



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av rammeavtale(r) på kontor- og datarekvisita. Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt kravene til forutberegnelighet og likebehandling i lovens § 5 ved ikke å opplyse tilbyderne om de volumtall per varelinje som ville bli lagt til grunn for evalueringen forut for tilbudsfristens utløp. Klager øvrige anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 22. juni 2009 i sak 2009/23

Klager: Lyreco Kontorprodukter AS

Innklaget: Hedmark og Oppland fylkeskommuner

Klagenemndas medlemmer: Magni Elsheim, Kai Krüger og Andreas Wahl.

Saken gjelder: Manglende opplysning om volumtall for anskaffelsen. Tilbudsevaluering.

Bakgrunn:

- (1) Hedmark og Oppland fylkeskommuner (heretter kalt innklagede) kunngjorde 6. november 2008 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av rammeavtale(r) på følgende to grupper av kontorrekvisita; 1. papir og farget papir og 2. kontor- og datarekvisita med unntak av papir og farget papir. Det var anledning til å gi tilbud på en av produktgruppene eller begge to. Avtalen skulle gjelde Hedmark og Oppland fylkeskommuner, samt en rekke nærmere angitte underlagte/tilsluttede virksomheter
- (2) I konkurransegrunnlagets punkt 1.2 var anskaffelsens totale verdi anslått til ca. 4 millioner kroner per år. Det var videre angitt at det skulle inngås rammeavtale for to år, med mulighet for forlengelse i 1 + 1 år. Dette gir en samlet totalverdi på ca. kr 16 millioner.
- (3) I konkurransegrunnlagets punkt 3.2 var det angitt følgende tildelingskriterier:

"Det økonomisk mest fordelaktige tilbud basert på følgende kriterier vil bli valgt:

Pris, vekt 40 %, se pkt. 3.2.1

Miljø, vekt 20 %, se pkt. 3.2.2

Produktkvalitet, vekt 20 %, se pkt. 3.2.3

Bestilling / distribusjon / oppfølging, vekt 20 %, se pkt. 3.2.4

3.2.1 Pris

Priser skal oppgis i hht krav i vedlegg C1 Prisskjema. For produkter som ikke er listet i C1 skal oppgis rabatter i C2 Rabattmatrise. Priser skal være i NOK, inkl emballasje og ekskl mva, fritt levert varemottaker.

3.2.2 Miljø

Miljøkriteriet evalueres på bakgrunn av opplysninger om leverandørens miljøarbeid gitt i tilbudet og på skjema vedlagt i vedlegg G, samt andel miljøsertifiserte produkter fra vedlegg C1.

3.2.3 Produktkvalitet

Produktkvaliteten evalueres på bakgrunn vareprøvene som levers i henhold til vedlegg H. Vareprøvene testes ut av et testpanel.

3.2.4 Bestilling / distribusjon / oppfølging

Vi ber om at dere beskriver rutinene for bestilling, distribusjon og levering i tilbudet.

- Bestilling: Vi ber dere beskrive bestillingsrutiner generelt, og spesielt bestilling over internett. Hvordan foregår bestillingen, hvilke søkemuligheter ligger på nettsiden, hvilken informasjon om produktene er tilgjengelig ifm. bestilling. I tillegg ber vi dere beskrive andre forhold ifm nettbestilling og andre bestillingskanaler som dere mener er av interesse for bestiller.

- Distribusjon: Vi ber dere beskrive hvordan varene distribueres til kundene, leveringshyppighet, fleksibilitet, hasteleveringer, tid fra bestilling til levering og andre forhold dere mener kan være av interesse for kunden.

- Oppfølging: Vi ber dere beskrive rutiner for hvordan restordre behandles og hvilken informasjon bestiller får. Hvilken informasjon blir gitt om forventet leveringstidspunkt og når blir denne informasjonen gitt til bestiller. Blir det gitt beskjed om erstatningsprodukter uoppfordret og hvordan prises disse i forhold til produktet som opprinnelig er bestilt? Hvordan blir det gitt beskjed når et produkt er gått ut av produksjon og hvilken pris må betales for nye produkter som kommer inn til erstatning for disse.”

- (4) I konkurransegrunnlagets vedlegg C1 var det inntatt et prisskjema som inneholdt alle de produktene tilbyderne skulle prise ved inngivelsen av sine tilbud. Skjemaet inneholdt ikke noen opplysning om forventet volumtall for de ulike produktene.
- (5) I brev av 24. november 2008 fra innklagede til tilbyderne ble det informert om følgende spørsmål til konkurransen, samt gjengitt følgende svar fra innklagede:

”I deres anbudspapirer, excel arket, er der ingen antall på noen av varene. Det er blant annet mange tonere i deres forespørsel som sannsynligvis utgjør en stor post. Finnes det noen antall på disse, og selvsagt helst også på andre produkter.

