i den konkrete konkurransen, og nemnda legger dette til grunn.
- (70) Klagers anførsel om at det er benyttet en ulovlig evalueringsmodell for underkriteriet «*Påslagsprosent*» fører dermed ikke frem.
- (71) Klager har videre anført at det ikke var oppgitt et estimert volum som påslagsprosenten skulle evalueres på bakgrunn av, og at påslagsprosenten derfor må anses uegnet og vilkårlig for å identifisere det beste tilbudet.
- (72) Selv om det ikke var oppgitt et slikt volum, fremkom det tydelig i prisskjemaet hvor stor prosentmessig vekt denne posten skulle få sammenlignet med de andre postene under tildelingskriteriet «*Pris*». Om det regnes ut en score basert forskjellen mellom to prosentsatser, eller de to prosentsatsenes utslag på et volumestimat, vil gi samme resultat i evalueringen.
- (73) Klagenemnda har tidligere uttalt at en påslagsprosent uten tilknytning til referansepunkt ikke nødvendigvis er egnet til å identifisere det økonomiske mest fordelaktige tilbudet, se sak 2020/935 avsnitt 32. Det samme kan imidlertid ikke innvendes i vår sak. Selv om det ikke er oppgitt en utgangspris eller referansepunkt, eksempelvis «*grossist-pris*», fremkom det av konkurransegrunnlaget at materiellet skulle kjøpes fra Forsvaret. Leverandørene vil dermed få helt like utgangspriser, og påslagsprosenten vil være avgjørende for den faktiske prisen innklagede ender opp med å betale.
- (74) Underkriteriet «*Påslagsprosent*» var dermed egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Klagers anførsel på dette punktet kan derfor ikke føre frem.

*Om varigheten på rammeavtalen var lovlig*

- (75) Klagenemnda går så videre til å vurdere om innklagede har brutt regelverket ved å fastsette en varighet på rammeavtalen på totalt 7 år, inkludert opsjoner.
- (76) Oppdragsgiver kan ikke inngå rammeavtaler for mer enn fire år, med mindre det foreligger «*særlige forhold*», jf. forskriften § 26-1 fjerde ledd. Eksempler på slike forhold kan være knyttet til avtalens formål, investeringskostnader, hensynet til effektiv konkurranse eller brukerens behov. I tilfeller hvor oppdragsgiver ønsker å inngå rammeavtaler med en varighet som overskrider fire år, fremgår det av Annex V del C til direktiv 2014/24/EU nr. 10 bokstav a, at begrunnelsen for avtalens varighet skal fremgå av kunngjøringen. Dette kravet er også lagt til grunn i praksis, se klagenemndas avgjørelser i sakene 2021/954 og 2020/933. I det foreliggende er den totale varigheten på rammeavtalen nesten den dobbelte av hovedregelen i § 26-1 fjerde ledd. Når avtaletiden er såpass utvidet, må det i tråd med det grunnleggende kravet til forholdsmessighet kunne stilles strengere krav til oppdragsgivers begrunnelse.
- (77) Det følger av konkurransegrunnlaget pkt. 1.6 at
- «Tildeling av kontrakt forutsetter at både etablerte og nyetablerte leverandører foretar betydelig investeringer i tekstiler og produksjonsutstyr som etter Oppdragsgivers vurdering forutsetter en varighet utover 4 år».*
- (78) Rammeavtalens varighet er ytterligere begrunnet i protokollen begrunnet med at vaskeritjenester er en omfattende tjeneste som krever en lengre implementeringsfase for å komme opp på et optimalt nivå på tjenesten. Det er henvist til behov for betydelige investeringer i tekstiler og produksjonsutstyr, samt behov for å øke attraktiviteten for å inngå rammeavtale på vaskeritjenester. Innklagede har videre forklart at det er gjennomført markedsdialog og samtaler med andre oppdragsgivere hvor tema har vært varighet på avtalen. Det er vist til at det er vedtatt en ny klima- og miljøstrategi som innebærer et skifte i kultur tilknyttet reparasjon og vedlikehold av ulike typer bekledning og materiell. Dette innebærer et økt behov for sømtjenester og reparasjon, som skal dekkes gjennom vaskeritjenestene. Dette krever igjen kapasitet hos leverandørene hva gjelder personell, produksjonsutstyr og areal til å dekke det økende behovet.
- (79) Videre er det trukket frem at markedssituasjonen for vaskeritjenester tidligere har vært tema i Stortingets spørretime i forbindelse med Sykehusinnkjøp HF sin anskaffelse av vaskeritjenester i 2022. Her ble oppdeling av anskaffelsen i ulike geografiske områder kombinert med tilstrekkelig lang avtaletid på inntil 8 år trukket frem som tiltak for å stimulere til økt konkurranse.
- (80) Klager har anført at kvalifikasjonskravene som er stilt i konkurransen innebærer at leverandørene allerede måtte ha foretatt de investeringene som innklagede begrunner varigheten med, før tilbudstidspunktet. Det er blant annet stilt krav til at leverandørene har erfaring med kontraktsgjenstanden, og til leverandørenes kapasitet. Det er også vist til at klager selv ble avvist fra konkurransen om en av de øvrige delkontraktene som følge av manglende erfaring.
- (81) Klagenemnda er ikke enig i dette. Kvalifikasjonskravene er ikke formulert på en slik måte at det kreves at leverandøren har den mengden materiale, personell og produksjonsutstyr som trengs for å levere under rammeavtalen før inngåelsen av avtalen. «*Lignende*

