



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Klager har deltatt i en åpen anbudskonkurranse om rammeavtale for levering av renholds- og sanitærprodukter. Klagenemnda fant at forskriftens § 22-2 (2) jf. kravet til forutberegnelighet i lovens § 5 var brutt ved at det ikke var dokumentert at poengskalaen fra 0-10 ble benyttet for tildelingskriteriet "pris". Videre var forskriftens § 17-1 jf. kravet til forutberegnelighet i lovens § 5 brutt ved at konkurransegrunnlaget var uklart vedrørende om kvalitet var et tildelingskriterium. Innklagede hadde brutt kravene til likebehandling og god forretningsskikk i lovens § 5 ved ikke å benytte adgangen til å avklare hva som var riktig antall meter per rull av "toalettpapir 1 lag ubleket 140 gr". Kravet til forutberegnelighet i lovens § 5 var brutt ved at det for "papirsekk 100 liter MY 70" ble lagt til grunn en pris for 10 ganger flere sekker enn det som fulgte av volumangivelsen i konkurransegrunnlaget. Kravet til en nærmere begrunnelse for valg av leverandør i forskriftens § 20-16 (4) var brutt ved at valgte leverandørs totalpris ikke var oppgitt. Klagenemnda fant til sist at innklagede hadde brutt forskriftens § 20-13 (1) bokstav f ved ikke å avvise tilbudet fra valgte leverandør. Det ble antatt at klager kunne ha krav på erstatning for den negative kontraktsinteresse. Klagers øvrige anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 9. mars 2009 i sak 2009/9

Klager: Premiere Produkter AS

Innklaget: Rogaland fylkeskommune

Klagenemndas medlemmer: Tone Kleven, Kai Krüger og Andreas Wahl.

Saken gjelder: Unormalt lavt tilbud. Poengskala. Angivelse av tildelingskriterier i konkurransegrunnlaget. Uklart konkurransegrunnlag. Modell for prisevaluering. Plikt til avklaring. Prisevaluering. Begrunnelse. Avvisning av valgte leverandørs tilbud. Erstatning.

Bakgrunn:

(1) Rogaland fylkeskommune (heretter kalt innklagede) kunngjorde 13. juni 2008 en åpen anbudskonkurranse om rammeavtale for levering av renholds- og sanitærprodukter.

(2) Fra konkurransegrunnlaget hitsettes fra punkt 1.2 "Konkurransen gjelder":

"Rogaland fylkeskommune inviterer til åpen anbudskonkurranse på levering av renholdsprodukter innenfor følgende hovedvaregrupper:

- 1. Tørk*
- 2. Rengjøringsmidler*
- 3. Renholdsrekvisita*
- 4. Renholdsmaskiner*
- 5. Avfallssekker"*

(3) I konkurransegrunnlaget punkt 1.10 var det opplyst at det ikke var anledning til å gi tilbud på deler av oppdraget.

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

- (4) Fra konkurransegrunnlaget punkt 1.11 "Tilleggsopplysninger" hitsettes følgende:

"Dersom leverandør finner at konkurransegrunnlaget ikke gir tilstrekkelig veiledning, kan han skriftlig be om tilleggsopplysninger hos kontaktperson. Svar på skriftlige henvendelser vil bli distribuert til alle som har mottatt konkurransegrunnlaget. Dersom det oppdages feil i konkurransegrunnlaget, ber vi om at også dette formidles skriftlig til kontaktperson."

- (5) Fra konkurransegrunnlaget hitsettes fra punkt 1.12 "Forbehold":

"Oppdragsgiver tar forbehold om:

[...]

- Gjennomføre konkurranser særskilt ved større investeringer i renholdsmaskiner"

- (6) Fra konkurransegrunnlaget punkt 3 "Kravspesifikasjon" hitsettes følgende:

"3.1 Produktsortiment

Produktsortimentet og tilhørende tjenester som tilbys må ha bredde og dybde nok til å dekke oppdragsgivers behov for renholdsprodukter i avtaleperioden.

Leverandørens tilbud skal gi grunnlag for å vurdere om tildelingskriteriene er oppfylt, og være basis for sammenligningen med konkurrerende tilbud. Det bør derfor legges stor vekt på å beskrive hvordan tilbudet oppfyller følgende tildelingskriterier:

3.2 Kvalitet

Leverandør skal tilby standardiserte produkter fra anerkjente produsenter med god kvalitet, lang levetid og som er i henhold til tilbudsskjema. Produktene skal bidra til et kostnadseffektivt renhold i hele produktets levetid og være egnet for formålet (bruk i fylkeskommunale bygg og skoler). For eksempel er det et krav at produktene som tilbys har en stor slitestyrke og holdbarhet. Renholders arbeidssituasjon/forhold skal vektlegges ved at det tilbys produkter som letter arbeidsprosessen og at frekvensen på renholdet er lavest mulig.

Alle produkter skal være merket i henhold til norsk lov og på norsk.

Oppdragsgiver må ha mulighet til tilgang til leverandørens tilbudte produktsortiment ved behov i evalueringsfasen."

- (7) Fra konkurransegrunnlaget punkt 4 "Tildelingskriterier" hitsettes følgende:

"Det økonomisk mest fordelaktige tilbudet velges ut fra en totalvurdering av kriteriene i tabell 4.1 som står i prioritert rekkefølge.

Tabell 4.1

<i>Tildelingskriterier</i>
<i>Pris 50 %</i>
<i>Bestillings- og leveringsrutiner 35 %</i>

<i>Opplæring, service og bistand 10 %</i>
<i>Miljø 5 %</i>

Svar på spørsmålene i kravspesifikasjonen vil bli kategorisert i henhold til tildelingskriteriene og en gitt karakter. Det vil bli benyttet karakterskalaen 0 (dårligst) til 10 (best).

4.1 Pris

Alle priser skal dersom ikke noe annet er avtalt være eksklusive merverdiavgifter og i norske kroner.

Priser og rabatter oppgis iht vedlagt prisskjema. Når det gjelder kjøp/leie av maskiner over kr 10 000 forbeholder oppdragsgiver seg å kunne ta kontakt med minst 3 leverandører i markedet for innhenting av pris på aktuell maskin som skal anskaffes.

Prisene skal være faste og inklusive alle kostnader, herunder miljøgebyr, returkostnader, bompenger, emballasje, skatter, anbrekk, transport, service, leverings- og faktureringsomkostninger mv.

Poster som ikke er priset anses som innkalkulert i andre poster.

Hvis spesialpris (kampanjetilbud) eller prisendring gir gunstigere pris enn avtalen, gjelder laveste pris.

Pris på varesortiment utover anbudsforespørlene skal ha samme priskalkulasjon som tilbud gitt i henhold til kravspesifikasjonen.

Pris på tjenester i forbindelse med service og reparasjoner på maskiner bes oppgitt.

[...]

4.3 Opplæring, service og bistand

[...]

For å oppnå hensiktsmessig og forsvarlig bruk av tilbyders produkter har renholdere behov for opplæring og bruk av produkter for å oppnå økt lønnsomhet. Tilbyder bes oppgi om det i forbindelse med avtalen vil kunne tilbys opplæring av disse ved arrangement av temadager og annen opplæring, herunder oppgi innhold og antatt forbruk i timer. Tilbyder skal også oppgi hvilken service som kan tilbys på maskiner, hvor servicen foretas, gjennomsnittlig servicetid, reparasjonstid og leveringstid.

