



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av tilbud.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale for kjøp av nettverksutstyr og sikkerhet med tilhørende lisenser. Klager ble først tildelt kontrakten. Etter tildeling gjennomførte innklagede avklaringer med to leverandører vedrørende deres oppgitte innkjøpspriser. Klagers tilbud ble så avvist fra konkurransen på grunn av vesentlig avvik. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud fra konkurransen. Klagers anførsel førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 20. februar 2026 i sak 2025/1810

Klager: Atea AS

Innklaget: Sandnes kommune

Klagenemndas

medlemmer: Alf Amund Gulsvik, Sverre Nyhus og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Sandnes kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 31. mars 2025 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale for kjøp av nettverksutstyr og sikkerhet med tilhørende lisenser. Anskaffelsens verdi var estimert til 54 millioner kroner ekskl. mva. Avtalens varighet var to år, med opsjon for forlengelse i 1+1 år, totalt fire år. Tilbudsfrist var 16. mai 2025.
- (2) Innklagede gjennomførte anskaffelsen på vegne av seg selv, Rogaland fylkeskommune, Randaberg kommune, Tannhelse Rogaland, Kolombus AS, Rogaland Brann og Redning IKS og RitS, som alle ville inngå separate kontrakter med leverandøren.
- (3) I kravspesifikasjonen var det under overskriften «*Bruk av merkenavn for nettverksutstyr*» angitt at innklagede med henvisning til anskaffelsesforskriften § 15-1 (4) bokstav a, hadde vurdert det som nødvendig ut fra anskaffelsens formål å henvise til varemerket Cisco for etterspurte produkter i konkurransen.
- (4) Kontrakt skulle tildeles basert på kriteriene «*Kvalitet*» vektet 10 prosent, og «*Kostnad*» vektet 90 prosent. Laveste tilbud ville få høyest poengsum, og de resterende tilbudene ville bli gitt poeng forholdsmessig basert på laveste sum, før de ville bli vektet.
- (5) Vedlagt konkurransegrunnlaget var Vedlegg 2 – Prisskjema, som leverandørene skulle fylle ut og levere sammen med tilbudet. I prisskjemaet var det angitt flere typer utstyr og tjenester i kolonnen «*Enhet/produkt/tjeneste*», inndelt i kategoriene «*Kjerneutstyr*», «*Tilleggsutstyr*», «*Annet*» og «*Lisenser og serviceavtaler for kjerneutstyr*». Alt utstyret angitt under «*Kjerneutstyr*», var spesifikke produkter fra Cisco. I kolonnen «*Volum*» var det angitt et tall for samtlige rader. Over tabellen var det oppgitt at leverandørene skulle «*legge inn artikkelnummer i kolonne A, innkjøpspris i kolonne D, og tilbudt*

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

påslagsprosent for kjerneutstyr og tilleggsutstyr i H3 og K3». Kolonne D hadde overskriften «Pris». Det var videre angitt at påslagsprosenten oppgitt i prisskjemaet «skal være fast i avtaleperioden».

- (6) For rammeavtalen skulle det benyttes Statens standardavtale om kjøp av utstyr og programvare, SSA-K. Denne var gjort til en del av anskaffelsesdokumentene. Av denne fremgikk følgende om «Prisendring»:

«Prisene kan endres i den utstrekning reglene for offentlige avgifter endres med virkning for Leverandørens vederlag eller kostnader. Leverandøren må fremme og dokumentere kravet skriftlig.

Eventuelle andre bestemmelser om prisendring fremgår av bilag 7.»

- (7) Et av bilagene til SSA-K var «Bilag 7: Pris og prisbestemmelser». Bilaget var beskrevet som «Oversikt over alle priselementer knyttet til gjennomføringen av denne Avtalen. Fylles ut av Leverandøren basert på de overordnede føringer Kunden har gitt i bilaget». Av dette bilaget fremgikk det at prisskjemaet skulle regnes som en del av bilaget, og videre blant annet at:

«Alle priser skal fremgå av oppdragsgivers prisskjema. Prisene skal oppgis eksklusive mva., men skal inkludere alle kostander som f.eks. transport, emballasje, eventuelle skatter og avgifter, etc. Alle poster i oppdragsgivers prisskjema skal prises. [...]

Prismodellen i konkurransen er leverandørens innkjøpspris + leverandørens faste påslag i avtaleperioden = pris til oppdragsgiver. Innkjøpsprisen for kjerneutstyr (aksesspunkter, switcher, brannmur, rutere, tilhørende administrasjonsløsninger, og tilhørende lisenser) skal være innkjøpsprisen fra produsenten av utstyret/utstederen av administrasjonsløsningen/lisensen. Oppdragsgiver skal på forespørsel ha rett til å kostnadsfritt få oversendt leverandørens innkjøpspris for varer, løsninger og lisenser fra produsenten for stikkprøvekontroll i løpet av avtaleperioden. [...]»