*leveranser*» er spesifisert som vaskeritjenester innen de aktuelle tjenestegruppene, og vil kunne oppfylles uten å ha erfaring med de samme mengdene som er aktuelle under denne rammeavtalen. I kravet til *«tilstrekkelig kapasitet»* har innklagede henvist til leveranser knyttet til første avtaleår, og vist til en bestemmelse i kontrakten om at leverandøren har plikt til å bygge kapasitet underveis i avtaleperioden. Det er også naturlig at kravene til kapasitet, lagerhold og antall reparasjoner vil øke utover i kontraktsperioden.

- (82) Slik klagenemnda vurderer saken forelå det dermed *«særlige forhold»*, slik at innklagede hadde adgang til å inngå avtale med en potensiell varighet på 7 år.
- (83) Nemnda kan ikke se at innklagedes adgang til å si opp avtalen med seks måneders varsel, uten at det er oppstilt noen nærmere vilkår for dette, undergraver behovet for en lengre kontraktsperiode slik klager har anført.

#### *Om rammeavtalens oppsigelsesadgang på 6 måneder er ulovlig*

- (84) Klager har subsidiært anført at rammeavtalens oppsigelsesadgang på 6 måneder er i strid med prinsippene om konkurranse og forholdsmessighet i anskaffelsesloven § 4.
- (85) Det fremgår av rammeavtalens alminnelige bestemmelser pkt. 19 at

*«Oppdragsgiver kan med seks måneders skriftlig varsel si opp hele eller deler av Rammeavtalen. Fristen regnes fra det tidspunkt Leverandøren mottar varselet. Oppdragsgiver må ikke begrunne oppsigelsen»*

- (86) Klagenemnda bemerker innledningsvis at det går et grunnleggende skille mellom anskaffelsesprosessen og den etterfølgende kontraktgjennomføringsfasen. Prinsippene om konkurranse og forholdsmessighet knytter seg først og fremst til anskaffelsesregelverket, og ikke kontraktsretten.
- (87) Kravet til forholdsmessighet i konkurransegjennomføringen innebærer at oppdragsgiveren skal tilpasse konkurransen til den enkelte anskaffelsen, og ikke stille krav til en leverandør som går utover det som er nødvendig og passende i forhold til målet som skal oppnås, se Dragsten, Anskaffelsesloven med forskrift, kommentarutgave 2020 side 23. Dette grunnleggende kravet kan neppe strekkes så langt at det innebærer et krav om balanserte kontrakter.
- (88) Kravet til konkurranse vil imidlertid kunne ha innvirkning også på kontraktfasen, ved at kontraktbestemmelser som virker avskrekkende på leverandører vil være egnet til å hindre konkurransen i den konkrete anskaffelsen.
- (89) Den aktuelle avtaleklausulen gir etter sin ordlyd innklagede en ensidig rett til å si opp avtalen uten at det kreves noen nærmere begrunnelse for dette. Klagenemnda er enig i at en slik klausul potensielt vil kunne ha en avskrekkende virkning på aktuelle leverandører. Det fremstår imidlertid ikke som at klausulen rent faktisk har hatt en avskrekkende virkning, all den tid innklagede har mottatt en rekke tilbud. Det er heller ikke stilt noen spørsmål til klausulen i forkant av tilbudsfrist.
- (90) Klagers anførsel om at oppsigelsesadgangen på 6 måneder ulovlig fører ikke frem.

***Konklusjon:***

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Alf Amund Gulsvik

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*