- (8) Vedlagt konkurransegrunnlaget var det et prisskjema, inneholdende produktspesifikasjon og antatt årlig omfang. Fra prisskjemaet hitsettes følgende:

"Produkt, spesifikasjon. Tilbudte produkter som tilbyder vil anbefale for å oppnå ønsket kvalitet	Antatt årlig omfang	Paknings-enhet	Forbruk à pkn enhet
[...]			

Toalettpapir			
Toalettpapir 1 lag ubleket 140 gr	100 krt		
Toalettpapir 2 lag ubleket 125 gr	300 krt		
Toalettpapir 2 lag soft 125 gr, nyfiber	500 krt		
Toalettpapir ubleket 0,7 kg 1 lag	400 krt		
Toalettpapir ubleket 1,2 kg 1 lag	400 krt		
Toalettpapir bleket 0,7 kg 2 lag nyfiber	6000 krt		
Toalettpapir bleket 1,2 kg 2 lag nyfiber	6000 krt		
Håndtørkepapir, senterruller	1500 krt		
mini soft 0,6 kg nyfiber	800 krt		
mini ubleket 0,7 kg	100 krt		
mini nyfiber 0,7 kg	300 krt		
midi ubleket 1,1 kg	500 krt		
midi nyfiber 1,1 kg	6000 krt		
midi soft 1,1 kg	2500 krt		
maxi standard 1,6 kg	2500 krt		
maxi soft 1,6 kg nyfiber	3000 krt		
maxi ubleket 1,5 kg	700 krt		
maxi ubleket 2,2 kg	700 krt		
Falset papirhåndkle c-fold ubleket 1 lag	100 krt		
Falset papirhåndkle z-fold nyfiber 2 lag	1000 krt		
Falset papirhåndkle soft nyfiber 2 lag	500 krt		
papirtwist 12,5 kg	300 krt		
Håndtørk mekanikere, god kvalitet	20 stk		
håndtørk for dispenser	1 stk		
håndtørk for dispenser, ark	1 stk		
Plast			
Plastposer 50x50 cm	600 krt		
Plastposer 60x60 cm	8000 krt		
Plastposer 60x90 cm	2500 krt		
Papirsekk 100 liter – MY 70	100 krt		
Plastsekk 100 liter – MY 70	2000 krt		
Plastsekk 100 liter – min 50 MY	12000 krt		
Hvite plastsekker 100 L	1000 krt”		

- (9) Premiere Produkter AS (heretter kalt klager) leverte inn tilbud innen tilbudsfristen 1. september 2008.
- (10) Den 1. september 2008 ble tilbudsfristen endret til 19. september 2008.
- (11) I e-post av 8. september 2008 ble klager gjort oppmerksom på at det var foretatt følgende endringer i kravspesifikasjonen:

”Vi har sett over volumet, og ser at det er ved en feil brukt krt. i stedet for per stk/rull. Dette gjelder papir/sekker/poser.”

(12) Innen tilbudsfristens utløp 19. september 2008 mottok innklagede fire tilbud, herunder et nytt tilbud fra klager og et tilbud fra Corporate Express Norge AS. I det følgende har klagenemnda tatt ut opplysninger i saksdokumentene som antas å utgjøre forretningshemmeligheter, så som enhetspriser, jf. forskriftens § 3-6.

(13) Fra klagers tilbud hitsettes følgende fra punkt 4.3 om opplæring, service og bistand:

"Kurs og opplæring:

(...) er hovedansvarlig for kurs og opplæring hos oss og vil tilby dere en meget god og grundig grunnopplæringspakke og videregående kurser. Se vedlegg 4.3.4 for en detaljert oversikt på hva vi tilbyr dere av kostnadsfrie og kostnadsbærende kurs og seminarer. Alle våre kurs og seminarer uavhengig av om de er kostnadsbærende eller ikke legger vi fokus på følgende:

[...]

De kostnadsbærende kursene og seminarene går ikke inn på selve produktene men går heller inn på metoder og andre relevante detaljer og oppgaver i faget renhold."

(14) Fra klagers tilbud hitsettes fra rabattskjemaet som var vedlagt tilbudet:

<i>"Varenr</i>	<i>Varenavn</i>	<i>Ant</i>	<i>Enhet</i>	<i>Veil pris</i>	<i>Rabatt i %</i>	<i>Nettopris</i>
<i>[...]</i>						
<i>1</i>	<i>Toalettpapir</i> <i>Toalettpapir 1lags 140 gr a 64 rl</i>	<i>1</i>	<i>rull</i>	<i>[...]</i>	<i>[...]</i>	<i>(...)</i>
<i>[...]</i>						
	<i>Håndtørkepapir, senterruller</i>					
<i>[...]</i>						
<i>1</i>	<i>47021/m Comfort H-tørkepapir</i> <i>1,1 kg 1 lag</i>	<i>1</i>	<i>rull</i>	<i>[...]</i>	<i>[...]</i>	<i>(...)</i>
<i>[...]</i>						
	<i>Plast</i>					
<i>[...]</i>						
<i>47043</i>	<i>Papirsekk 100lt 2-lags</i>	<i>1</i>	<i>stk</i>	<i>[...]</i>	<i>[...]</i>	<i>(...)"</i>

(15) I brev av 5. november 2008 ble klager meddelt at klagers selskap var tildelt kontrakt. Fra brevet hitsettes begrunnelsen for tildelingsbeslutningen:

"Tildelingen er foretatt på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbud. Kriteriene som er blitt vektlagt er de som var angitt i kunngjøringen og konkurransegrunnlaget.

Oversikt over oppnådd score på tildelingskriteriene

<i>Tildelings-</i> <i>kriterier</i>	<i>Pris (50)</i>	<i>Ikke pris kriteriet (50)</i>	<i>Sum (100)</i>	<i>Rangering</i> <i>Totalt</i>
<i>Premiere</i>	<i>50</i>	<i>49</i>	<i>99</i>	<i>1 "</i>

- (16) Fra innklagedes evalueringsmatrise hitsettes følgende:

***"Evalueringsmatrise
Ikke-pris kriterier***

<i>Premiere</i>			
<i>Vekting</i>	<i>Poeng 0 10</i>	<i>Sum</i>	
6	10	60	
4	9	36	
0,35		96	34
<i>Vekting</i>	<i>Poeng 0 10</i>	<i>Sum</i>	
5	10	50	
1	10	10	
1	10	10	
3	10	30	
0,1		100	10
<i>Vekting</i>	<i>Poeng 0 10</i>	<i>Sum</i>	
5	10	50	
5	10	50	
0,05		100	5
			49"

- (17) Corporate Express Norge AS påklaget tildelingsbeslutningen i brev av 14. november 2008.
- (18) I e-post av 20. november 2008 ble klager informert om at innklagede hadde mottatt klage på tildelingsbeslutningen. Fra e-posten hitsettes:
- "Vi ber om å få en oppdatert statistikk over kjøpt volum i 2007. Ber om at denne statistikken også inneholder en oversikt over hva og hvor mye de enkelte enhetene (skolene samt sentraladministrasjonen) har kjøpt for."*
- (19) I brev av 24. november 2008 opprettholdt Corporate Express Norge AS klagen på tildelingsbeslutningen.
- (20) I brev av 15. desember 2008 ble klager meddelt at Corporate Express Norge AS (heretter kalt valgte leverandør) var tildelt kontrakt. Klagefrist var satt til 22. desember 2008. Fra brevet hitsettes følgende:

"RFK har i evalueringen av innkomne tilbud benyttet enhetspriser pr. meter, ark og poser for produktene toalettpapir og plast, og ganget disse enhetsprisene med forventet volum angitt i rull. Ved en gjennomgang av matrisene for pris ser vi at det for

produktgruppene toalettpapir og plast er gjort regnefeil. Pris pr. meter ble ved en feil kun ganget med antall ruller uavhengig av antall meter på rullen. Dette medfører at forholdet mellom resultatet av utregningen og det reelle volumet blir feil. Den utregnede årlige kostnaden for produktene toalettpapir og plast samsvarer med andre ord ikke med den reelle.

