



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Klager deltok i en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av tørkeprodukter m.m. Klagenemnda fant at regelverket for offentlige anskaffelser var overtrådt ved at innklagede hadde unntatt fire sentrale varelinjer fra tilbudsevalueringen. For øvrig var regelverket ikke brutt.

Klagenemndas avgjørelse 7. august 2006 i sak 2006/90

Klager: Norengros AS

Innklaget: Helseforetakenes Innkjøpsservice AS

Klagenemndas medlemmer: Jens Bugge, Inger Marie Dons Jensen og Kai Krüger

Saken gjelder: Tildelingskriterienes prioritet og vekt. Evaluering. Poengberegning. Produktutprøving.

Bakgrunn:

(1) Helseforetakenes Innkjøpsservice AS (heretter kalt innklagede) kunngjorde 29. desember 2005 en åpen anbudskonkurranse for rammeavtale på anskaffelse av tørkeprodukter av papir, emballasje/ plast- og cateringprodukter til Helse Nord, Midt og Øst RHF med tilhørende helseforetak.

(2) I henhold til konkurransegrunnlaget skulle tildeling av kontrakt skje på basis av det økonomisk mest fordelaktige tilbud etter følgende tildelingskriterier i prioritert rekkefølge:

"1. pris, 2. logistikk, 3. sortimentsbredde og service, 4. produktkvalitet og 5. miljø".

(3) Tildelingskriteriene skulle vektes på følgende måte:

Tildelingskriterium	Vekting	Score	Poeng
1. Pris	50 %	1-5	
2. Logistikk	10 %	1-5	
3. Sortimentsbredde og service	20 %	1-5	
4. Produktkvalitet	10 %	1-5	
5. Miljø	10 %	1-5	
Sum	100 %	1-5	100-500

(4) I e-post av 10. februar 2006 fra Norengros AS (heretter kalt klager) ble det stilt følgende avklaringsspørsmål:

"Vi har oppfattet det slik at dere ber om 100 % nyfiber kvalitet på følgende varelinjer: 113-114-115-116-117-123-127-129-130-131-133-134-135-136-137-138-138-139-140-142. Da det

Postadresse
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Olav Kyrresgate 8
5014 Bergen

Tlf.: 55 59 75 00
Faks: 55 59 75 99

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

kan være rom for misforståelse og tolkning her, ber vi om en verifisering fra dere om vi har tolket kravspek. riktig. Er det krav om 100 % nyfiber kvalitet på disse varelinjene?"

(5) I e-post av 13. februar 2006 besvarte innklagede klagers e-post på følgende måte: "Bekrefter at vi ber om 100 % nyfiberkvalitet på de nevnte varelinjer." Samme dag ble de øvrige tilbyderne gitt følgende informasjon: "... bekrefter med dette at vi ber om 100 % nyfiberkvalitet for følgende varelinjer: 113-114-115-116-117-123-127-129-130-131-133-134-135-136-137-138-139-140-142.

(6) I e-post til klager av 14. februar 2006 uttalte innklagede på forespørsel fra klager følgende om de oppgitte forbrukstall i konkurransegrunnlaget:

"Vi tar alle mulige forbehold når det gjelder volum. Volumene på noen varelinjer er basert på forbrukstall på et fåtall sykehus og skalert opp. Dette kan gi en del feil utslag. Dere får bruke egne skjønsmessige vurderinger der dere er i tvil."

(7) Innen tilbudsfristen 22. februar 2006 mottok innklagede fire tilbud, deriblant fra klager og Rich Andvord AS.