- (8) Det var også angitt at ved konvertering av valuta til norske kroner skulle leverandørene ta utgangspunkt i valutakurser fra Norges Bank, eller dersom valutakursen ikke fantes her, at valutakurser hos Oanda.com skulle benyttes. Dato for uthenting av valutakurs var angitt til 12. mai 2025.

- (9) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede tre tilbud, herunder fra Atea AS (heretter klager) og Conscia Norge AS.

- (10) Den 11. august 2025 sendte innklagede følgende melding til klager:

«Prismodellen som er lagt til grunn for konkurransen er innkjøpspris + påslag, som gir pris til oppdragsgiver. For å sikre at prismodellen er etterlevd i konkurransen ønsker oppdragsgiver innsyn i tilbud fra produsent som viser leverandørens innkjøpspriser som oppgitt i konkurransen.»

- (11) Klager besvarte innklagedes henvendelse den 14. august 2025, og oversendte en bekreftelse fra klager, og en e-post med bekreftelse fra Cisco Norge på at prisene klager hadde oppgitt i sitt tilbud, var realistiske.

- (12) Innklagede besvarte klagers melding den 15. august 2025, og skrev:

«Vedlegget dere sendte viser ikke innkjøpsprisene dere har blitt tilbudt av produsent til konkurransen. Det er tilbudet fra produsent med innkjøpspriser dere har benyttet i konkurransen vi ønsker å se. Har dere anledning til å sende oss dette?»

- (13) Klager besvarte samme dag og skrev:

«I slike konkurranser besitter Atea allerede Ciscos listepriser. Deretter fastsettes en rabattsats knyttet opp til omfanget i konkurransen. Dette utgjør Ateas innpris.

Med bakgrunn i din forespørsel må Atea kontakte Cisco for kontroll av Ateas tilbudte prisbetingelser, herunder rabattsatser. Vedlagt ligger epost fra Ciscos partnerleder i Norden som bekrefter at Ateas priser er korrekte.

Vedlagt ligger også prisgrunnlaget som Cisco har godkjent, samt Ateas interne kalkyle.»

- (14) Den 10. september 2025 tildelte innklagede kontrakt til klager. I meddelelsesbrevet var resultatet av evalueringen inntatt:

Tildelingskriterier	Totalpris	Kostnad (90 %)	Kvalitet (10 %)	Poeng	Rangering
<i>Atea AS</i>	15 855 585	90	5	95	1
<i>Conscia Norge AS</i>	17 700 565	80,6	10	90,6	2

- (15) Conscia Norge AS ba om innsyn og stilte spørsmål ved klagers priser i tilbudet den 17. september 2025. Bakgrunnen for spørsmålet var at «Cisco har bekreftet at våre innkjøpspriser er lik innkjøpsprisen til tildelt partner», og at det derfor var uforståelig at det var så stor forskjell i pris på de to tilbudene.
- (16) Innklagede besvarte henvendelsen 18. september 2025, og viste til at det allerede var gjennomført en avklaring med klager for å sikre at konkurransegrunnlagets prismodell var fulgt.
- (17) Conscia Norge AS klaget på tildelingen den 20. september 2025. Vedlagt klagen var en epost fra Cisco hvor det ble bekreftet at «det fra Cisco sin side IKKE ble gitt noen form for differensiering på pris i dette anbudet». Det ble også påpekt at den totalprisen som klager hadde tilbudt, var omtrent 650 000 kroner lavere enn samlet innkjøpspris fra produsent bare på kjerneutstyr.
- (18) På denne bakgrunn så innklagede det nødvendig å gjennomføre nye avklaringer. Den 23. september 2025 rettet innklagede en henvendelse til Conscia Norge AS og ba om innsyn i «tilbud/priser fra produsent av utstyret som viser leverandørens innkjøpspriser». Conscia Norge AS besvarte henvendelsen 24. september 2025 og opplyste blant annet at:

«Våre innkjøpspriser bekreftet av Cisco er vedlagt i form av Price quotation, som viser GPL¹ listepriser i USD for de aktuelle produkter og tjenester, med rabatten vi har fått på GPL.»