På denne bakgrunn er det foretatt en ny utregning der det reelle volumet som angitt i konkurransegrunnlaget legges til grunn, og hvor den årlige kostnaden på produktgruppene toalettpapir og plast blir korrekt. Den nye utregningen av pris får direkte betydning for valg av tilbyder.

Oversikt over oppnådd poengsum på tildelingskriteriene etter ny evaluering

Tildelings-kriterier	Pris (50)	Ikke pris kriteriet (50)	Sum (100)	Rangering totalt
CE	50	44	94	1
Premiere	41	49	90	3

Resultatet etter ny evaluering viser således at CE totalt sett kommer best ut på tildelingskriteriene.”

- (21) I e-post av 16. desember 2008 ble klager bedt om å forlenge vedståelsesfristen til 31. januar 2009.
- (22) I e-post av 17. desember 2008 opplyste klager at tildelingsbeslutningen ville bli påklaget, og ba innklagede bekrefte at kontrakt ikke ville bli inngått før klagen var behandlet. Klager ba også om innsyn i valgte leverandørs klage.
- (23) I e-post av 18. desember 2008 opplyste innklagede at klagefristen var forlenget til uke 2 i 2009, og la ved klagene fra valgte leverandør av 14. og 24. november 2008.
- (24) Klager ba om en nærmere begrunnelse for tildelingsbeslutningen i e-post av 19. desember 2008.
- (25) Innklagede besvarte dette i brev av 22. desember 2008. Fra brevet hitsettes følgende:

”Priskriteriet

Det er i konkurransegrunnlaget/kravspesifikasjonen, kolonne 1, gitt en oversikt over produkter som inngår i konkurransen renholds- og sanitærprodukter. I kolonne 2 er det oppgitt volum. Volumet er oppgitt i enhetene liter, stk og kartong. Det ble i e-post av 8. september 2008 opplyst at det ved en feil var oppgitt volum i kartong, og at dette volumet skulle vært oppgitt i ruller/stk.

I evalueringen av kriteriet pris har vi lagt til grunn enhetene liter, stykk pris og pris pr. meter. Dette fremkommer også av brev sendt 5.11.08. Utregningen av produktene renhold og rekvisita er gjort på følgende måte; pris pr liter/pris pr stk ganget volum angitt i kolonne 2. Det samme ble gjort i henhold til papir og plast. Enhetsprisen pr. meter for papir og enhetsprisen pris pr pose ble ganget opp med tallet (volumet) angitt i kolonne 2. Resultatet av dette ble at der hvor det eksempelvis var angitt kjøp av 100 ruller toalettpapir ble pris pr meter ganget med 100. Det vil si at prisen som ble lagt til

grunn i regnearket ved evalueringen av kriteriet pris var prisen på kjøp av 100 meter toalettpapir, i stedet for prisen på kjøp av 100 ruller toalettpapir. Konsekvensen av denne regnefeilen ble at produktene papir og plast ga mye mindre utslag på totalprisen enn angitt i konkurransegrunnlaget.

Ved ny evaluering av kriteriet pris har vi selvfølgelig ikke endret tilbudsprisene ved utregningen. Da det er en åpen anbudskonkurranse er det ingen leverandører som har levert inn revidert pristilbud eller fått forklart sine tilbudspriser. Vi har således heller ikke endret Premiere Produkter sine priser, eller gitt Premiere Produkter adgang til å kunne komme med reviderte priser. Ved ny utregning av priskriteriet har vi kun lagt til grunn en utregning som er i tråd med konkurransegrunnlaget. Det vil si at vi i stedet for å legge til grunn eksempelvis 100 meter toalettpapir som vi gjorde i første omgang, har vi som angitt i konkurransegrunnlaget lagt til grunn volumenheten rull. Vi mener på lik linje som Advokat Geir A. Melby at konkurransegrunnlaget er utfyllende og nærmest selvforklarende, og det er derfor en selvfølge at evalueringen av priskriteriet må skje i samsvar med konkurransegrunnlaget og da foreta en utregning av innkomne priser hvor korrekt volumenhet er lagt til grunn.

Det er anført at det kan synes som at RFK ikke har vurdert øvrige produkter i den fornyede prisvurderingen. Det er ved ny evaluering av pris foretatt en kontroll av prisene for alle varelinjene. Vi viser til avsnittet ovenfor for beskrivelse av utregningen av produktene renholdsprodukter og rekvisita.

[...]

Når det gjelder service og reparasjon av renholdsmaskiner tilbyr CE for doseringsutstyr service og forebyggende vedlikehold vederlagsfritt. På større, batteridrevne maskiner kan det tilbys serviceavtale.

For øvrig kan det nevnes at CE tilbyr gratis kurs, mens Premiere har oppgitt en kostnad på dette. Premiere Produkter sin priskostnad er ikke tatt med i beregningen av totalpris.

[...]

Opplæring, service og bistand

[...]

CE opplyser at service og reparasjoner utføres på brukerstedet eller serviceverksted – der det måtte være mest hensiktsmessig. For doseringsutstyr er service og forebyggende vedlikehold vederlagsfritt. På større, batteridrevne maskiner kan det tilbys serviceavtale. Virketiden på oppdraget er normalt to dager.”

- (26) I e-post av 6. januar 2009 ba klager om et møte med innklagede for å gjennomgå evalueringen.
- (27) I e-post av 8. januar 2009 var både den opprinnelige og den nye prisevalueringen av klagers tilbud vedlagt. I den opprinnelige evalueringen var klagers totalpris på kr 482 076, mens valgte leverandørs totalpris var på kr 530 844. I den nye prisevalueringen

var klagers totalpris på kr 948 950, mens valgte leverandørs totalpris var på kr 726 675. I den nye prisevalueringen var også tre av valgte leverandørs enhetspriser opplyst.

- (28) Klager påklaget tildelingsbeslutningen i brev av 9. januar 2009.
- (29) Innklagede foretok en ny utregning, hvor det ble gjort noen korreksjoner. Klagers totalpris var på kr 901 910, mens valgte leverandørs totalpris var på kr 708 643. Fra prismatrisen hitsettes følgende:

<i>"Prisevaluering – Renholds- og sanitærprodukter</i>		<i>Premiere</i>	
<i>Beskrivelse</i>	<i>Antall</i>	<i>Pris per liter/kg</i>	<i>Sum eks. mva</i>
[...]			
Toalettpapir			
<i>Toalettpapir 1 lag ubleket 140 gr</i>	<i>100</i>	<i>(...)</i>	<i>(...)</i>
[...]			
<i>Håndtørkepapir, senterruller</i>	<i>1500</i>		
[...]			
<i>midl nyfiber 1,1 kg</i>	<i>6000</i>	<i>(...)</i>	<i>(...)</i>
[...]			
Plast			
[...]			
<i>Papirsekk 100 liter – MY 70</i>	<i>100</i>	<i>(...)</i>	<i>(...)"</i>

- (30) Innklagede meddelte at tildelingsbeslutningen ble opprettholdt i brev av 14. januar 2009.
- (31) Saken ble brakt inn for klagenemnda i brev av 16. januar 2009. Innklagede avventer kontraktsinngåelse i påvente av klagenemndas avgjørelse.