Svar:

Vi har arbeidet for å få et best mulig estimat over forbruk av de ulike produktene. Vi ser imidlertid at dette endrer seg mye fra år til år. Vi vil forsøke å gi noen estimater på de produktene vi kjøper mest av. Estimaten baserer seg på statistikk for Hedmark og Oppland fylkeskommuner for 2007, og det er usikkert om vi kjøper tilsvarende i 2009. Når det gjelder tonere vil det i hovedsak være Hedmark fylkeskommune som vil kjøpe det på denne avtalen. Oppland fylkeskommune har en egen avtale for kjøp av resirkulerte tonerkassetter.

Produkt
Blyant
Rollerpenn

Estimert antall
4 300 stk
2 000 stk

Kulepenn	4 000 stk
Whiteboardpenn	3 000 stk
Div. notatblokker selvklebende	5 000 stk
Spiralhefte	1 600 stk
Brevordner	2 000 stk
Skilleblad, div. 5 /10 delt, papir/plast	15 000 stk
Innleggsmappe	4 300 stk
Plastomslag div ulike åpninger	470 000 stk
Div transparenter	26 000 ark
Etiketter A4	72 000 ark
Konvolutt, div hvit C5	112 000 stk
Skrivepapir konsept	140 000 ark
Skrivepapir eksamen	170 000 ark
Data lagringsmedier CD/DVD	2 700 stk
Blekkpatroner	132 stk
Lasertoner original HP	160 stk
Høykapasitetstoner, Dell fargelaserprinter	300 stk
Kopipapir med tilsvarende kvalitet som "DataCopy", linje 200	17 500 000 ark"

- (6) Innen tilbudsfristens utløp den 5. januar 2009 mottok innklagede 6 tilbud, deriblant fra Lyreco Kontorprodukter AS (heretter kalt klager), Corporate Express Norge AS og NorEngros Johs. Olsen AS.

- (7) I innklagedes referat fra evalueringsmøte av 27. januar 2009 fremgår det følgende om evalueringen av tildelingskriteriet pris:

"Årskostnad ved valg av de ulike leverandørene er beregnet på bakgrunn av forventet årsforbruk av de forskjellige produktene på tilbudets prisliste."

- (8) Referatet er også vedlagt en liste over de volumtall innklagede la til grunn i evalueringen. Denne viser at innklagede her har utarbeidet forventede volumtall for hver enkelt produktlinje. Basert på volumtallene kom innklagede frem til en beregnet årskostnad per leverandør. For produktgruppen kontor- og datarekvisita utenom papir og farget papir var Corporate Express Norge AS rimeligst med en beregnet årskostnad på kr 368 026,44, mens klager var rangert som den tredje rimeligste med en beregnet årskostnad på kr 760 001,27. På produktgruppen papir og farget papir var Nor Engros Johs. Olsen AS rangert som rimeligst med en beregnet årskostnad på kr 436 442, 85, mens klager var rangert som nest rimeligst med en beregnet årskostnad på kr 523 606,53. Dette innebærer at det rimeligste alternativet totalt sett ga en beregnet årskostnad på kr 804 469,29. Til sammenligning ga det dyreste alternativet er beregnet årskostnad på kr 1 888 914,40.

- (9) Om evalueringen av tildelingskriteriet "bestilling/distribusjon/oppfølging" fremgår det følgende:

"Evaluering bestilling / distribusjon / oppfølging – vekt 20 %

Vi gikk gjennom tilbudene, og plukket ut punkter hvor en spesiell leverandør skiller seg spesielt positivt eller negativt ut. Vedkommende fikk da tillegg eller fratrekk på score på bakgrunn av dette. Alle har i utgangspunktet en score på 4.

Bestilling:

Lyreco: 30 dagers retur – andre har 8 dager +

Lyreco: Bestilling – helt til kl. 5 +

Maske/Corporate: har funksjon for retur i netthandel +

Lyreco 5

Corporate 4,5

Maske 4,5

Wittusen 4

NorEngros 4

Levering:

Nor Engros: Utsalg 3 steder i fylkene +

Nor Engros: Fleksibel på hasteordre, leverer om nødvendig med egen bil +

Wittusen: bra på hasteordre (innen 2 t) +

Maske: levering kun en gang per uke på faste dager, lite fleksibelt ÷

Maske/Lyreco: Beskriver ikke rutine for håndtering av hasteordre ÷

NorEngros 5

Wittusen 4,5

Corporate 4

Lyreco 3,5

Maske 2,5

Oppfølging:

Nor Engros: Særlig detaljert beskrivelse av service/oppfølging, detaljerte kurstilbud, informerer om endringer i sortiment +

Wittusen: Informerer om endringer i sortiment +

Maske: Opplyser ikke om noe kurstilbud ÷

NorEngros 5

Wittusen 4,5

Corporate 4

Lyreco 4

Maske 3,5”

- (10) I brev av 30. januar 2009 ble tilbyderne meddelt at rammeavtalen på papir og farget papir var tildelt Nor Engros Johs. Olsen AS, og at rammeavtalen på kontor- og datarekvisita utenom papir og farget papir var tildelt Corporate Express AS.
- (11) Saken ble så brakt inn for klagenemnda i e-post av 10. februar 2009. I innklagedes tilsvaer til klagenemnda av 6. mars 2009 ble det opplyst at kontrakt ville bli inngått innen vedståelsesfristens utløp den 5. april 2009.

Anførsler:

Klagers anførsler:

Manglende angivelse av volumtall per varelinje

- (12) Innklagede har brutt kravene til likebehandling, forutberegnelighet og gjennomsiktighet ved å unnlate å opplyse volumtall på de varene som anskaffelsen gjaldt. Siden eksisterende leverandør hadde kunnskap om disse tallene, i motsetning til klager og andre som ikke tidligere har vært leverandør til innklagede, hadde denne leverandøren et konkurransemessig fortrinn.
- (13) Forut for tilbudsfristens utløp etterspurte klager volumtall på den enkelte varelinje. Tilbyderne ble da gitt en oversikt over volum per varegruppe. Denne kan imidlertid ikke brukes i en strategiberegning, da de enkelte varegrupper inneholder en rekke ulike varelinjer, og det var ikke opplyst hvordan forbruket per varegruppe skulle fordeles på de aktuelle varelinjene. Når innklagede har vært i stand til å anslå vareforbruket per varelinje under tildelingsevalueringen, stiller klager seg undrende til at dette ikke kunne vært gjort på forhånd. Det bes om at anbudet avlyses.

Evalueringen av tildelingskriteriet "bestilling/distribusjon/oppfølging"

- (14) I innklagedes evalueringsbrev står det at en av de øvrige tilbyderne blant annet hadde brukerseminar. Klager stiller spørsmålsteget ved hvorfor dette ikke også står oppført på klager. Det ser ut som om innklagede har tatt hensyn til andres beskrivelser ved bedømmelsen av klager.

Innklagedes anførsler:

Manglende angivelse av volumtall per varelinje

- (15) Det bestrides at kravene til likebehandling, forutberegnelighet og gjennomsiktighet er brutt under dette punkt. Oppland fylkeskommune har i konkurransegrunnlaget oppgitt et omtrentlig samlet avtaleomfang på ca. 4. mill NOK per år. Den 25. november ble det lagt ut tilleggsinformasjon med omtrentlig forbruk på de ulike produktgruppene, etter at Lyreco hadde etterspurt denne informasjonen. I spørsmålet fra Lyreco var det ikke spesifisert at selskapet ønsket informasjon om estimert antall per varelinje. Innklagede forsøkte derfor å besvare spørsmålet så godt som mulig, ved å oppgi estimert antall per produktgruppe. Det var ønskelig å poengtere at et fremtidig forbruk var usikkert, og innklagede kommenterte derfor dette særskilt i teksten. Dette var årsaken til at det ikke ble informert om forventet forbruk per varelinje. Lyreco ga ingen tilbakemelding om at denne informasjonen ikke var tilstrekkelig. Den produktgruppen som Lyreco spesifikt etterspurte informasjon om, var tonere. Tonere har innklagede tidligere anskaffet fra flere ulike leverandører, og eksisterende leverandør har derfor ikke oversikt over fylkeskommunenes forbruk på denne varegruppen. Tilsvarende gjelder for varegruppen kopipapir. Hedmark og Oppland fylkeskommuner har tidligere hatt ulike leverandører av kopipapir. Det er derfor ikke riktig at eksisterende leverandør av kontorrekvisita har hatt mer informasjon enn de andre leverandørene på varegruppene tonere og kopipapir. For kontorrekvisita har eksisterende leverandør statistikk over hva som er kjøpt på avtalen. Denne statistikken er svært omfattende, og estimert antall som er benyttet ved prisevaluering kan ikke hentes direkte ut fra denne statistikken. Ved beregning av antatt forbruk som er benyttet ved estimering av pris, er antallet i denne statistikken bearbeidet. Enhet er regnet om til stk, varelinjer er slått sammen, antallet er korrigert med forventet endringer i forbruksmønsteret.