¹ Global Price List

- (19) Vedlagt meldingen var Price Quotation for Kjerneutstyr, Lisenser og serviceavtaler for kjerneutstyr og en tilbudsbekreftelse for produkter i kategorien Tilleggsutstyr.
- (20) Innklagede tok så kontakt med klager med følgende melding den 29. september 2025:

«Oppdragsgiver har mottatt en klage i anskaffelsen som omhandler tvil rundt tildelte leverandørs innkjøpspriser. Som del av vurdering av klagen har oppdragsgiver bedt om innsyn i [Conscia Norge AS'] innkjøpspriser, og har fått en oversikt over deres tilbudte priser fra produsent. I forbindelse med dette har oppdragsgiver blitt oppmerksom på at dokumentene [klager] tidligere sendte over som dokumentasjon på sin innkjøpspris ikke er fullstendige. Det som ble sendt er et dokument tillagd av [klager], og ikke tilbudsdokumentet med oversikt over listepriser og rabatt fra produsenten. Uten oversikt over listepris og rabatt fra produsenten kan ikke oppdragsgiver kontrollere at korrekte innkjøpspriser er oppgitt i konkurransen, og heller ikke kontrollere om korrekt valutakurs er lagt til grunn for tilbudet.

På bakgrunn av dette bes [klager] sende over fullstendig dokumentasjon fra produsenten som viser [klagers] innkjøpspriser i konkurransen, inkludert rabatter fra produsenten.»

- (21) Klager besvarte henvendelsen samme dag, med følgende melding:

«Vi viser til tidligere oversendt priskalkyle (15.08.2025), hvor dere finner:

- Listepris fra Cisco GPL (offentlig tilgjengelig)*
- Ateas innkjøpspris*
- Valutakurs brukt i tilbudet, iht. føringer fra oppdragsgiver*

Disse prisene er bekreftet av Cisco i e-post oversendt samme dag. Dokumentet dere referer til som «tillagd av leverandøren» er en utdypning, men all relevant dokumentasjon fra produsent er allerede oversendt. [...]»

- (22) Innklagede besvarte klagers melding den 30. september 2025, og viste til at bekreftelsen klager tidligere hadde oversendt fra Cisco, inneholdt henvisning til GLP. Videre forklarte innklagede at de hadde mottatt dette dokumentet etter avklaring med andre i konkurransen, og også trengte å motta dokumentet fra klager for «å få avklart om korrekte innkjøpspriser er lagt til grunn». Klager ble derfor bedt om å oversende GLP. Innklagede presiserte videre at uten dokumentet «kan vi ikke se hvilke rabatter produsenten har tilbudt dere, og derfor heller ikke bekrefte at innkjøpsprisene og valutakursene fra konkurransen er korrekte».
- (23) Klager besvarte meldingen samme dag, og viste til at GPL som lå til grunn allerede var oversendt, men var lagt ved på nytt for ordens skyld, og at listeprisene var konvertert fra USD til NOK ved hjelp av valutakurs fra den dato som var fastsatt av innklagede i konkurransegrunnlaget.
- (24) Den 23. oktober 2025 ble klagers tilbud avvist fra konkurransen på grunn av vesentlig avvik. Innklagedes begrunnelse for avvisningen var at det utgjorde et vesentlig avvik at klager ikke kunne dokumentere at konkurransens prismodell var fulgt, og at innklagede ble nektet innsyn i dokumenter som var nødvendige for å kunne oppfylle avtalens bestemmelser om stikkprøvekontroll. Det ble også vist til at denne bestemmelsen var inntatt i konkurransen for å følge opp at avtalens prismodell ville bli fulgt i avtaleperioden.