(8) I brev av 12. mai 2006 ble tilbyderne meddelt at Rich Andvord AS var tildelt kontrakten. I meddelelsen til klager ble begrunnelsen uttalt slik:

"Deres tilbud fikk følgende rangering:

Tildelingskriterium	Vekting	Norengros - Rangering
1. Pris	50 %	Nr. 2 av 4
2. Produktkvalitet	10 %	Delt 1. plass
3. Sortimentsbredde og service	20 %	1. plass
4. Logistikk	10 %	1. plass
5. miljø	10 %	Delt 1. plass
Totalt	100 %	Nr. 2 av 4

1. Pris: Rangert som nr. 2 av 4.

2. Produktkvalitet: Anerkjente leverandører/merker.

3. Sortimentsbredde og service: Fullsortiment, ingen minimumsordre, sentral og lokal oppfølging, kostnadsfri opplæring, elektronisk varekatalog.

4. Logistikk: Leveringstid 1 virkedag, lokale lagre, stor fleksibilitet.

5. Miljø: Tilfredsstillende våre krav. God beskrivelse.

Etter å ha evaluert tilbudene har vi gjort følgende tilråding:

Rich Andvord har levert de beste prisene for alle produktkategoriene, og differansen til de øvrige tilbyderne er stor. En tilbyder har bare levert 50 av de 183 forespurte varelinjer og scorer derfor lavt på kriteriet sortimentsbredde, og har i tillegg høye priser. For de tre tilbyderne som tilbyr hele sortimentsbredden er det prisen, som er vektet 50 % av tildelingskriteriene, som skiller tilbudene mest.

Rich Andvord har levert de prismessig beste betingelsene og ble totalt rangert som nummer 1. Hinas tilrår at de Regionale Helseforetakene inngår rammeavtaler med Rich Andvord fordi de har levert det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. ”

(9) I e-post av 18. mai 2006 anmodet klager om en nærmere begrunnelse for valget av tilbud. Det ble også bedt opplyst om enkelte av varelinjene var blitt unntatt fra evaluering, og om eventuell begrunnelse for dette. Tilslutt ble det stilt spørsmål om valgte tilbud inneholdt produkter som ikke var av 100 % ”nyfiber”, på de varelinjer som det tidligere var blitt bekreftet skulle ha 100 % nyfiberkvalitet.

(10) Innklagede besvarte klagers anmodning i brev av 19. mai 2006. Her fremkommer det at klagers tilbud var rimeligst på totalt 34 av de 179 evaluerte varelinjer, mens Rich Andvord AS' tilbud var rimeligst på totalt 95 av varelinjene. I tillegg var Rich Andvord AS' tilbud rimeligst på de varelinjer som hadde høyest antatt omsetningsvolum. De fire siste varelinjene var ikke blitt evaluert, fordi ”volumanslagene er meget usikre for disse varelinjene, det er åpenbare kvalitetsforskjeller og prisforskjeller.” Tilslutt ble det uttalt følgende: ”Vi har bedt om produkter med kvalitet lik 100 % nyfiber. For en type håndklær har Andvord tilbudt et produkt med tilsvarende eller bedre kvalitet enn et 100 % nyfiber produkt. [...] Vi viser til test foretatt hos UNN i Tromsø hvor det ble fastslått at produktet holdt meget god kvalitet. Hinas har med bakgrunn i dette vurdert produktkvaliteten som tilfredsstillende.”

(11) I brev av 24. mai 2006 ba klager om en ny nærmere begrunnelse for valget av tilbud, idet det ble anført at tidligere gitte begrunnelser ikke var tilfredsstillende. I brevet ble det også provosert fremlagt en rekke nærmere spesifiserte dokumenter.

(12) Brevet ble besvart av innklagede 30. mai 2006. Her fremgår det at innklagede utregnet poengsummen på følgende måte:

”Det beste tilbudet på hvert punkt er gitt karakteren 5. De andre tilbudene gis prosentmessig trekk regnet fra det beste tilbudet.”