Anførsler:

Klagers anførsler:

Valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist

- (32) For det første anføres det at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist fordi det inneholdt unormalt lave priser, jf. forskriftens §§ 20-13 og 20-14. Dersom et tilbud inneholder et avvik fra konkurransegrunnlaget i strid med forskriftens § 20-3, skal tilbudet avvises, jf. § 20-13 (1) bokstav d-f. For den ene enhetsprisen innklagede har oppgitt for valgte leverandør, var klagers tilbud hele 12,5 ganger høyere. Innklagede burde ha avklart hva som var bakgrunnen til denne prisforskjellen, men har unnlatt å gjøre dette til tross for at klager har bedt om det. Subsidiært anføres det at innklagede har brutt plikten til å foreta avklaringer ved unormalt lave priser etter forskriftens § 20-14.
- (33) Dernest anføres at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist fordi ufullstendigheter medførte tvil om hvordan tilbudet skulle vurderes i forhold til de øvrige tilbud, jf. forskriftens § 20-13 bokstav f. Valgte leverandør ga ikke pristilbud på service og reparasjoner av maskiner, selv om det fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 4.1 og 4.3 at dette skulle prissettes. Det blir umulig å sammenligne tilbudene dersom en

tilbyder ikke prissetter dette, men i stedet velger å tilby en avtale. Den manglende prissettingen medførte en differanse på klagers og valgte leverandørs pristilbud på over kr. 200 000, noe som ikke synes bestridt av innklagede. Selv om innklagede tar sikte på å ha egne anbudskonkurranser for kjøp av maskiner, er tjenester på eksisterende maskinpark klart omfattet av dette anbudet. Videre er det ingen virksomhet som selger nye produkter og samtidig lar garantien omfatte eksisterende maskinpark. En garanti vil uansett normalt ikke omfatte service og vedlikehold på maskiner. Innklagede har opplyst at konkurransegrunnlaget var så uklart på dette punkt, ved at det ikke var tatt inn noe om omfanget av reparasjoner/service, at dette ikke kunne vurderes. Etter klagers syn hadde alle tilbydere en oppfordring til å skaffe seg en oversikt over dette omfanget i og med at det var en del av tilbudet, og innklagede kan ikke høres med dette.

Poengskalaen

- (34) Under punkt 4.1 i konkurransegrunnlaget opplyses det at innklagede vil benytte karakterskalaen 0 (dårligst) til 10 (best). Klager kan ikke se at dette er gjort. Begrunnelsene fra innklagede inneholder ikke en slik karakterskala, tvert imot benyttes en annen poengskala.

Innklagede har ikke vurdert samtlige av tildelingskriteriene

- (35) I konkurransegrunnlaget punkt 3 fremgår det at kvalitet er et tildelingskriterium. Innklagede har imidlertid ikke vurdert dette tildelingskriteriet, og det foreligger således brudd på forskriftens § 22-2. Klager har viet en vesentlig del av tilbudet til kvalitet, i den tro at dette var ett av tildelingskriteriene. Det understrekes at kvalitet er svært viktig i denne konkurransen, da kvalitetsforskjeller kan gi store utslag i antall meter per rull toalettpapir, antall sekker i en rull osv. Papirkvaliteten er blant annet avhengig av hvor tynt man valser papiret. Dersom man valser dette svært tynt, vil man få papir av dårlig kvalitet, men med mange meter per rull. Dette medfører at jo dårligere kvalitet papir man leverer tilbud på, jo bedre uttelling vil man få i innklagedes evaluering, ettersom innklagede kun har vektlagt pris. Evalueringen blir således feil. Det riktige ville ha vært å legge til grunn pris per rull, uavhengig av meter per rull, når man ber om pris på toalettpapir av en viss kvalitet og vekt. Dersom det ikke var meningen å benytte kvalitet som et tildelingskriterium, var konkurransegrunnlaget uklart og i strid med forskriftens § 17-1 bokstav b punkt 4. Det må da utarbeides et nytt konkurransegrunnlag og gjennomføres en ny konkurranse.
- (36) Innklagede har heller ikke evaluert pris på service/reparasjoner på maskiner, selv om det fremgår klart av konkurransegrunnlaget punkt 4.1 og 4.3 at dette er et tildelingskriterium. Valgte leverandør har ikke verksted i Rogaland, og innklagede opplyste i brev av 22. desember 2008 at valgte leverandør kun har tilbudt en serviceavtale. Dette er ikke en tilfredsstillende besvarelse av konkurransegrunnlaget der det bes om pris, og tilbudet skulle derfor vært avvist, jf. ovenfor. Innklagede har i stedet "nullet ut" dette punktet ved å vurdere alle likt. Klager antar at valgte leverandørs serviceavtale vil få en totalpris per år på ca. kr (...), mens klagers tilbud vil komme på ca. kr (...) per år. Det foreligger dermed en prisforskjell på kr 217 000 per år i klagers favør som ikke er vektlagt i evalueringen. Denne summen ville i seg selv ha medført en utligning av prisforskjellen mellom klager og valgte leverandør. For øvrig stiller klager seg undrende til at innklagede opplyser at valgte leverandør har lagre med de mest kurante reservedeler for disse maskiner, all den tid det er klager som har levert de fleste maskiner til innklagede de siste 15 til 20 årene.

Innklagede har lagt til grunn uriktig faktum under tildelingsevalueringen

- (37) Innklagede har i prosesskrift av 2. februar 2009 opplyst at valgte leverandør ikke hadde noen kostnad på kurs og opplæring, mens klager hadde kostnad på dette. Det sistnevnte er ikke riktig. I klagers tilbud fremgår det at kursene i opplæring av bruk av produkter er gratis. Som en ekstraytelse har klager også tilbudt andre typer kurs. Det er disse som er kostnadsbærende, og dette fremgår klart av klagers tilbud punkt 4.3.

Metoden for prisberegning av papir og plast

- (38) Innklagede har sjonglert med volumangivelser i evalueringen, og på den måten fått en anbudsprosess preget av vilkårlighet og manglende forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og gjennomsiktighet.
- (39) Det er store variasjoner mellom det volum som er lagt til grunn i prisevalueringen og det volum som er etterspurt i konkurransegrunnlaget. Bakgrunnen for denne variasjonen er at det i konkurransegrunnlaget ble etterspurt toalettpapir i kilogram (vekt), mens innklagede i evalueringen beregnet pris per meter papir. Ved omregningen til meter er det gjort flere feil, slik at volumet enten har økt eller blitt betraktelig redusert. For eksempel var det i konkurransegrunnlaget bedt om tilbud på 6000 ruller à 1,2 kg "toalettpapir bleket 1,2 kg 2 lag nyfiber", dvs. 7200 kg toalettpapir. Klager har tilbudt 1,2 kg ruller på 280 meter. Innklagede har lagt til grunn at rullene er på 50 meter. Dersom man kun benytter 50 meter (av 280) som grunnlag for volumberegningen, så får man en vekt på 1285 kg, og ikke 7200 kg. Dette er en reduksjon fra konkurransegrunnlagets volumangivelse på 82 %.
- (40) Innklagede har ved å omgjøre alt til meter økt volumet betydelig for papir/plast mv. Når man i tillegg ganger antallet opp inntil flere titalls ganger, ved at man for eksempel benytter ruller i stedet for stykk, så øker man den relative betydningen for papir/plast uforholdsmessig mye i forhold til øvrige renholdsprodukter. Prismatrisen får dermed en slagside. Dette blir ikke riktig når man skal sammenligne prisene fra de ulike leverandører.
- (41) Klager er videre av den oppfatning at det er flere uklarheter ved konkurransegrunnlaget og de presiseringer som er foretatt, jf. e-post av 8. september 2008. Det fremgår ikke klart hvilket volum som skal legges til grunn, om dette skal være per stykk, eller per rull. Dette skaper uklarheter og ingen forutberegnelighet eller gjennomsiktighet for tilbyderne, noe som åpenbart er i strid med de grunnleggende krav i lovens § 5. Omregningene som er foretatt forsterker denne mangelen på klarhet, gjennomsiktighet og forutberegnelighet.