- (25) Innklagede omgjorde samme dag tildelingsbeslutningen, og kontrakt ble tildelt Conscia Norge AS (heretter *valgte leverandør*).
- (26) Klager påklaget avvisningen 30. oktober 2025. Innklagede besvarte klagen 12. november 2025, og tok den ikke til følge.
- (27) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 5. desember 2025. Klagebehandling startet samme dag, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (28) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (29) Nemndsmøte i saken ble avholdt 2. februar 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (30) Innklagede har brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud fra konkurransen. Tilbudet inneholder ikke et vesentlig avvik. Klager har oppgitt innkjøpspris som etterspurt, basert på prisliste, partnerstatus og volumforventning.
- (31) Plikten til å avvise tilbud på grunn av vesentlige avvik gir kun grunnlag for avvisning ved avvik fra materielle krav, altså krav til ytelsen og kontraktsvilkårene. Avvik foreligger når oppdragsgiver ikke kan kreve oppfyllelse i samsvar med konkurransegrunnlaget, og det er ikke tilfellet her. Klagers tilbud oppfyller alle krav til ytelsen, det er ikke tatt forbehold og det foreligger ingen avvik. Klager har også levert dokumentasjon på oppfyllelse av tildelingskriteriet pris på korrekt måte. En eventuell avvisningsplikt kan kun utledes av likebehandlingsprinsippet, og forutsetter at tilbudene ikke er sammenlignbare. Klagers tilbud er fullt ut sammenlignbart, da det er tilbudt kontraktsmessige varer til bindende priser.
- (32) Den naturlige språklige forståelsen av innkjøpspris er den reelle innkjøpsprisen leverandøren faktisk betaler produsenten til slutt, justert for alle prisreduksjoner og rabatter som har direkte sammenheng med kjøpet. Det avgjørende er formålet og den økonomiske realiteten, ikke tidspunktet for eventuell etteroppgjørutbetaling, eller hva rabatten kalles.
- (33) Klager er enig i at ordlyden i prismodellen setter et krav om at innkjøpspris skal være «fra produsenten». Den naturlige språklige forståelsen av innkjøpspris er imidlertid den reelle innkjøpsprisen leverandøren faktisk betaler produsenten for varen eller lisensen til slutt, justert for alle prisreduksjoner og rabatter som har direkte sammenheng med kjøpet. Det avgjørende er formålet og den økonomiske realiteten, ikke tidspunktet for eventuell etteroppgjørutbetaling, eller hva rabatten kalles. Atea oppga innkjøpspris basert på prisliste, partnerstatus og volumforventning, og har dermed oppgitt innkjøpspris som etterspurt. Alle rabatter som er en del av produsentens reelle prisstruktur for leveransen, må inngå i beregningen av innkjøpsprisen. Det er også fremlagt bekræftelse fra Cisco som bekrefter at klagers oppgitte innkjøpspriser er realistiske. [REDACTED]

- (34) Prisskjemaet legger opp til at leverandøren selv skal beregne og oppgi en innkjøpspris per produkt, og denne prisen er bindende for leverandøren. At konkurransegrunnlaget må tolkes slik at den angitte innkjøpsprisen skulle være bindende, støttes av bestemmelser i avtaleteksten. Her fremgår det at prisene i kontrakten kun kan endres dersom offentlige avgifter endres med virkning for leverandørens vederlag eller kostnader, og at begge parter i enkelttilfeller skriftlig kan bli enige om andre prisendringer. Prismodellen kan derfor ikke forstås som at innkjøpsprisen skulle være dynamisk. Når innkjøpsprisen er bindende, elimineres også risiko for at det oppgis en lavere innkjøpspris i tilbudet, og at denne i etterkant bli oppjustert.
- (35) Prisskjemaet forutsetter ikke at innklagede skal kontrollere de interne beregningene som ligger til grunn for leverandørens pris. I et marked med omfattende volum- og markedsrabatter, er det både naturlig og forventet at leverandørene henter ut effektene av øvrige kundeavtaler og volumfordeler. Slike generelle rabatter skal komme innklagede til gode. Dette gjelder også for rabatter og støtteordninger som kan oppnås fremover i tid. Hvilke rabatter leverandøren lar komme oppdragsgiver til gode ved beregningen av innkjøpspris, er en del av leverandørens kommersielle risiko og konkurransestrategi. Innklagedes forståelse av «innkjøpspris» er for snever. Formålet med anskaffelsesregelverket om effektiv bruk av samfunnets ressurser støtter en tolkning av konkurransegrunnlaget hvor innklagede får ta del i leverandørens volumfordeler.
- (36) GPL er en dynamisk prisliste i Ciscos systemer, som oppdateres fortløpende gjennom året. Ved tilbudsskriving er det den enkelte partner som selv oppretter tilbud i Ciscos systemer, og GPL på tilbudstidspunktet utgjør prisunderlaget. I tilbudsprosessen får partner tilgang til en tilbudsrabatt som avhenger av kunde og sak. Denne rabatten reflekterer imidlertid hva som er tilgjengelig på tilbudstidspunktet, typisk før tildeling eller kontraktsinngåelse, og vil derfor ikke nødvendigvis gjenspeile rabatter og prisforbedringer som kan oppnås etter tildeling, gjennom leverandørens arbeid i kontraktsperioden.
- (37) Innklagede kan ikke innfortolke nye dokumentasjonskrav som ikke følger av konkurransegrunnlaget, og tilbudet må vurderes slik en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder ville forstå kravene. Det bestrides at «innkjøpspris fra produsenten» bare kan dokumenteres ved fremleggelse av «GPL med rabattsatser» i evalueringsfasen. Dette fremgår ingen steder i konkurransegrunnlaget.
- (38) Avtaleteksten gir kun innklagede hjemmel til å kreve dokumentasjon på innkjøpsprisene fra produsent i avtaleperioden for stikkprøvekontroll. Det er ingen bestemmelse om tilsvarende dokumentasjonsplikt på tilbudstidspunktet, og kravet om dokumentasjon innklagede har utformet i etterkant, innebærer en materiell utvidelse av plikten, uten hjemmel. Avvisningen bygger utelukkende på manglende innsendelse av dokumentasjon innklagede ikke hadde hjemmel til å kreve, som ikke kan utgjøre et avvik.
- (39) Innklagede har også brutt regelverket ved å gjennomføre avklaringer slik det er gjort i dette tilfellet. Gjennom avklaringene har innklagede etablert nye dokumentasjonstyper som vilkår for gyldig tilbud.
- (40) De rabattstrukturene og innkjøpsbetingelsene klager har opparbeidet seg hos sine underleverandører, utgjør forretningshemmeligheter etter forretningshemmelighetsloven § 2. Et generelt krav om full transparens i kunde- og rabattstrukturer på evalueringstidspunktet er uforenlig med konkurransegrunnlaget og lovens formål, og er

