



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for leie/leasing av kopimaskiner/printere. Klagenemnda fant at det ikke var gitt tilstrekkelig begrunnelse for valg av tilbud. Videre la klagenemnda til grunn at kravene til forutberegnelighet, likebehandling og gjennomsiktighet var brutt ved at konkurransegrunnlaget ikke opplyste om at bare kvalitet på utskrift og kopier ville bli evaluert i forbindelse med tildelingskriteriet kvalitet. Klagenemnda hadde ikke grunnlag for å si at innklagedes tilbudsevaluering var vilkårlig.

Klagenemndas avgjørelse 18. september 2006 i sak 2006/94

Klager: Konica Minolta Business Solution Norway AS

Innklaget: Kommunene Ski, Frogn, Ås, Vestby og Nesodden

Klagenemndas medlemmer: Inger Marie Dons Jensen, Kai Krüger, Andreas Wahl.

Saken gjelder: Innholdet i kvalitetskriteriet. Manglende begrunnelse. Tilbudsevaluering.

Bakgrunn:

- (1) Ski kommune (heretter kalt innklagede) kunngjorde 20. oktober 2005 en åpen anbudskonkurranse for leie/leasing av kopimaskiner/printere til Follo kommunene (kommunene Ski, Frogn, Ås, Vestby og Nesodden). Kontrakten var en rammeavtale med to års varighet. Det fremgår av konkurransegrunnlaget at innklagede hadde opsjon på forlengelse i ytterligere 1+1 år.
- (2) Kontrakt skulle tildeles den leverandøren som leverte det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. De nærmere tildelingskriteriene var i kunngjøringen oppgitt som:

”1 – Pris
2 – Pris på service pr. klikk
3 – Funksjonsmessige egenskaper
4 – Serviceopplegg
5 – Kvalitet”
- (3) I konkurransegrunnlaget het det:

”KRITERIER SOM BLIR LAGT TIL GRUNN VED TILDELING AV KONTRAKTEN

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

Det økonomisk mest gunstige tilbud ut i fra pris, servicepris, funksjonsmessige egenskaper, serviceopplegg og kvalitet, og miljøbetraktninger.”

- (4) En leverandør, Konica Minolta Business Solution Norway AS (heretter kalt klager), stilte i e-post av 30. november 2005 spørsmål til konkurransegrunnlaget. Spørsmål 5 og 6 siste setning lød:

”[...] Hva med pkt. 1.19, kvalitet på fargeutskrift, hva forventes at vi skal fylle ut her?”

- (5) Til dette svarte innklagede at *”Kvalitet overlater vi til dere å svare på.”*
- (6) Innen tilbudsfristens utløp 12. desember 2005 var det kommet inn tilbud fra seks leverandører, herunder fra klager og Ricoh Norge AS (heretter kalt Ricoh) som senere ble tildelt kontrakt.
- (7) Under tilbudsevalueringen ga innklagede leverandørene poeng for hvert enkelt tildelingskriterium. Fra evalueringsnotatet hitsettes:

6-Evaluering								
<i>Evaluering av pris, servicepris, funksjonmessige egenskaper, serviceopplegg og kvalitet, og miljøbetraktninger</i>								
	<i>Pris</i>	<i>servicepris</i>	<i>funksj.m egenskaper</i>	<i>service- opplegg</i>	<i>kvalitet</i>	<i>miljø- betraktning</i>	<i>SLUTT SUM</i>	<i>Resultat</i>
<i>8 poeng er best</i>								
<i>[...]</i>								
<i>Ricoh</i>	8	6	7	6	8	8	43	1
<i>[...]</i>								
<i>KonicaMinolta</i>	4	8	6	6	6	8	38	4

- (8) Klager ble i brev av 23. januar 2005 meddelt at Ricoh var innstilt som nummer 1. I brevet het det blant annet:

”Evalueringen av alle tilbudene er gjort etter de oppsatte tildelingskriterier som er: Pris, servicepris, funksjonsmessige egenskaper, serviceopplegg, kvalitet. Disse er likt vektlagt.

Det er satt opp 5 kategorier av maskiner, og i de 5 kommunene fordelte antallet av maskiner seg i antall i de forskjellige kategoriene som følgende:

<i>Kategori 1</i>	<i>149 maskiner</i>	<i>Tot. ant. Kopi 1 949 000</i>
<i>Kategori 2</i>	<i>57 maskiner</i>	<i>Tot. Ant. Kopi 2 229 000</i>
<i>Kategori 3</i>	<i>43 maskiner</i>	<i>Tot. Ant. Kopi 5 062 000</i>
<i>Kategori 4</i>	<i>10 maskiner</i>	<i>Tot. ant. Kopi 993 000</i>
<i>Kategori 5</i>	<i>15 maskiner</i>	<i>Tot. Ant. Kopi 5 623 000</i>

*I evalueringen har vi for hver kategori brukt leie/leasingpris samt servicepris og antall kopier regnet over 5 år. Dette har da gitt oss de totale **levetidskostnadene** for hver leverandørs tilbud.*

Deretter har alle tilbudene blitt evaluert etter tildelingskriteriene, med poeng for hver kategori tildelingskriterium. Alle poengene er så summert og man har fått en evaluering og rangering som viser nedstående resultat.”