(13) I tilknytning til priskriteriet ble det oppgitt at tilbudenes priser ble beregnet ut fra hva en totalanskaffelse fra hver enkelt leverandør ville koste, basert på antatt årlig forbruk oppgitt i konkurransegrunnlaget. Rich Andvord AS' totalpris ble da kr. 8 600 576, mens klagers totalpris ble kr. 15 646 663, hvilket innebærer at klagers tilbud var 81,9 % dyrere enn Rich Andvord AS' tilbud. Valgte leverandørs tilbud ble gitt fem poeng på priskriteriet, mens klagers tilbud fikk 2,75 poeng, utregnet på følgende måte: $8\,600\,576 \text{ ganger } 5 \text{ delt på } 15\,646\,663 = 2,75$.

(14) I henhold til kriteriet produktkvalitet ble det opplyst at det var små kvalitetsforskjeller, hvilket medførte at begge tilbud ble gitt fem poeng på dette kriteriet. På kriteriene sortimentsbredde og service og på logistikk ble klagers tilbud vurdert som best og gitt fem poeng, mens valgte leverandørs tilbud ble gitt hhv. 4,5 og fire poeng. På miljø ble klagers og valgte leverandørs tilbud likestilt, og begge ble gitt fem poeng. Totalt fikk klagers tilbud 22,75 poeng, mens valgte leverandørs tilbud fikk 23,5 poeng. Omregnet etter vektingsprosenten ga dette klagers tilbud 387,42 poeng og valgte leverandørs tilbud 480 poeng.

Anførsler:

Klagers anførsler:

(15) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

(16) Begrunnelsen for valg av tilbud er ikke tilfredsstillende, verken den som ble gitt uoppfordret i tildelingsmeddelelsen, eller den som ble gitt etter anmodningen om en nærmere begrunnelse. Innklagede har ikke opplyst hvilken kvalitet det valgte tilbudets produkter tilfredsstiller. Dette gjør det umulig for klager å sammenligne eget tilbuds produkter med valgte tilbuds produkter.

(17) Valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist, da tilbudte produkter ikke tilfredsstiller minstekravet til 100 % nyfiber.

(18) Innklagedes poengberegningssystem er i strid med de grunnleggende prinsipper i anskaffelsesretten, og kravet til god anbudsskikk. Det beste tilbudet er gitt maksimal oppnåelig poengsum, mens de øvrige er gitt poeng etter en prosentandel i forhold til det beste tilbudet. Dette betyr at det kun er det beste tilbudet som er vurdert. De øvrige tilbud er kun sammenlignet med det beste, og deretter poengberegnet ut fra forskjellen fra dette. De øvrige tilbudenes poengscore kunne blitt annerledes dersom disse hadde blitt vurdert på samme måte som det beste tilbudet. Konkurranses grunnlaget inneholdt ingen informasjon om hvordan poengene ville bli beregnet. Det fremgikk kun at innklagede ville benytte poeng på en skala fra 1 til 5. Innklagede skulle gitt informasjon om poengberegningssystemet.

(19) Når det gjelder priskriteriet, har innklagede ikke forklart hvorfor klagers tilbud på dette kriteriet kun fikk 2,75 poeng, når tilbudet ble rangert som nest best. Dette er klart uforholdsmessig. Valgte leverandør var rangert som nummer fire på logistikkriteriet, men fikk likevel 4 poeng.

(20) I konkurransegrunnlaget fremgår det at tildelingskriteriene er oppgitt i prioritert rekkefølge. Av oppgitt vektangivelse fremgår det imidlertid at kriterium nummer to er gitt 10 % vekt, mens kriterium nummer tre er gitt 20 % vekt, det vil si at et lavere prioritert kriterium er gitt større vekt enn et høyere prioritert kriterium. Videre er kriterium nummer fire og fem begge gitt 10 % vekt. Vektangivelsen reflekterer dermed ikke den angitte prioritering.

(21) Innklagede har testet valgte leverandørs produkter, uten at de øvrige tilbydernes produkter er gitt anledning til å bli testet.