Regnefeil ved evalueringen av priser

- (42) Innklagede har for flere varegrupper begått regnefeil. Klager ba om en ny utregning, men innklagede etterkom ikke dette ønsket. Innklagede har for eksempel operert med en enhetspris på kr (...) per rull på varegruppen "toalettpapir 1 lag ubleket 140 gr.", mens tilbudet til klager opererer med en pris på kr (...) per rull. Rullene tilbudt av klager er på 56 meter. For denne og flere andre varegrupper unnlot klager å oppgi meter i tilbudet, da dette ikke var etterspurt i konkurransegrunnlaget. Omregnet til gjennomsnittslengden på 50 meter blir enhetsprisen ca. kr (...). Innklagede har imidlertid lagt til grunn at klagers tilbudte ruller er 27,5 meter lange, jf. prosesskrift av 24. februar 2009, og dermed beregnet en pris som er dobbelt så høy som den klager har tilbudt. Det bemerkes at 27,5 meter er lengden klager har oppgitt for tolags toalettpapir på 125 gram, som står på

tilbudslinjen under. Etter klagers syn var det vilkårlig å legge til grunn at toalettrullen hadde samme lengde som en rull som veide 15 gram mindre og hadde to lag. Dette forholdet burde i stedet vært avklart med klager.

- (43) For varegruppen "*papirsekk 100 liter MY 70*" har innklagede satt en pris på kr (...) per sekk, mens dette er prisen klager har oppgitt per bunt med papirsekker (hver bunt inneholder 10 sekker). Når det gjelder håndtørkepapir synes det å være begått feil ved flere utregninger, for eksempel for "*midi nyfiber 1,1 kg*". Innklagede har her oppgitt klagers pris til å være kr (...). Klagers tilbudspris var imidlertid på kr (...). Det er begått tilsvarende feil for de fleste av de øvrige varegruppene under papir.

Krav til begrunnelse

- (44) Klager har ikke fått en begrunnelse som viser hvordan hvert enkelt tildelingskriterium er vurdert og behandlet, og det foreligger brudd på forskriftens §§ 20-16 og 22-3. Begrunnelsene som ble sendt ut gjorde det ikke mulig for klager å vurdere hvordan prisene var beregnet. Først i tilsvaret av 2. februar 2009 fremkom det at innklagede for varegruppen "*toalettpapir 1 lag ubleket 140 gr.*", hadde lagt til grunn en lengde på toalettrullene på 50 meter. Dette medførte at klager oppdaget flere feilberegninger av priser. Ettersom prisen per rull var dobbelt så høy i innklagedes beregning i forhold til klagers tilbud, antok klager at innklagede hadde lagt til grunn en lengde på 100 meter per rull.

Erstatning

- (45) Det anføres at klager har krav på erstatning for den positive kontraktsinteresse, da det foreligger vesentlige brudd på regelverket og det er klar sannsynlighet for at klagers tilbud ville blitt valgt dersom tildelingskriteriene var korrekt anvendt.

Innklagedes anførsler:

Avvisning av valgte leverandørs tilbud

- (46) Det bestrides at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist. Av forskriftens § 20-14 følger det at oppdragsgiver har *rett* til å avvise unormalt lave tilbud, og ikke *plikt* til dette. Innklagede hadde derfor ikke plikt til å avvise valgte leverandørs tilbud som unormalt lavt. For øvrig gikk innklagede nøye gjennom samtlige tilbud, men fant ikke at noen av tilbudene virket unormalt lave i forhold til ytelsen eller at tilbyder ville få vansker med å oppfylle sine plikter.
- (47) Klager har anført at tilbudet fra valgte leverandør skulle vært avvist fordi tilbudet ikke inneholdt en presis og entydig angivelse av avvikene, jf. forskriftens § 20-3. Innklagede kan ikke se at det foreligger noen grunner til at valgte leverandør skulle angi et slikt avvik, da tilbudet er levert i samsvar med kravene oppstilt i konkurransegrunnlaget.
- (48) Videre bestrides det at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist etter forskriftens § 20-13 (1) bokstav f. Av konkurransegrunnlaget fremgår det at konkurransen gjelder renholds- og sanitærprodukter. I kunngjøringen er det opplyst at konkurransen kun gjelder kjøp av produkter og ikke tjenester. I konkurransegrunnlaget punkt 1.12 og 4.1 tar oppdragsgiver forbehold om å gjennomføre konkurranser særskilt ved større investeringer i renholdsmaskiner, og det er i kravspesifikasjonen lagt til grunn at det er opsjon på kjøp/leie av maskiner. Eventuelt kjøp er oppgitt å være inntil fire maskiner.

Konkurransegrunnlaget inneholder videre ingen opplysninger om type og antall maskiner innklagede eier per i dag eller informasjon om hvilket omfang reparasjoner og service vil ha. Når kjøp/leie av maskiner er oppgitt som en opsjon i konkurransegrunnlaget, synes det lite sannsynlig at vedlikehold og reparasjoner er tenkt som en del av konkurransen. Ved kjøp av maskiner vil disse vanligvis være omfattet av garanti, og det vil i mindre grad være behov for en avtale som dekker dette punktet. Maskiner som innklagede allerede eier vil også være dekket av de rettigheter som følger med et kjøp. Vurdert opp mot konkurransegrunnlagets innhold synes ikke valgte leverandørs tilbud å inneholde avvik, forbehold, feil, ufullstendigheter, uklarheter eller lignende som kan medføre tvil om hvordan tilbudet skal bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene.

Poengskalaen

- (49) Poengsettingen ved tilbudsevalueringen gjort i samsvar med opplysningene gitt under punkt 4.1, og det er således ikke korrekt at det er benyttet en annen skala.

Innklagede har ikke vurdert samtlige av tildelingskriteriene

- (50) Kvalitet var ikke angitt som et tildelingskriterium. Innklagede har evaluert tilbudene i tråd med tildelingskriteriene oppgitt i konkurransegrunnlaget punkt 4.1, som tilfredsstilte kravene til klarhet og forutberegnelighet for tilbyderne. Det vises her til konkurransegrunnlaget punkt 1.11.
- (51) Det bestrides at valgte leverandør ikke har svart tilfredsstillende på hvilken service som kan tilbys på maskiner, hvor servicen foretas, gjennomsnittlig servicetid/reparasjonstid og leveringstid, jf. punkt 4.3 i konkurransegrunnlaget. I brev av 22. desember 2008 har innklagede redegjort for valgte leverandørs tilbud på dette punkt. Her fremgår det at service og reparasjoner utføres på brukerstedet eller serviceverksted – der det måtte være mest hensiktsmessig. For doseringsutstyr er service og forebyggende vedlikehold vederlagsfritt. På større, batteridrevne maskiner kan det tilbys serviceavtale. Videre har valgte leverandør opplyst at det tilbys en teknisk serviceavdeling og at selskapet har et landsdekkende servicenett. I Rogaland er det to ansatte, samt innleid hjelp ved toppbelastning. I tillegg har valgte leverandør lokale lagre av de mest kurante reservedeler. Innklagede stiller seg uforstående til at forklaring i henhold til maskiner står i sterk kontrast med tidligere forklaringer.
- (52) For øvrig ble pris på opplæring/kurs ikke vektlagt i prisevalueringen. Begrunnelsen for dette er det samme som for maskiner. Innklagede vil gjøre oppmerksom på at valgte leverandør ikke har noen kostnad på dette, mens klager oppgir pris på opplæring og kurs.