- (9) I brev av 30. januar 2006 ba klager om en mer grundig begrunnelse for valg av tilbud. Klager stilte i tillegg en del spørsmål til evalueringsprosessen.
- (10) Klagers brev ble besvart av innklagede i brev av 9. februar 2006. I brevet stod det blant annet:

”Total kontraktsverdi for Ricohs tilbud var på kr. 9 459 000,- ekskl. mva. over 5 år. Total kontraktsverdi for Konica Minolta var på kr. 12 574 000,- ekskl. mva. over 5 år.

Beregnet verdi er fremkommet etter leie/leasingpris for alle maskiner i hver kategori over 5 år, samt servicepris også over 5 år etter antall kopier ut fra statistikk for alle kategoriene. Dette anser vi gir uttrykk for de totale levertidskostnadene for ny maskinpark over 5 år.

[...]

Modellene som Ricoh har tilbudt er i hastighet helt likt Deres tilbud, bortsett fra i kategori 2, hvor Deres maskin er 5 kopier pr. min. hurtigere enn Ricoh.”

- (11) Klager var ikke tilfreds med svaret fra innklagede, og sendte 17. februar 2006 en ny henvendelse.

- (12) Innklagede besvarte henvendelsen i brev av 23. februar 2006. I brevet het det:

”Kvalitet er fremst vurdert ut fra kvalitet på utskrift, der Deres maskiner hadde lavest antall punkter pr. tomme på utskriften (dpi) i enkelte kategorier.

Miljøhensyn er vurdert, og alle tilbyderne har fått samme poengsum på miljøhensyn, da alle har en god miljøprofil og god returordning av tonerkassetter, samt at kopimaskinene destrueres/gjenvinnes etter forskjellige miljømerkinger, som ”Blue Angel” eller lignende etter at levetiden på maskinene er over.”

- (13) Kontrakt mellom innklagede og Ricoh ble inngått 4. april 2006.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (14) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket for offentlige anskaffelser.
- (15) Innklagede har ikke gitt en tilfredsstillende begrunnelse for valg av leverandør. Klager har ikke fått tilstrekkelig tilbakemelding på følgende tildelingskriterier:
- (16) Pris og service
Innklagede har gitt klager en total kontraktsverdi på tilbudet, men det er ikke differensiert mellom de to kriteriene.

- (17) Funksjonsmessige egenskaper
Til tross for at leverandørene i tilbudet måtte svare på en rekke spørsmål vedrørende produktenes utstyr, egenskaper og muligheter, er det bare evalueringen av maskinenes hastighet som er meddelt klager.
- (18) Serviceopplegg
Heller ikke her har klager fått tilbakemelding på hvordan dette er evaluert. Innklagede har i sitt tilsvare gitt tilbakemelding på at det er service responstid og retting av feil ved første gangs besøk som er lagt til grunn ved evalueringen. I konkurransegrunnlaget var det imidlertid lagt opp til at tilbyderne skulle besvare en lang rekke forhold vedrørende service, blant annet bemanning, organisering, kompetanse, responstider, kvalitet og rutiner.
- (19) Kvalitet
Det eneste innklagede har meddelt om dette er at kvalitet er vurdert ut fra kvaliteten på utskrift, og at klagers maskiner hadde lavest antall punkter pr. tomme på utskriften i de enkelte kategoriene. Dette er en svært begrenset vurdering av begrepet kvalitet. Innklagede burde opplyst at kvalitet skulle forstås med en slik begrensning. Svaret innklagede ga på klagers henvendelse, ga ingen hjelp til tilbyderne. Det ga heller ikke inntrykk av at innklagede i forkant hadde bestemt seg for hva som skulle evalueres under kriteriet kvalitet.
- (20) Innklagede sier nå at pris ble avgjørende for valget av Ricoh. Det virker ikke spesielt sannsynlig at alle tilbyderne rangeres likt på alle andre tildelingskriterier enn pris.

Innklagedes anførsler:

- (21) Innklagede bestrider å ha brutt regelverket for offentlige anskaffelser.
- (22) Innklagede ser at den opprinnelige begrunnelsen kunne vært mer fyllestgjørende. Tilfredsstillende begrunnelse er imidlertid gitt i den etterfølgende korrespondansen, samt ved øvrig kontakt med klager.
- (23) Klagers påstand om at innklagede har rangert alle tilbyderne likt på 5 av 6 kriterier, må bygge på en misforståelse av innklagedes tilsvare. Som det fremgår av evalueringsskjemaet, er det foretatt en gjennomgang av alle tilbudene i henhold til oppgitte tildelingskriterier. Klager fikk 38 poeng, noe som tilsvarte en 4. plass, mens Ricoh endte opp med høyest poengsum på 43 poeng. Det var kun på miljøhensynskriteriet at alle tilbudene ble vurdert likt. Det kriteriet som viste den største differansen mellom tilbyderne, var prisen.
- (24) Klagers eksempel under anførselen om mangelfull vurdering av funksjonsmessige egenskaper er kun ett av flere momenter som ble vurdert.
- (25) Klager har listet opp en rekke krav de mener er etterspurt i konkurransegrunnlagets punkt 6, krav til service og oppfølging. I konkurransegrunnlaget er det imidlertid ikke etterspurt noen redegjørelse for bemanning, organisering, kompetanse eller kvalitet i punkt 6.