(22) Innklagede har ikke evaluert de fire siste varelinjene. Idet verdien av disse utgjør omtrent halvparten av anskaffelsens totale verdi, vil det ikke gi et riktig bilde at tilbudenes totalpriser om disse varelinjene unntas evaluering. Dersom innklagede ønsket å unnta disse varelinjene fra evaluering, skulle aktuelle konkurranse vært avlyst og deretter utlyst på nytt, slik at tilbyderne fikk anledning til å inngi nye tilbud basert på riktig grunnlag.

Innklagedes anførsler:

(23) Innklagede bestrider å ha brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

(24) Innklagede bestrider at vektingen og vurderingen av tilbudte produkter er vilkårlig. Anvendte vektingsmodell ble oppgitt i konkurransegrunnlaget. I vektingsmodellen har tildelingskriteriene en score fra 1-5. For å komme frem til hvor mange poeng tilbudene skulle gis under det enkelte tildelingskriterium, ble den gitte score multiplisert med det aktuelle tildelingskriteriums vektprosent. Deretter ble poengene summert opp i en sluttpoengsum. Det tilbudet som ble vurdert som best på det enkelte tildelingskriterium, ble gitt poengsummen 5.

Deretter ble de øvrige gitt poeng ut fra en sammenligning med det beste tilbudet på det enkelte kriterium. For priskriteriet for eksempel betyr dette at et tilbud som er dobbelt så dyrt som det billigste, vil få 2,5 poeng, det vil si 50 % av 5.

(25) De fire siste varelinjene i konkurransegrunnlaget ble ikke evaluert, fordi det i prisutfyllingsskjemaet ble oppgitt et samlet volum for disse produktene på ca. 1 million enheter, mens det reelle volum for produktene er under 100 000 enheter. Enhetsprisen på produktene er 60-70 NOK, hvilket ville utgjort omtrent halve totalomsetningen i prisevalueringen med oppgitte volumtall. Innklagede innrømmer feilen, men bestrider at manglende evaluering av aktuelle varelinjer har hatt innvirkning på valget av tilbud. Tilbydernes prising av de øvrige varelinjer har mest sannsynlig skjedd uavhengig av de fire siste varelinjene. Feilen vil bli rettet opp ved utlysning av ny konkurranse for disse varelinjene i nær fremtid.

(26) Det er ikke i strid med anskaffelsesregelverket å utprøve produkter som er ukjente for oppdragsgiver, for å avgjøre om disse tilfredsstiller konkurransegrunnlagets kvalitetskrav. Det ble ikke ansett nødvendig å utprøve klagers produkter, da disse allerede er i bruk på flere sykehus.

(27) Valgte tilbud tilfredsstiller kravet til 100 % nyfiberkvalitet, slik dette ble formulert i e-postene av 13. februar 2006 til tilbyderne. Kravet til 100 % nyfiberkvalitet kan også oppnås med produkter av resirkulert materiale. Det er kvaliteten på produktet som er avgjørende for hvorvidt det stilte krav er oppfylt, ikke hvilke fiber produktet er produsert av.

(28) De begrunnelsene som er gitt, er tilfredsstillende i henhold til anskaffelsesregelverket. Valgte leverandør ønsker ikke at klager skal informeres om hvilke varenumre vedkommendes tilbud inneholder. Dette fordi det pågår flere store anbudskonkurranser for tiden, og informasjon om hvilke varenumre som tilbys i den enkelte konkurranse, kan ha en betraktelig konkurransemessig effekt.

Klagenemndas vurdering:

(29) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen følger etter sin verdi forskrift om offentlige anskaffelser del I og II, jf. forskriftens §§ 2-1 og 2-2.

(30) Klagenemnda behandler først spørsmålet om innklagedes prioriterings- og vektangivelse av tildelingskriteriene er i samsvar med kravene til forutberegnelighet, likebehandling og etterprøvbarehet i lov om offentlige anskaffelser § 5.

(31) Med prioritering av tildelingskriteriene menes at kriteriene oppgis i den rekkefølgen de vil bli tillagt vekt. Det kriteriet som vil bli tillagt størst vekt, oppgis derfor først, det som vil bli tillagt nest størst vekt, oppgis som nummer to osv. I tillegg til å oppgi tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge kan oppdragsgiver også velge å oppgi den eksakte prosentmessige vekt det enkelte kriterium skal tillegges. Vektangivelsen må da være logisk forenlig med prioritetsangivelsen.

(32) Når innklagede i den aktuelle konkurransen har gitt et kriterium med lavere prioritet større vekt enn et kriterium med høyere prioritet, og gitt kriterier av ulik prioritet samme vekt, fremtrer dette som logisk uforenlig. Dette er uheldig. All den stund det av vektingstabellen fremgår hvilken vekt de ulike tildelingskriteriene ville bli tildelt, har klagenemnda likevel

vanskelig for å se at angivelsen kan ha begrenset tilbydernes mulighet til å forutse hvilken betydning de ulike tildelingskriteriene ville bli tillagt i tilbudsevalueringen.

(33) Det neste spørsmålet er om innklagedes måte å fastsette poeng på er forenlig med kravene til likebehandling og forutberegnelighet i lovens § 5, og kravet til god anbudsskikk i forskriftens § 3-1 (2).

(34) Oppdragsgivers poengfastsetting skal sikre at relevante forskjeller mellom kvalifiserte tilbud gjenspeiles i de poeng tilbudene gis under de ulike tildelingskriteriene, jf. klagenemndas uttalelser i sak 2005/201.

(35) Ved poengfastsettingen tok innklagede utgangspunkt i det beste tilbudet under hvert av tildelingskriteriene. De øvrige tilbudene ble gitt poeng ut fra den prosentmessige forskjell som forelå mellom det aktuelle tilbud og det beste tilbudet.

(36) En forutsetning for å komme frem til hva som er det beste tilbudet under hvert av tildelingskriteriene, er at det først foretas en vurdering og sammenligning av samtlige kvalifiserte tilbud. Om innklagede velger å gi de øvrige tilbudene poeng regnet i prosent av det beste tilbudet, vil også denne fremgangsmåten være egnet til å premiere relevante forskjeller mellom tilbudene og utpeke det beste tilbudet. På basis av dette har klagenemnda ikke innvendinger mot den poengfastsettingsmåte innklagede har benyttet. I dette tilfellet opplyste innklagede både om tildelingskriterienes vekt og om den poengskala som ville bli brukt. Klagenemnda kan da ikke se det som et regelbrudd at tilbyderne ikke også ble opplyst om den poengfastsettingsmetoden innklagede ville benytte.

(37) Siden klagers tilbud var om lag 82 prosent dyrere enn valgte leverandørs tilbud, finner klagenemnda det ikke uforholdsmessig at klagers tilbud under priskriteriet kun fikk 2,75 poeng, mot valgte leverandørs tilbud som oppnådde fem poeng.

(38) Klagenemnda tar dernest stilling til om innklagedes manglende evaluering av de fire siste varelinjer er forenlig med anskaffelsesregelverkets krav til forutberegnelighet.

(39) All den stund de fire siste varelinjene, slik de ble oppgitt i konkurransegrunnlaget, uomtvistet utgjorde en vesentlig del av anskaffelsens totale verdi, var det, etter klagenemndas oppfatning, i strid med kravet til forutberegnelighet å unnta disse fra tilbudsevalueringen. Det kan ikke ses bort fra at tilbyderne ville priset varelinjene annerledes om de hadde visst at de fire siste ville bli unntatt fra evaluering. Hensett til de aktuelle varelinjers verdi skulle konkurransen vært avlyst og utlyst på nytt når innklagede bestemte seg for å ikke medta disse i tilbudsevalueringen. Det vises her til klagenemndas uttalelser i klagesakene 2004/158, 2005/10 og 2005/87, som berører tilsvarende problemstillinger.