mer inngripende og av en annen karakter enn den begrensede stikkprøvekontrollen i avtaleperioden som faktisk reguleres. Konkurranses grunnlaget balanserer hensynene ved å gi innklagede rett til stikkprøveinnsyn i avtaleperioden, noe klager aldri har motsatt seg. Klager reagerer sterkt på at innklagede synes å ha vektlagt et antasipert mislighold fra klagers side i vurderingen av om klagers tilbud skulle avvises.

- (41) Kravet innklagede har innført om fremleggelse av prislister, GPL-dokumenter eller produsentbekreftelser på tilbudstidspunktet, har ikke forankring i konkurranses grunnlaget, og strider derfor mot prinsippet om forutberegnelighet. Leverandørene skal kunne stole på konkurransereglene.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (42) Det bestrides at regelverket er brutt. Det forelå for det første spesiell foranledning til kontroll, og dermed undersøkelsesplikt basert på opplysninger som fremkom både før og etter tildeling. I forkant av tildeling bestod dette av opplysninger om leverandørens partnerstatus, og at det var betydelig forskjell på leverandørens innkjøpspriser på noen av produktene med størst volum i konkurransen. I etterkant av tildeling ble det fremlagt dokumentasjon som bekreftet at klager og valgte leverandør ikke var gitt forskjellige tilbud fra Cisco til bruk i denne anskaffelsen. Fordi det forelå undersøkelsesplikt, var det nødvendig å gjennomføre avklaringene. Disse førte videre til at det ble konkludert med at det forelå to vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene.
- (43) Når klager ikke kunne dokumentere at innkjøpsprisen oppgitt i tilbudet var basert på innkjøpspris fra produsent, var innklagedes vurdering av tilbudet at det inneholdt et vesentlig avvik. Klager hentydet heller i sine svar til at innkjøpsprisen, utover innkjøpspris fra produsent, også var basert på en forventet rabatt fra produsenten som ikke var tilbudt i forkant av konkurransen. Det ble heller ikke dokumentert andre avtaler mellom klager og Cisco som kunne forklare de lavere innkjøpsprisene.
- (44) Prisbetingelsene i anskaffelsesdokumentene legger ikke opp til at innkjøpsprisen oppgitt i tilbudene skulle være bindende. Det er heller ingen formuleringer i dokumentene som støtter en tolkning om at oppgitt innkjøpspris skal være fast. Ett av formålene med prismodellen var nettopp at innkjøpspris kan variere, slik at en potensiell leverandør ikke må prise inn risiko for at produsentprisene endrer seg i løpet av avtaleperioden.
- (45) Avviket bestod i at klagers oppgitte innkjøpspriser ikke var i henhold til prismodellen i konkurransen. I konkurranses grunnlaget var det angitt at innkjøpspris for kjerneutstyr «skal» være innkjøpspris fra produsent, noe som viser at det var et absolutt krav. Det foreligger heller ikke tvil om at etterlevelse av konkurransens prismodell, og minimumskrav til innholdet i denne, utgjør grunnleggende konkurransebestemmelser. Dersom en leverandør har valgt å legge til grunn en annen innkjøpspris for tilbudet enn den innklagede har etterspurt, vil avviket helt klart kunne forrykke konkurransen. Når prismodellen er avgjørende for konkurransens utfall, vil ikke klagers tilbud kunne sammenlignes med de andre, når dette er inngitt på et annet grunnlag enn de øvrige leverandørens tilbud. Forutsetningen for sammenligningen vil derfor ikke være lik, og det vil stride mot likebehandlingsprinsippet å tillate et slikt avvik.
- (46) Klager har fått mange muligheter til å levere informasjon og dokumentasjon for å vise at konkurransens krav til prismodell var fulgt, uten at klager gjorde dette. Hvordan konkurransens prismodell er lagt opp, har noe å si for fordeling av inntekter og kostnader

i avtaleperioden, og det er åpenbart at å endre prismodellen ville kunne hatt påvirkning på hvilke leverandører som ønsket å delta i konkurransen.