Klagenemndas vurdering:

- (26) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsens verdi er over EØS-terskelverdien, og anskaffelsen følger derfor forskrift om offentlige anskaffelser del I og II, jf forskriftens § 2-2.

Tildelingskriteriet kvalitet

- (27) Av kravene til forutberegnelighet, likebehandling og gjennomsiktighet i lov om offentlige anskaffelser § 5 følger det at tildelingskriteriene må være klart utformet, slik at alle aktsomme leverandører vil forstå kriteriene på samme måte, jf EF-domstolens dom C-19/00 (SIAC Construction) og flere klagenemndsavgjørelser, for eksempel 2003/273 og 2006/65.
- (28) Det er på det rene at innklagede verken i konkurransegrunnlaget eller på etterfølgende spørsmål fra klager opplyste hvilke forhold som ville bli evaluert i forbindelse med tildelingskriteriet kvalitet. Under tilbudsevalueringen var det kun kvalitet på utskrift og kopier innklagede vurderte. Kvalitet på utskrift og kopier vil være sentralt ved leie/leasing av printere og kopimaskiner. Etter klagenemndas oppfatning vil imidlertid også kvalitet på selve maskinene være av betydning, og det er etter klagenemndas mening naturlig å anta at også dette ville bli vurdert under tilbudsevalueringen. Dersom bare kvalitet på utskrift og kopier skulle evalueres, måtte innklagede ha opplyst om det i konkurransegrunnlaget. Når dette ikke er gjort, finner klagenemnda at innklagede har brutt kravene til forutberegnelighet, likebehandling og gjennomsiktighet i lov om offentlige anskaffelser § 5.

Manglende begrunnelse

- (29) I følge forskrift om offentlige anskaffelser § 10-3 (2) skal oppdragsgiver gi leverandørene en skriftlig begrunnelse for valg av tilbud. Klagenemnda har i flere saker lagt til grunn at denne begrunnelsen skal omtale det valgte tilbudets egenskaper og gi leverandørene informasjon som er nødvendig for å kunne påklage kontraktstildelingen, jf blant annet sakene 2003/230, 2004/215 og 2005/18.
- (30) Innklagede har erkjent at begrunnelsen i meddelelsesbrevet av 23. januar 2006 ikke tilfredsstiller kravet i § 10-3 (2). Spørsmålet er om innklagedes etterfølgende korrespondanse med klager har bidratt til å oppfylle forskriftens krav til begrunnelse.
- (31) Utover å opplyse at Ricohs tilbudspris var lavere enn klagers pris, kan klagenemnda ikke se at innklagede har beskrevet det valgte tilbuds egenskaper i de brev som er sendt klager. Innklagede har heller ikke gitt annen informasjon som var nødvendig for at klager kunne vurdere hvorvidt kontraktstildelingen skulle bestrides. Innklagede har med dette brutt forskriftens § 10-3 (2).

Tilbudsevalueringen

- (32) Ved tilbudsevalueringen har oppdragsgiver et skjønn som bare i begrenset grad kan overprøves rettslig. Klagenemnda kan imidlertid prøve om evalueringen er saklig og forsvarlig og i samsvar med de grunnleggende kravene til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og likebehandling.
- (33) Innklagede har evaluert tilbudene i henhold til tildelingskriteriene som var oppgitt i konkurransegrunnlaget, og har gitt poeng etter hvor godt hvert enkelt kriterium var

oppfylt. Evalueringsdokumentene viser at innklagede ikke har gitt leverandørene lik poengsum på alle andre kriterier enn pris, slik klager er inne på. Klagenemnda har ikke forutsetninger for å se om tilbudsevalueringen på andre måter har vært vilkårlig.

Konklusjon:

Ski kommune har brutt kravene til forutberegnelighet, likebehandling og gjennomsiktighet i lov om offentlige anskaffelser § 5 ved at konkurransegrunnlaget ikke opplyste om at bare kvalitet på utskrift og kopier ville bli evaluert i forbindelse med tildelingskriteriet kvalitet.

Ski kommune har brutt forskrift om offentlige anskaffelser § 10-3 (2) ved at det ikke ble gitt tilstrekkelig begrunnelse for valg av tilbud.

For klagenemnda,
18. september 2006

Inger Marie Dons Jensen