Evalueringen av tildelingskriteriet "bestilling/distribusjon/oppfølging"

- (16) Innklagede antar at klager sikter til innklagedes uttalelse under vurderingen av kriteriet "bestilling/distribusjon og oppfølging" i dokumentet "referat fra evalueringsmøte". I

utgangspunktet fikk alle tilbyderne scoren 4. Deretter ble det gjort fratrekk eller tillegg dersom en leverandør skilte seg spesielt ut, negativt eller positivt. Klager fikk ikke noen kommentar fordi selskapets tilbud ikke skilte seg spesielt ut på dette punkt. Dette i likehet med en rekke av de øvrige tilbyderne. Norengros fikk tilleggspoeng, ikke pga brukerseminar eller implementering, slik klager har henvist til, men fordi selskapet hadde lagt ved en detaljert beskrivelse av kurstilbud. Leverandøren tilbyr å stille sin ekspertise til innklagedes rådighet i tillegg til kostnadsfrie standardiserte kurspakker. Dette innen papir, ergonomi, workshop i trender, nyheter, miljø/sikkerhet og samarbeidsform, imation, samt kurs i printere og forbruksvareløsninger. Dette ga tilbudet en merverdi da det krever tid og kunnskap å sette sammen kurspakker. For innklagede er det en fordel å kunne sende ut beskrivelse av standardkurs til virksomhetene, for slik å be om tilbakemelding på hvilke kurs som er aktuelle for dem.

Klagenemndas vurdering:

- (17) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om Klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen følger etter sin opplyste verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr 402 del I og III, jf forskriftens §§ 2-1 og 2-2.

Manglende angivelse av volumtall per varelinje

- (18) Klager har anført at innklagede skulle ha opplyst volumtall på den enkelte varelinje, og ikke bare per varegruppe, forut for tilbudsfristens utløp. Det er vist til at tidligere leverandør hadde informasjon om dette, og at det dermed foreligger et konkurransemessig fortrinn for denne. Videre er det også vist til at innklagede har utarbeidet denne informasjonen etter tilbudsfristens utløp, og benyttet den ved tilbudsevalueringen. Klager har etter dette bedt om at konkurransen blir avlyst. Innklagede har forklart at begrunnelsen for at det ikke ble opplyst volumtall per varelinje var at det var ønskelig å poengtere at et fremtidig forbruk var usikkert. Videre kan innklagede ikke se at denne informasjonen er blitt etterspurt. Det bestrides også at valgte leverandør, som tidligere leverandør på deler av anskaffelsen, hadde mer kunnskap enn de øvrige leverandørene idet de aktuelle produktene tidligere er anskaffet fra flere leverandører, og det ved utarbeidelsen av volumtall for denne anskaffelsen var nødvendig å tilpasse de historiske tallene til et nytt forventet forbruksmønster. Foruten de forhold partene har trukket frem har klagenemnda også merket seg at det synes å være et relativt stort avvik mellom den anslåtte årsverdi av anskaffelsen som innklagede opplyste i konkurransegrunnlaget, jf. grunnlagets punkt 1.2 som fastsetter denne til ca kr 4 mill per år, mot den beregnede årsverdien innklagede kom frem til for de ulike tilbudene under tilbudsevalueringen, jf innklagedes dokument fra evalueringsmøtet av 24. januar 2009, hvor det rimeligste alternativet ga en beregnet årskostnad på ca kr 805 000 og det dyreste alternativet ga en beregnet årskostnad på ca kr 1,9 mill.
- (19) Klagenemnda har blant annet kommentert spørsmålet om oppdragsgiver plikt til å opplyse om volumer i sak 2005/87 og sak 2008/204. I sak 2008/204 (dissenssak) uttalte flertallet følgende om plikten til å opplyse forventede volumtall til tilbyderne forut for tilbudsfristens utløp:

”(82) Hvilke mengder oppdragsgiver skal anskaffe eller hvilket forventet volum som oppdragsgiver vil legge til grunn ved vurdering av tilbudene, vil normalt være vesentlig for tilbyderne å kjenne til. Det er her tale om viktige faktiske opplysninger som oppdragsgiver normalt må oppgi, jf. kravet til forutberegnelighet i lovens § 5. Nemnda

vil dog for ordens skyld presisere at dette ikke behøver å innebære at oppdragsgiver forplikter seg til å anskaffe oppgitt volum. Denne plikten forsterkes dersom manglende opplysning kan gi enkelte tilbydere en fordel i forhold til andre, jf. klagenemndas sak 2005/116 der mengde ikke var opplyst men der én av tilbyderne var kjent med volumene, jf. kravet om likebehandling i lovens § 5. Om manglende opplysninger om anslått volum skal tillegges betydning, vil dog avhenge av om tilbyderne har hatt forutsetninger for selv å anslå volumet, og i denne vurderingen vil et moment være om tilbyderne rent faktisk har lagt til grunn forskjellige volumer i tilbudsutarbeidelsen, jf. klagenemndas sak 2008/177. Plikten til å oppgi volumer må imidlertid avgrenses mot tilfeller der oppdragsgiver har saklig grunn til å hemmeligholde informasjon eller der opplysning om volumer har mindre betydning for utarbeidelse av tilbud. Saklig grunn kan for eksempel være fare for taktisk prising.

(83) Selv om det som utgangspunkt må oppstilles en plikt om at en oppdragsgiver ut fra kravet til forutberegnelighet skal opplyse om volumer som vil bli lagt til grunn ved tilbudsevalueringen, må dette vurderes konkret.

- (20) Etter klagenemndas oppfatning må det avgjørende i denne saken være at innklagede etter tilbudsfristens utløp enkelt beregnet det forventede volum per varelinje, og benyttet disse tallene ved tilbudsevalueringen. Det er også på det rene at den beregnete årskostnad innklagede kom frem til under tilbudsevalueringen avviker relativt mye fra den anslåtte årsverdi av anskaffelsen som innklagede opplyste i konkurransegrunnlaget. Videre må det legges til grunn at klager etterspurte denne informasjonen forut for tilbudsfristen, jf. innklagedes gjengivelse av klagers spørsmål i brevet til tilbyderne av 24. november 2008. Nemnda kan da ikke se at den begrunnelsen innklagede har gitt for å ikke opplyse volumtallene gir en saklig grunn til hemmelighold. Etter nemndas oppfatning må det være fullt mulig å opplyse forventede volumtall som vil bli lagt til grunn ved evalueringen samtidig som det presiseres at det kan være usikkerhet knyttet til tallene, og at innklagede ikke vil forplikte seg til å anskaffe det oppgitte volum. Videre må det etter nemndas oppfatning også kunne legges til grunn at valgte leverandør har hatt mer kunnskap om forventet volum på de ulike varelinjene enn de øvrige leverandørene, i kraft av å ha vært tidligere leverandør på deler av anskaffelsen. Klagenemnda er derfor kommet til at innklagede skulle ha opplyst de forventede volumtall som ville bli lagt til grunn ved evalueringen av tilbudene forut for tilbudsfristens utløp. Innklagedes unnlatelse av å gjøre dette utgjør et brudd på kravene til forutberegnelighet og likebehandling i lovens § 5.

- (21) Idet kontrakt nå er inngått, er det for sent for innklagede å avlyse konkurransen, jf. klagers anmodning om at konkurransen blir avlyst.

Evalueringen av tildelingskriteriet "bestilling/distribusjon/oppfølging"

- (22) Klager har under dette punkt stilt spørsmålstegn ved om innklagede kan ha evaluert riktig tilbud da fylkeskommunene bedømte klagers tilbud. Dette fordi det ikke er nevnt noe om at klager tilbød brukerseminar under punktet som omhandler evaluering av tildelingskriteriet "bestilling/distribusjon/oppfølging", jf. referatet fra evalueringsmøtet av 24. januar 2009.
- (23) I innklagedes prosesskrift av 22. april 2009, inntatt ovenfor under innklagedes anførsler, er det etter nemndas oppfatning gitt en god forklaring på hvordan innklagede bedømte tilbudene under tildelingskriteriet "bestilling/distribusjon/oppfølging". Når

dette ses i sammenheng med de opplysningene som er gitt i referatet fra evalueringsmøtet av 24. januar 2009, er det etter nemndas oppfatning ingenting som tyder på at innklagede har lagt til grunn feil tilbud ved bedømmelsen av hva klager tilbød, eller for øvrig at innklagede skulle ha lagt til grunn at klager ikke tilbød brukerseminar. Klagers anførsel kan derfor ikke føre frem.

Konklusjon:

Hedmark og Oppland fylkeskommuner har brutt kravene til forutberegnelighet og likebehandling i lovens § 5 ved ikke å opplyse tilbyderne om hvilke volumer som ville bli lagt til grunn per varelinje ved evalueringen forut for tilbudsfristens utløp.

Klagers øvrige anførsler har ikke ført fram.

For klagenemnda,

22. juni 2009

Andreas Wahl