- (47) Når klager ikke vil gi innklagede innsyn i rabatter den mottar fra produsenten som har noe å si for innkjøpsprisen til innklagede, vil innklagede heller ikke kunne kontrollere om klager etterlever avtalens prismodell. Dette utgjør et brudd på et absolutt krav i konkurransegrunnlaget. Det fremkommer klart av klagers brev av 6. oktober 2025 at klager vil misligholde en eventuell avtale ved å ikke gi innsyn i rabattstrukturer som har noe å si for innkjøpspris i avtaleperioden.
- (48) Forretningshemmelighetsloven omhandler industrispionasje og tyveri av forretningshemmeligheter og omfatter ikke situasjoner hvor forretningshemmeligheter må utgis til en samarbeidspartner for å oppfylle en avtale. Innklagede konkurrerer heller ikke i markedet med klager, og har ikke mulighet til å utgi taushetsbelagt informasjon til andre parter. At innklagede ber om innsyn i klagers innkjøpspriser i konkurransen eller i avtaleperioden, omfattes derfor ikke av denne loven. Det er heller ikke stilt et generelt krav om full transparens i kunde- og rabattstrukturer, men det er etterspurt de spesifikke innkjøpsprisene og rabattene klager har fått fra produsent, som er lagt til grunn for innkjøpsprisene i konkurransen.

Klagenemndas vurdering:

- (49) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder inngåelse av rammeavtale om kjøp av nettverksutstyr og sikkerhet med tilhørende lisenser, som er en vareanskaffelse. Anskaffelsens verdi var estimert til 54 millioner kroner ekskl. mva. I tillegg til lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *loven*) følger anskaffelsen forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter *forskriften*) del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (50) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud fra konkurransen. Innklagede har anført at det foreligger plikt til avvisning på grunn av vesentlig avvik, og at det heller ikke var mulig å kontrollere om tilbudene var sammenlignbare og at det dermed ville være i strid med det grunnleggende prinsippet om likebehandling å legge til grunn klagers tilbud. Klagenemnda tar først stilling til om tilbudet fra klager inneholder et avvik.
- (51) Det følger av forskriften § 24-8 (1) bokstav b at en oppdragsgiver «skal» avvise et tilbud når det «inneholder vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene».
- (52) Et avvik foreligger der oppdragsgiveren ikke kan kreve oppfyllelse i henhold til kontrakten og/eller kravspesifikasjonen dersom tilbudet aksepteres, se blant annet LB-2019-85112. Om et tilbud inneholder avvik, må dermed avgjøres ut fra en sammenligning av krav eller bestemmelser fastsatt i anskaffelsesdokumentene og det som er tilbudt, se LA-2024-140531, med videre henvisning til klagenemndas avgjørelse i sak 2023/43, avsnitt 32. Utgangspunktet for tolkningen av anskaffelsesdokumentene er hvordan det fremstår for rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører, se for eksempel Høyesteretts avgjørelse i HR-2022-1964-A *Flage Maskin*, avsnitt 50. Tilbud skal tolkes objektivt i lys av konkurransegrunnlaget, se LH-2019-08512 og LB-2013-64251. Leverandøren har risikoen for uklarheter i tilbudet, og oppdragsgiver har risikoen for uklarheter i konkurransegrunnlaget, jf. forskriften §§ 14- 1 (5) og 23-3 (2).