Metoden for prisberegning av papir og plast

- (53) Det bestrides at prisevalueringen ikke er gjort i tråd med konkurransegrunnlaget. Klager har anført at konkurransegrunnlaget ba tilbyderne om å oppgi toalettpapir i kilogram (vekt). Det fremkommer imidlertid ikke noe sted i konkurransegrunnlaget at toalettpapir skal oppgis i kilogram. Selv om kravspesifikasjonen inneholdt opplysninger om kilogram, var dette kun spesifikasjoner som sa noe om toaletttrullene innklagede skulle kjøpe. I kravspesifikasjonen var det gitt en oversikt over hvilke produkter med spesifikasjoner innklagede skulle kjøpe, samt en oversikt over anslått volum. Volumet var oppgitt i liter, rull eller stykk, og det var dette som ble lagt til grunn ved prisevalueringen. Således er det ikke gjort noen endring fra vekt til pris per meter. Også

produktkataloger som var vedlagt tilbudene viser at spesifisering av produktene gjøres i meter og ikke i vekt. Det samme gjelder produktinformasjon som klager hadde lagt ved tilbudet.

- (54) Det bestrides at innklagede i brev av 15. desember 2008 erkjente at det var benyttet feil volum ved prisevalueringen. I brevet var det opplyst at innklagede i første evaluering av pris hadde gjort en regnefeil, og at pris derfor måtte evalueres på ny. Det har aldri vært tale om feil vedrørende volum. Volumet som er lagt til grunn er i samsvar med volumet angitt i konkurransegrunnlaget.
- (55) Ved første evaluering gjorde innklagede følgende feil: pris per meter x antall oppgitt i antallkolonnen. Følgene var at innklagede la til grunn et mye lavere antall kjøp av produkter enn det som var angitt i konkurransegrunnlaget.
- (56) Ved den siste evalueringen av priskriteriet benyttet innklagede følgende utregningsmåte: antall x tilbudt pris fra leverandør = "produktsum".
- (57) For å komme frem til en utregningsenhet som ivaretok hensynet til likebehandling av tilbyderne, fant innklagede ut at riktig for utregningen måtte være pris per meter på papir og pris per pose når det gjaldt plast. Noen leverandører hadde selv oppgitt pris per meter samt antall meter per rull. Andre tilbydere hadde kun oppgitt pris per rull, men hadde lagt ved katalog som blant annet viste antall meter per rull. I disse tilfellene delte innklagede pris på rull på antall meter oppgitt i tilbudet, og kom da til pris per meter.
- (58) Begrunnelsen for å benytte denne utregningsmetoden var at tilbyderne leverte ruller med papir som bestod av ulikt antall meter. Det ville da få stor betydning for utfallet av konkurransen om man la til grunn rullpris uten å ta hensyn til antall meter. Klager ville for øvrig ha kommet dårligere ut ved en slik beregningsmåte.
- (59) For at utregningen skulle samsvare med det som var etterspurt i konkurransegrunnlaget ble tilbudt pris fra leverandør utregnet på følgende måte: pris per meter x en gjennomsnittslengde på tilbudte ruller. Dette vil si at innklagede sjekket lengden på antall meter som var på ruller tilbudt fra leverandører og fant en gjennomsnittssum. For å ivareta hensynet til likebehandling la innklagede til grunn likt antall meter per rull for alle leverandører. Med dette menes at innklagede har ganget leverandørenes pris per meter med samme lengde på rull slik at det ikke skulle oppstå forskjellsbehandling av leverandører som tilbød ulikt antall meter papir per toaletterull.
- (60) Etter at klager påklaget tildelingsbeslutningen, har innklagede foretatt nye beregninger som viser at dersom man la til grunn pris per rull som var oppgitt av tilbyderne, ville klager komme prosentvis dårligere ut på tildelingskriteriet pris sammenlignet med innklagede. Innklagede har også gjort en evaluering av pris basert på klagers volumtall, og klager ville med en slik beregning komme enda dårligere ut. Innklagede vil for øvrig bemerke at klager ikke var nr. 2 på tildelingskriteriet pris, men nr. 3.

Regnefeil ved evalueringen av priser

- (61) For varegruppen *"toalettpapir 1 lag ubleket 140 gr"* var gjennomsnittslengden på rullene fra de ulike tilbyderne 50 meter. I klagers tilbud var det ikke oppgitt antall meter på denne produktgruppen. Innklagede la derfor til grunn at klagers tilbudte ruller hadde samme lengde som varegruppene *"toalettpapir 2 lag ubleket 125 gr"* og *"toalettpapir 2*

lag soft 125 gr, nyfiber", dvs. 27,5 meter. Klagers pristilbud ble dermed beregnet til $(...)/27,5 \times 50 = (...)$ (pris pr. rull delt på antall meter rullen bestod av ganget med gjennomsnittslengde på toaletterull). Selv om det legges til grunn at rullen er på 56 meter, viser ny beregning at klagers totalpris (kr (...)) fremdeles er høyere enn valgte leverandørs (kr (...)).

- (62) Ved evalueringen av varegruppen "*papirsekk 100 liter MY 70*" har innklagede i tråd med konkurransegrunnlaget lagt til grunn prisen per bunt à 10 sekker. Tilsvarende er gjort for de øvrige tilbydere. Dersom prisen per pose legges til grunn, vil prisen blant de øvrige tilbyderne reduseres tilsvarende. Det bemerkes at klager har tilbudt høyeste enhetspris på dette produktet.

Begrunnelse

- (63) Innklagede bestrider at det foreligger brudd på forskriftens §§ 20-16 og 22-3. Det vises til brev av 5. november 2008, 15. desember 2008 og 9. januar 2009. Samtlige av brevene er besvart innen 15 dager etter forespørsel, og det er i tillegg avholdt et møte hvor det ble redegjort for evalueringen.

Klagenemndas vurdering:

- (64) 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 av 7. april 2006 nr 402 del I og III, jf. forskriftens §§ 2-1 og 2-2.

Unormalt lavt tilbud

- (65) Klager har for det første anført at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist som unormalt lavt. I forskriftens § 20-13 (2) bokstav c fremgår det at et tilbud "*kan*" avvises når det virker unormalt lavt i forhold til ytelsen. Ordlyden viser at oppdragsgiver har rett til å avvise tilbudet i slike tilfeller, men ikke plikt. Innklagede hadde dermed ikke plikt til å avvise valgte leverandørs tilbud etter denne bestemmelsen.
- (66) Klager har videre anført at innklagede har brutt plikten til å foreta avklaringer ved unormalt lave tilbud etter forskriftens § 20-14. Av § 20-14 (1) følger det at oppdragsgiver skriftlig må kreve de relevante opplysninger om tilbudets sammensetning før et tilbud kan avvises som unormalt lavt. Ordlyden viser at dette kun er et vilkår for å kunne avvise tilbudet, og klager kan ikke høres med denne anførselen.

Poengskalaen ikke anvendt på pris – kostnadsbærende kurs

- (67) Klager har anført at innklagede ikke har benyttet poengskalaen fra 0-10, som var angitt i konkurransegrunnlagets punkt 4.1. Innklagede har fremlagt en evalueringsmatrise som viser at poengskalaen fra 0-10 er benyttet for andre tildelingskriterier enn pris. Klagenemnda har ikke mottatt dokumentasjon som viser at innklagede har benyttet poengskalaen fra 0-10 for tildelingskriteriet "*pris*" og mener at dette utgjør et brudd på forskriften § 22-2 (2), jf. kravet til forutberegnelighet i § 5. Klager har også anført at innklagede uriktig har lagt til grunn at klagers tilbudte kurs er kostnadsbærende, og vist til tilbudets punkt 4.3. Da innklagede i brev av 22. desember 2008 har opplyst at klagers priskostnader på kurs ikke ble vektlagt i prisvurderingen, finner nemnda ikke grunn til å vurdere hvorvidt innklagede har lagt til grunn feil faktum.

Hvorvidt kvalitet var et tildelingskriterium

- (68) Klager har anført at innklagede ikke har vurdert tildelingskriteriet kvalitet, mens innklagede bestrider at kvalitet var et tildelingskriterium.
- (69) Tildelingskriteriene skal angis klart og tydelig slik at alle tilbydere vet hva som vil bli vektlagt, jf. klagenemndas sak 2008/131 premiss (69) og 2006/96 premiss (51).
- (70) I konkurransegrunnlaget punkt 4 "*Tildelingskriterier*" var det angitt tildelingskriterier med en samlet vekt på 100 %. Kvalitet var ikke blant de angitte kriteriene. I konkurransegrunnlaget punkt 3 "*Kravspesifikasjon*" var det i punkt 3.1 opplyst at leverandørenes tilbud skulle gi grunnlag for å vurdere om tildelingskriteriene var oppfylt, og være basis for sammenligning med konkurrerende tilbud. Videre var det opplyst at det burde legges stor vekt på å beskrive hvordan tilbudet oppfylte de følgende "*tildelingskriterier*". Deretter fremgikk det av punkt 3.2 "*Kvalitet*" at leverandøren skulle tilby standardiserte produkter fra anerkjente produsenter med god kvalitet, lang levetid og som var i henhold til tilbudsskjema. Dette leses mest naturlig som tekniske spesifikasjoner. Etter klagenemndas syn er omtalen av "*tildelingskriterier*" i konkurransegrunnlaget punkt 3.1 uheldig, og egnet til å skape uklarhet vedrørende om kvalitet var et tildelingskriterium, jf. at "*kvalitet*" ikke er med på listen over tildelingskriterier sitert ovenfor under (7) (tabell 4.1). Det foreligger således brudd på kravene til konkurransegrunnlaget i forskriften § 17-1, jf. kravet til forutberegnelighet i lovens § 5.

Uklart konkurransegrunnlag

- (71) Klager har anført at det er flere uklarheter ved konkurransegrunnlaget og presiseringene som er foretatt i e-post av 8. september 2008. Det vises til at det ikke er klart hvilket volum som skal legges til grunn, om dette skal være per stykk eller per rull. I prisskjemaet var antatt årlig omfang av de ulike papir- og plasttypene opprinnelig angitt i kartonger. I e-post av 8. september 2008 ble dette korrigert til per stk/rull. Selv om det ikke ble spesifisert for hvilke varegrupper det skulle benyttes henholdsvis stykk og rull, kan klagenemnda ikke se at dette skulle medføre at konkurransegrunnlaget var uklart.

Modellen for prisevaluering

- (72) Klager har anført at innklagede har "*sjonglert*" med volumangivelser i evalueringen. Det er vist til at det i konkurransegrunnlaget er bedt om pris på varegrupper angitt i vekt, mens dette i evalueringen ble forsøkt regnet om til pris per meter.
- (73) I prisskjemaet var de ulike typene toalett- og håndtørkepapir blant annet spesifisert ved angivelse av vekt. Klagenemnda forstår dette som en produktspesifikasjon, og ikke som noen opplysning om at pris for papir skulle angis i kilogram. Etter korrigering i e-post av 8. september 2008 ble antatt årlig omfang av papirtypene angitt i per stykk/rull. Slik nemnda ser det måtte konkurransegrunnlaget etter dette forstås slik at pris for toalett- og håndtørkepapir ble etterspurt per stykk/rull. Ettersom de ulike tilbydere kunne tilby ruller av ulik lengde, må det etter nemndas syn ha fremstått som forutsigbart at innklagede ville beregne pris per meter papir, og at dette ville bli multiplisert med den gjennomsnittlige lengden på de tilbudte ruller for å finne rullprisen. Klagenemnda kan således ikke se at metoden for prisberegning var i strid med de grunnleggende kravene i lovens § 5.

Evalueringen av "toalettpapir 1 lag ubleket 140 gr"

- (74) Klager har anført at innklagede har begått flere feil ved evalueringen av prisskjemaet. Det er vist til at innklagede har operert med en enhetspris på kr (...) per rull på varegruppen *"toalettpapir 1 lag ubleket 140 gr,"*, mens dette etter klagers beregning skulle blitt kr (...). Innklagede har lagt til grunn at klagers tilbudte ruller var 27,5 meter lange, mens klager hevder disse er 56 meter lange. Det er på det rene at klager ikke oppga lengden på den aktuelle rullen i tilbudet, og det er ikke bestridt fra innklagede at klagers opplysninger om rullens lengde er uriktig. Klagenemnda legger således dette til grunn i det følgende.
- (75) Til klagers anførsel om at innklagede hadde plikt til å avklare dette forholdet, vil klagenemnda bemerke at det i utgangspunktet er leverandøren som har risikoen for at tilbudet er fullstendig. Oppdragsgiver har dermed som hovedregel ikke plikt til å foreta avklaringer, jf ordlyden *"kan"* i forskriftens § 21-1 (2) bokstav a. I klagenemndas praksis er det likevel lagt til grunn at oppdragsgiver i visse tilfeller kan ha en plikt til å avklare uklarheter og ufullstendigheter, noe som kan være tilfelle der konkurransegrunnlaget er uklart utformet, jf klagenemndas saker 2004/279 (premiss 32-34) og 2007/91 (premiss 28-30). Det fremgikk ikke av konkurransegrunnlaget at det skulle oppgis hvor mange meter hver enkelt av de tilbudte rullene hadde. Siden dette var av betydning for innklagedes evaluering burde dette fremgått av konkurransegrunnlaget. Klagenemnda har på denne bakgrunn kommet til at innklagede burde avklart ufullstendigheten med klager slik at innklagede kunne legge riktig antall meter til grunn for beregningen. Ved å unnlate å avklare ufullstendigheten har innklagede brutt kravene til likebehandling og god forretningsskikk i lovens § 5.

Evalueringen av "papirsekk 100 liter MY 70"

- (76) Klager har anført at innklagede har satt en pris på kr (...) per sekk for varegruppen *"papirsekk 100 liter MY 70"*, mens dette er prisen klager har oppgitt per bunt med papirsekker (hver bunt inneholder 10 sekker). I prisskjemaet fremgikk det at antatt årlig omfang av varegruppen var 100 kartonger, noe som etter spesifiseringen i e-post av 8. september 2008 måtte forstås som 100 stykk papirsekker. I stedet for å multiplisere tilbyderens priser per sekk med 100, har innklagede multiplisert prisen for 10 sekker med 100. Prisen som ble lagt til grunn i prisevalueringen var således prisen for 1000 slike sekker, og ikke for 100. Dette medførte at prisen for papirsekker fikk større vekt i evalueringen enn det som var forutberegnelig ut fra volumangivelsen i prisskjemaet. Det foreligger således brudd på kravet til forutberegnelighet i lovens § 5.

Evalueringen av "midi nyfiber 1,1 kg"

- (77) Klager har anført at for håndtørkepapir synes det å være begått feil ved flere utregninger, for eksempel for *"midi nyfiber 1,1 kg"*. Innklagede har her oppgitt klagers pris til å være kr (...) per rull. Klagers tilbudspris var imidlertid på kr (...) per rull. Forutsatt at innklagede har kommet frem til denne enhetsprisen ved å multiplisere klagers pris per meter med gjennomsnittlig antall meter per rull, jf. premiss (73), legger nemnda til grunn at det ikke er begått feil i denne utregningen.

Begrunnelse

- (78) Klager har anført at innklagedes begrunnelse er i strid med forskriftens §§ 20-16 og 22-3. Det vises til at klager ikke har fått en begrunnelse som viser hvordan hvert enkelt tildelingskriterium var vurdert og behandlet, og at det ikke var mulig å vurdere hvordan prisene var beregnet.

- (79) En skriftlig meddelelse om hvem som er valgt som leverandør til rammeavtalen, må inneholde en begrunnelse for valget, jf. forskriftens § 22-3 (1). Begrunnelsen skal inneholde tilstrekkelig informasjon om det valgte tilbudet til at leverandøren kan vurdere om oppdragsgivers valg har vært *"saklig og forsvarlig, i samsvar med angitte tildelingskriterier"*, jf. forskriftens § 20-16 (1).
- (80) I meddelelsesbrevet av 15. desember 2008 var det opplyst hvilken poengsum klager hadde fått på priskriteriet og hvilken sum klager til sammen hadde fått på de tre øvrige tildelingskriteriene. Tilsvarende var opplyst om valgte leverandør. Det var også opplyst at den nye utregningen av pris hadde fått direkte betydning for valg av tilbyder. Etter klagenemndas syn begrunnet innklagede i tilstrekkelig grad hvilke forhold som hadde vært avgjørende for tildelingsbeslutningen, og begrunnelsen oppfylte derfor kravene i forskriftens § 20-16 (1).
- (81) Av forskriftens § 20-16 (4) følger det at dersom en leverandør skriftlig anmoder om det, skal det senest innen 15 dager etter anmodning gis:
- "en nærmere begrunnelse for hvorfor [...] leverandøren ikke tildeles kontrakt. Dersom kontrakt er tildelt, skal navnet på den som fikk kontrakten eller rammeavtalen opplyses sammen med det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler."*
- (82) Fra klagenemndas sak 2008/112 premiss (25) hitsettes følgende om innholdet i kravet til en nærmere begrunnelse:
- "Klagenemnda har i flere saker lagt til grunn at en nærmere begrunnelse må forutsettes å skulle sammenligne mer inngående det valgte tilbudet med tilbudet til den leverandøren som anmoder om en nærmere begrunnelse, jf. blant annet sakene 2003/49, 2005/8 premiss (35) og 2007/30 premiss (33). Videre har klagenemnda lagt til grunn at kravene til den nærmere begrunnelsens innhold og omfang til en viss grad vil måtte fastsettes på bakgrunn av innholdet i leverandørens skriftlige anmodning, jf sak 2003/61."*
- (83) Av klagenemndas sak 2008/208 (premiss 28-29) følger det at valgte leverandørs totalpris skal opplyses i den nærmere begrunnelsen, med mindre det kan godtgjøres at prisen er en forretningshemmelighet.
- (84) Det er på det rene at klager etterspurte en nærmere begrunnelse i e-post av 19. desember 2008. Valgte leverandørs totalpris ble imidlertid ikke oppgitt i brev av 22. desember 2008, men først i e-post av 8. januar 2009. Klagenemnda legger derfor til grunn at kravet til en nærmere begrunnelse i forskriftens § 20-16 (4) er brutt.

Avvisning av uklart tilbud

- (85) Av forskriftens § 20-13 (1) bokstav følger det at et tilbud skal avvises når det på grunn av *"ufullstendigheter ... i en anbudskonkurranse kan medføre tvil om hvordan tilbudet skal bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene"*. Klager har anført at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist fordi valgte leverandør ikke ga pristilbud på service og reparasjoner av maskiner. Klagenemnda kan ikke se at det er bestridt at valgte leverandør ikke ga slikt pristilbud, og legger dette til grunn i det følgende.

- (86) I konkurransegrunnlaget punkt 4.1 ba innklagede om å få oppgitt pris på tjenester i forbindelse med service og reparasjoner på maskiner. I punkt 4.3 opplyste innklagede at det skulle oppgis hvilken service som kunne tilbys på maskiner, hvor servicen ble foretatt, gjennomsnittlig servicetid, reparasjonstid og leveringstid. Innklagede har imidlertid samtidig anført at når kjøp/leie av maskiner var oppgitt som en opsjon i konkurransegrunnlaget, var det lite sannsynlig at vedlikehold eller reparasjoner var tenkt som en del av konkurransen. Allikevel synes innklagede å ha evaluert dette punktet, jf. den nærmere begrunnelsen av 22. desember 2008, hvor det ble opplyst at valgte leverandør kunne tilby en serviceavtale på større, batteridrevne maskiner. Klagemennda kan ikke se at innklagede ved prisevalueringen kunne vurdere valgte leverandørs tilbud opp mot de øvrige tilbudene når pris på service og reparasjon av maskiner ikke var oppgitt. Valgte leverandørs tilbud skulle således vært avvist som usammenlignbart etter forskriftens § 20-13 (1) bokstav f, men uklarheten her skyldes innklagede og ikke leverandøren.
- (87) Da klagemennda har kommet til at valgte leverandør skulle vært avvist på grunn av manglende prissetting av service og reparasjon av maskiner, jf. premiss (86), finner mennda ikke grunn til å vurdere klagers anførsel om manglende prisevaluering på dette punkt.

Erstatning

- (88) Klagemennda har ikke grunnlag for å ta stilling til om vilkårene for erstatning for den positive kontraktsinteresse er oppfylt. Mennda legger imidlertid til grunn at det er begått slike feil i gjennomføringen av konkurransen at klager kan ha krav på erstatning for den negative kontraktsinteresse.

Konklusjon:

Rogaland fylkeskommune har brutt forskriftens § 22-2 (2) jf. kravet til forutberegnelighet i lovens § 5, ved at det ikke er dokumentert at poengskalaen fra 0-10 ble benyttet for tildelingskriteriet "*pris*".

Rogaland fylkeskommune har brutt forskriftens § 17-1 jf. kravet til forutberegnelighet i lovens § 5, ved at konkurransegrunnlaget var uklart vedrørende om kvalitet var et tildelingskriterium.

Rogaland fylkeskommune har brutt kravene til likebehandling og god forretningsskikk i lovens § 5 ved ikke å benytte adgangen til å avklare hva som var riktig antall meter per rull av "*toalettpapir 1 lag ubleket 140 gr*".

Rogaland fylkeskommune har brutt kravet til forutberegnelighet i lovens § 5 ved at det for "*papirsekk 100 liter MY 70*" ble lagt til grunn en pris for 10 ganger flere sekker enn det som fulgte av volumangivelsen i konkurransegrunnlaget.

Rogaland fylkeskommune har brutt kravet til en nærmere begrunnelse for valg av leverandør i forskriftens § 20-16 (4) ved ikke å oppgi valgte leverandørs totalpris.

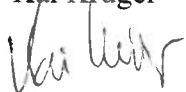
Rogaland fylkeskommune har brutt forskriftens § 20-13 (1) bokstav f ved ikke å avvise tilbudet fra Corporate Express Norge AS.

Klagers øvrige anførsler har ikke ført frem.

For klagenemnda,

9. mars 2009

Kai Krüger

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Kai Krüger', written over the printed name.