(40) Neste spørsmål er om likebehandlingsprinsippet i lovens § 5 er til hinder for at innklagedes produktutprøving begrenset seg til å omfatte de av valgte leverandørs produkter som var ukjente for innklagede, eller om prinsippet krever at også de øvrige tilbydernes produkter skulle blitt gjenstand for utprøving.

(41) Kravet til likebehandling innebærer at evalueringen av de kvalifiserte tilbud skal skje etter de samme prinsipper, med mindre det foreligger en objektiv og saklig grunn for forskjellsbehandling, jf. EF-domstolens uttalelser i sak C-810/79. Som utgangspunkt må oppdragsgiver derfor la alle tilbyderne få anledning til å fremvise sine produkter på samme

måte. I klagenemndas sak 2003/50 kom nemnda til at selv om innklagede kjente produktene på forhånd gjennom flere års bruk, måtte innklagede sørge for likebehandling av tilbyderne ved å la også klager få anledning til å fremvise sine produkter. Dette fordi det ikke kunne utelukkes at det kunne komme frem opplysninger av betydning ved en slik fremvisning.

(42) I den foreliggende sak ble innklagedes utprøving av visse av valgte tilbuds produkter kun foretatt for å avklare hvorvidt disse tilfredsstilte kravet om 100 % nyfiberkvalitet. Det var ikke tvilsomt at klagers tilbudte produkter tilfredsstilte dette kravet, og innklagede var godt kjent med disse produktene på forhånd. På bakgrunn av den kjennskap innklagede hadde til klagers produkter, ble klagers tilbud gitt full score under samtlige tildelingskriterier, bortsett fra under priskriteriet. Dette innebærer at en eventuell utprøving av klagers produkter ikke kunne fått noen ekstra positiv betydning for klager. På basis av dette legger klagenemnda til grunn at kravet til likebehandling i dette tilfellet ikke er til hinder for at innklagede kun foretok produktutprøving av de av valgte tilbuds produkter som vedkommende på forhånd var ukjent med. Det kan her vises til klagenemndas saker 2005/37 og 2005/45.

(43) Klagenemnda tar dernest stilling til om valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist fordi det inneholder produkter som ikke er produsert i 100 % nyfiber, men istedenfor i et materiale som etter det anførte tilsvarer 100 % nyfiberkvalitet, jf. forskriftens § 8-10 (1) c. Svaret beror på hvordan konkurransegrunnlagets minstekrav om "100 % nyfiberkvalitet" nærmere må forstås.

(44) Etter klagenemndas oppfatning må en naturlig språklig forståelse av uttrykket "100 % nyfiberkvalitet", være at det aktuelle produkt må ha samme eller bedre kvalitet enn et 100 % nyfiber produkt. Innklagede hadde ikke betinget seg "100 % nyfiber", men "100 % nyfiber kvalitet". Klagenemnda er derfor ikke enig i den snevrere tolkning som klager har lagt til grunn, nemlig at produktet må være produsert i 100 % nyfiber for å oppfylle minstekravet.

(45) Klagenemnda har ikke grunnlag for å etterprøve de innsendte testresultater.

(46) For øvrig kan klagenemnda ikke se at innklagedes begrunnelse for valg av tilbud, referert foran, ikke fyller kravene i forskriftens § 10-3 jf. § 3-8.

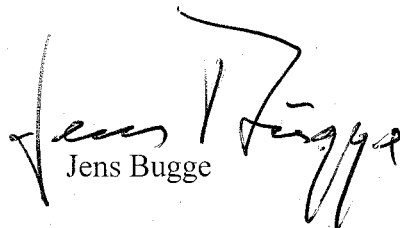
Konklusjon:

Helseforetakenes Innkjøpsservice AS har brutt kravet til forutberegnelighet i lovens § 5 ved å unnta de fire siste varelinjene fra tildelingsevalueringen.

For øvrig kan klagenemnda ikke se at regelverket for offentlige anskaffelser er brutt.

For klagenemnda,

7. august 2006


Jens Bugge