- (53) Klagenemnda tar først stilling til om klagers tilbud inneholder et «avvik».
- (54) Som en del av tilbudet skulle leverandørene fylle ut og levere det vedlagte prisskjemaet. Ifølge «Bilag 7: Pris og prisbestemmelser», som var et bilag til SSA-K som skulle benyttes som kontrakt, var prisskjemaet en del av pris og prisbestemmelsene i kontrakten.
- (55) Prisskjemaet inneholdt en tabell, hvor innklagede hadde angitt fire kategorier med tilhørende produkter eller tjenester i kolonnen «Enhet/produkt/tjeneste». Disse var «Kjerneutstyr», «Tilleggsutstyr», «Annet» og «Lisenser og serviceavtaler for kjerneutstyr». Under «Kjerneutstyr» var forskjellige produkter fra Cisco angitt, under «Tilleggsutstyr» var produkter uten spesifisert merke angitt. Innklagede hadde også fylt ut kolonnen «Volum» for samtlige linjer. Leverandørene skulle fylle inn flere av kolonnene i skjemaet, herunder kolonne D med overskriften «Pris» hvor det over tabellen var angitt at det skulle oppgis «innkjøpspris». Videre skulle leverandørene angi en påslagsprosent som var lik for alt av kjerneutstyr, og en påslagsprosent som var lik for alt av tilleggsutstyr. Det var presisert at denne påslagsprosenten «skal være fast i avtaleperioden».
- (56) Av Bilag 7: Pris og prisbestemmelser fremgikk det at prismodellen i konkurransen var «*leverandørens innkjøpspris + leverandørens faste påslag i avtaleperioden = pris til oppdragsgiver*». Det var videre presisert at «*Innkjøpsprisen for kjerneutstyr [...] skal være innkjøpsprisen fra produsenten av utstyret [...]*», se sakens bakgrunn avsnitt 7.
- (57) Prisene leverandørene fylte inn i kolonne D «Pris», ble multiplisert med tallet angitt i kolonnen «Volum», og summert i en egen kolonne med overskrift «Sum». For utstyr, både kjerne og tillegg, ble også påslagsprosenten lagt på denne summen. Det var ikke angitt noe felt som summerte prisene til en total evalueringssum. Anskaffelsesdokumentene utdypet ikke hva som skulle inngå i «innkjøpspris», annet enn at dette skulle være innkjøpspris fra produsenten, i dette tilfellet Cisco. Forståelsen av begrepet i denne anskaffelsen var heller ikke tema i spørsmål stilt til innklagede før tilbudsfristen.
- (58) En naturlig språklig forståelse av innkjøpspris, er den prisen en leverandør kjøper en vare for. Innkjøpspris kan være avhengig av mange forhold og stadig forandre seg, og er dermed dynamisk. Hvilken innkjøpspris en leverandør kan tilby, beror for det første på hvilke avtaler som ligger til grunn mellom produsenten og leverandøren, og som kan sette faste rammer for innkjøpsprisen, som for eksempel en fast avtalt rabatt. I tillegg kan en innkjøpspris variere basert på forhold ved det enkelte kjøp, eller forhold som først avdekkes etter flere kjøp eller en gitt tidsperiode som for eksempel volumrabatter og etterfølgende rabatter. Forskjellen på disse årsakene til justering av innkjøpspris, er at man for de førstnevnte vet utslaget allerede på tilbudstidspunktet, men at man for de sistnevnte ikke vet utslaget før det er gjennomført faktiske kjøp som gir volumrabatter eller andre etterfølgende rabatter. Klagenemnda mener at konkurransegrunnlaget skal forstås slik at innkjøpspris er den faktiske innkjøpsprisen innklagede vil betale etter at alle rabatter er hensyntatt.
- (59) Slik saken er opplyst for klagenemnda, har valgte leverandør hensyntatt rabatter som man vet utslaget av på tilbudstidspunktet i den oppgitte innkjøpsprisen, mens klager også har hensyntatt rabatter som avhenger av øvrige forhold. Klager har forklart at deres innkjøpspris er basert på «*prisliste, partnerstatus og volumforventning*».

- (60) Klagenemnda mener dermed at klager har forstått innkjøpspris på korrekt måte, og det er ikke noe i tilbudet som ikke tilsier at innklagede kan kreve oppfyllelse i tråd med konkurransegrunnlaget dersom kontrakt blir inngått. Det foreligger ikke avvik i tilbudet fra klager.
- (61) Klagenemnda tar videre stilling til om innklagede hadde plikt til å avvise klagers tilbud på grunnlag av prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet.
- (62) Det følger av prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet i loven § 4, at dersom oppdragsgivers prisevalueringsmodell inneholder svakheter som leverandørene ville kunne utnytte, vil prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet kunne gi en plikt til å håndtere dette på en forsvarlig måte, se blant annet klagenemndas avgjørelse i sak 2023/975, avsnitt 39.
- (63) I prisskjemaet som lå til grunn for evalueringen, skulle de oppgitte innkjøpsprisene ganges med påslagsprosent som ganges med antall produkter som er oppgitt for en handlekurv. Påslagsprosenten skulle gjelde for alle varer som kjøpes i rammeavtaleperioden. Partene er uenig hvorvidt innkjøpsprisen som oppgis er bindende for leverandøren, altså om innkjøpsprisen på et oppgitt produkt kan endres dersom produsenten endrer sin pris til leverandøren. Dette er det ikke nødvendig for nemnda å ta stilling til, da innklagede kun har inkludert noen produkter i handlekurven, og vil kunne kjøpe mange andre produkter hvor det ikke er oppgitt en innkjøpspris, særlig når det kommer nye produkter. Priskriteriet var vektet 90 prosent. Av prisen som inngikk i totalprisen i handlekurven, utgjorde innkjøpsprisen en langt større andel enn det tillegget som fulgte av påslagsprosenten. En leverandør som oppga lavere innkjøpspriser enn en annen tilbyder, ville dermed ha et klart konkurransefortrinn ved evalueringen av tilbudene. En innkjøpspris på 95 med 15 prosent påslag ville gi en lavere evalueringssum enn en innkjøpspris på 100 med 10 prosent påslag, men en langt høyere fortjeneste i rammeavtaleperioden.
- (64) Innklagede har altså lagt opp til å evaluere priskriteriet med en metode hvor størstedelen av evalueringssummen ikke nødvendigvis har betydning for prisen innklagede skal betale under avtalen. En leverandør vil da kunne oppgi en lav innkjøpspris som ikke var den faktiske innkjøpsprisen på tilbudstidspunktet, og dermed potensielt få svært god uttelling på priskriteriet uten konsekvens. Dette utgjør en svakhet ved konkurransegrunnlaget som leverandørene kan utnytte, og som innklagede er forpliktet til å håndtere på en forsvarlig måte, jf. prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet i loven § 4.
- (65) Etter å ha gjennomført avklaringer med både klager og valgte leverandør vedrørende prismodellen og oppgitt innkjøpspris, fikk innklagede opplyst fra begge leverandørene at de mente å ha fulgt konkurransegrunnlagets prismodell. Samtidig hadde innklagede opplysninger om at leverandørene hadde lik partnerstatus og sertifiseringer hos produsent, som gav like rabatter, at produsenten hadde bekreftet at klagers innkjøpriser bygget på gjeldende listepriiser, og at produsenten hadde bekreftet at det ikke var gitt noen form for differensiering av pris for de to tilbudene. Likevel forelå det avvik på den oppgitte innkjøpsprisen i de to tilbudene for to av produktene med stort volum, som var avgjørende for rangeringen av tilbudene.
- (66) I en slik situasjon valgte innklagede å kreve ytterligere dokumentasjon fra klager for den innkjøpsprisen som var angitt ved å be om å få den dokumentasjon som rammeavtalen la opp til at innklagede kunne kreve underveis i rammeavtalen. I avklaringen som

innklagede så gjennomførte med klager, ble det ikke gitt nye opplysninger eller ny dokumentasjon fra klager som kunne forklare de oppgitte innkjøpsprisene og rabatter som var benyttet i konkurransen. Innklagede tok så igjen kontakt med klager, og etterspurte produsentens listepriser med rabattsatser som var gitt av produsent. Dette ønsket ikke klager å dokumentere, med henvisning til at disse opplysningene var taushetsbelagt. Dette var opplysninger som tilbyderens pliktet å gi i rammeavtalen, og som klager ved å inngi tilbud hadde forpliktet seg til å gi. Klagers anførsel om at de ville gi disse opplysningene for avrop under rammeavtalen, men samtidig nektet å gi disse opplysningene i anskaffelsen, følger ikke av forretningshemmelighetsloven. Forespørselen var heller ikke uforutberegnelig gitt de forskjellene i oppgitte innkjøpspriser som fremkom av tilbudene. Avslaget fremstår derfor uforståelig for nemnda.

- (67) Innklagede hadde forsøkt å få rede på om klager hadde utnyttet svakheten i konkurransegrunnlaget, eller faktisk hadde oppgitt innkjøpspriser som var gjeldende på tilbudstidspunktet. Særlig gitt klagers uforståelige nektelse av å fremlegge opplysningene, kunne innklagede ikke utelukke at klager hadde utnyttet svakheten i konkurransegrunnlaget. En konsekvens av dette, kunne være at det ikke forelå sammenlignbare tilbud. Det hadde innklagede plikt til å avklare, og det ville dermed være i strid med prinsippet om likebehandling i loven § 4 å la klagers tilbud konkurrere med de øvrige uten avklaring. Innklagede hadde dermed en plikt til å avvise tilbudet.
- (68) Klagers anførsel om at innklagede har brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud, har ikke ført frem.

Konklusjon:

Sandnes kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Alf Amund Gulsvik

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur