



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Klager deltok i en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av kontrakt om leie av en printer. Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved at en av personene som deltok ved evalueringen av tildelingskriteriet "Trykk-kvalitet" kjente til hvilke trykkprøver som var tatt hos klager og hvilke trykkprøver som var tatt hos valgte leverandør. Klagers øvrige anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 3. september 2012 i sak 2010/354

Klager: Océ Norge AS

Innklaget: Universitetet i Oslo

Klagenemndas medlemmer: Kai Krüger, Georg Fredrik Rieber-Mohn og Jakob Wahl

Saken gjelder: Likebehandling og tildelingsevaluering

Bakgrunn:

- (1) Universitetet i Oslo (heretter kalt innklagede) kunngjorde 14. desember 2009 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av en rammeavtale med én leverandør om leie av en høyvolumsprinter. I konkurransegrunnlaget punkt 1, "Innledning" var det blant annet gitt følgende opplysninger om anskaffelsen:

"1.2 Anskaffelsens formål

Reprosentralen har behov for nytt utstyr som gir mulighet for høyere trykk-kvalitet, effektivisering av etterbehandlingen og høy kapasitet. Den nye printeren må på bakgrunn av plassmangel erstatte to av dagens printere.

UiO skal i 2011 feire sitt 200 års jubileum. UiO ønsker å fremstå på en slik måte at samfunnet skal legge merke til oss. Dette gjør at Reprosentralen vil få nye utfordringer. En av utfordringene er behovet for forbedring på trykk-kvaliteten i forhold til våre trykksaker i dag.

UiO får også en ny grafisk profil. Denne profilen stiller store krav til hvordan printeren takler gråskala. Ved anskaffelse av en ny digital printer med offset-kvalitet, ser vi for oss besparelser for UiO ved å trykke mindre fargetrykk og heller trykke dette i sort/hvit.

En annen utfordring er at flere og flere av våre trykksaker inneholder både farge og sort/hvit. Kvalitetskravet gjør at vi ønsker en printer hvor trykkkvaliteten på sort/hvit er tilnærmet lik sort/hvit på fargeprintere.

Vi har tenkt å bytte ut to printere med en. Grunnen til dette er bl. a. at vi har begrenset tilgjengelig areal. Kapasitetsmessig må den nye printeren kunne erstatte disse to printerne som skiftes ut, det vil si et volum på ca. 10 millioner trykk pr. år.

Etterbehandlingsutstyret blir viktig for å opprettholde produktiviteten. Driftssikkerhet, service og kvalitet vil være ting som vil bli tillagt betydning. Da denne printeren og etterbehandlingsutstyret skal behandle halvparten av vårt totale trykkbehov, er det viktig at de står i forhold til hverandre produksjonsmessig. Vi har som minimumsløsning behov for tapeinnbinding og fals/stift. Vi binder inn ca. 80-90 000 bøker med tape per år. Hefteproduksjonen er ca. 60 000 i året, men vi har ambisjoner om å øke dette til over 100 000."

(2) Tildelingskriteriene fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 5.1:

"Alle godkjente tilbud vil bli evaluert med score, hvor 5 er høyest og 0 er lavest. Tildeling av kontrakt vil skje til det økonomisk mest fordelaktige tilbudet i forhold til tildelingskriteriene. Nedennevnte tildelingskriterier er vektet:

Tildelingskriterium	Vekt	Dokumentasjon	Vurdering
Pris	35 %	• Prisoversikt, bilag 5 • Liste med priser som ikke er inkludert i leieprisen. • Liste med leiepriser på anbefalt etterbehandlingsutstyr	<i>Vi vil legge vekt på:</i> • Samlet leiepris per år. • Årlig leie av utstyr og pris service pr år ved 10 mill. kopier. • Forbruksvarer basert på estimert forbruk. • Startkostnader som opplæring, installasjon. <i>Pris på etterbehandlingsutstyr vil ikke bli vektlagt her.</i> <i>1)</i>
Trykk-kvalitet	50 %	Trykkprøver: <i>Vi vil gjennomføre en trykkprøvetest hos hver enkelt tilbyder basert på våre produkter, filer og vårt papir. Formålet er å få en praktisk prøve som gjenspeiler mange av våre daglige oppdrag.</i> <i>Vi vil ha med oss:</i> • Filer • Printark • Ferdige fargetrykk til blandingstrykk	<i>Trykk-kvaliteten vil bli vurdert ut fra trykkprøvene vi har foretatt hos leverandørene.</i> <i>Trykkprøvene vil primært bli vurdert av en faggruppe. I tillegg vil en kundegruppe gi sin vurdering. Evalueringen vil bli organisert slik at gruppene ikke kjenner til prøvenes opphav.</i>

		Enkel justering av trykk-kvaliteten vil kunne foretas. Vi vil bl.a. prøve blandingstrykk (medbrakt fargetrykk), gråtone-trykk, bilder, grafisk profil, fet skrift, hefte- og tapefunksjoner.	
Driftssikkerhet	15 %	Maskinjournal. Oppgi 3 referanser med kontaktperson. Vi ønsker å se maskinjournalen, og snakke med kunden om driftssikkerheten. Referansen bør bruke tilsvarende utstyr som tilbys.	Jo flere trykk som produseres mellom hver service-call jo høyere karakter vil man oppnå. 3)

[...]

2) Tilbudene vil gis poeng på "Trykk-kvalitet" etter følgende fordeling:

5 poeng	4 poeng	3 poeng	2 poeng	1 poeng	0 poeng
Beste tilbud, meget gode prøver	Trykk-kvalitet god, kan brukes i all produksjon, men dårligere enn beste tilbud	Trykk-kvalitet kan benyttes i noen deler av produksjonen	Trykk-kvalitet svak, kan bare benyttes i enkelte deler av produksjonen	Trykk-kvalitet dårlig, bør ikke kunne benyttes i produksjonen	Trykk-kvalitet svært dårlig, kan ikke benyttes i noen produksjon"

- (3) To leverandører leverte tilbud innen fristen 25. januar 2010 klokken 14.00. Dette var Océ Norge AS (heretter kalt klager) og Xerox AS (heretter kalt valgte leverandør).
- (4) Innklagede informerte klager om valg av leverandør ved brev av august 2010. I brevet ble det gitt følgende begrunnelse for evalueringen av tildelingskriteriene:

"Kvalitet 50 %

Xerox fikk karakteren 5 på kriteriet kvalitet, mens Océ fikk karakteren 2. Vurderingen er utført i samsvar med den foreskrevne metoden oppgitt i konkurransegrunnlaget. Det ble foretatt en rekke trykkprøvetester og anonymisering av testresultatene. Konklusjonen er basert på en kombinasjon av uttalelser fra kundene og fagpersoner. Både kunder og fagpersonene var svært fornøyd med trykkkvaliteten fra Xerox. Den var veldig god selv på noen av de aktuelle prøvene som bl. a. inneholdt bilder og andre krevende trykksaker som vi i dag ikke klarer å levere til riktig kvalitet. Kvaliteten fra

Océ er gjennomgående vurdert som svakere med delkarakterer fra 3-1, med et gjennomsnitt på 2.

Pris 35 %

Xerox oppnådde karakteren 2 på pris, mens Océ fikk 5. I samsvar med vårt oppsett i konkurransegrunnlaget ble dette gitt en vekt på 35 %. Pris ble likevel ikke avgjørende i denne konkurransen.

Driftssikkerhet 15 %

Tildelingskriteriet driftssikkerhet er evaluert på bakgrunn av referansesjekken og begge oppnådde 5 poeng."

- (5) 23. august 2010 ba klager innklagede om svar på flere spørsmål, slik at selskapet kunne forberede en gjennomarbeidet klage:

"For det første ønsker vi å se de Xerox-trykkene som er vurdert slik at vi kan sammenligne disse med våre egne trykk.

Videre ber vi om å få redegjort for hva slags metode som er brukt i evalueringen, herunder ber vi om tilgang til en samtale med en av de fagpersoner som er benyttet og en av kundene slik at vi kan etterprøve metoden. Vi ber om at vi selv får velge hvem vi samtaler med og uten at det er kontakt mellom UiO i forkant av samtalen. Vi antar også at disse personene fikk veiledning forut for en så viktig evaluering og ber om å få tilgang til denne veiledningen.

Videre ber vi om svar på hvilke områder det er UiO mener at trykk-kvaliteten er god nok og hvilke den ikke er god nok, siden dette er sentrale kriterier i konkurransegrunnlagets poengsetting. Vi ønsker også å få opplyst spesifikt hvilke karakterer som ble gitt av de enkelte personer som deltok i evalueringen for hver enkelt av trykkprøvene. Særlig følger dette av at det opplyses at vi får karakteren 1 på kvalitet i noen sammenhenger.

Vi forutsetter at det som er gjort er en kvalitetsvurdering ut fra en objektiv norm siden det i konkurransegrunnlaget ikke er bedt om spesielle kvalitetsforhold."

- (6) Innklagede besvarte henvendelsen ved brev 25. august 2010:

"Vi viser til brev fra Océ ved divisjonsdirektør [...], datert 23.08.2010, der han ber om utfyllende opplysninger om vår evaluering av tildelingskriteriet "kvalitet".

1. Xerox trykkene

Trykkprøvene kan Océ få se hos oss. Ta kontakt med [...] på Reprosentralen.

2. Metode for evaluering av tildelingskriteriet "kvalitet"

Det ble plukket ut 12 filer som representerer bredden i de ulike trykksakene Reprosentralen trykker. Disse ble som kjent testet hos de enkelte leverandørene, forseglet og nummerert.

Prøvene ble evaluert av en kombinasjon av kunder og faggruppen. Kundene som har deltatt i evalueringen har fått se anonyme, nummererte trykkprøver som de har vurdert i henhold til tildelingskriteriet "kvalitet" oppgitt i konkurransegrunnlaget.

3. Océ's ønske om samtaler med utvalgte kunder

Océ ønsker samtaler med de som har evaluert trykkprøvene. Videre ønsker Océ også å velge "hvem vi samtaler med uten at det er kontakt mellom UiO i forkant av samtalen".

Vi ber i denne sammenheng om at Océ respekterer at vi ikke lar leverandøren gripe inn i selve evalueringen. Det er etter vår vurdering ingen grunn til å håndtere denne saken på en annen måte.

4. Delkarakterer

Trykk-kvalitet vurdert av enten faggruppe eller kundegruppe	Tilbyder 1 (Xerox)	Tilbyder 2 (Océ)
<i>Antropress</i>	4	3
<i>Fargebilder</i>	5	2
<i>Konferanseprogram</i>	5	2
<i>Ny profil. Doktoravh.</i>	5	3
<i>Sort/hvitt sider til blandingstrykk</i>	5	3
<i>Studenttidsskrift</i>	5	3
<i>Primitive tider (fagtidsskr.)</i>	4	2
<i>Samfunnsgeografen</i>	5	2
<i>Tekstfil. Gradert gråtone</i>	5	3
<i>Visittkort</i>	5	3
<i>Verneplan</i>	4	1
<i>Årsrapport</i>	5	2
Gjennomsnitt	5	2

Generelt mener både faggruppen og kundene at bilder og grafikk blir for grått, og at detaljer og nyanser forsvinner. Printerene egner seg best til gjengivelse av tekst og strekillustrasjoner som ikke inneholder for store flater med sort. Ikke anbefalt til foto og illustrasjoner med stort toneomfang og krav til detaljer."

- (7) Klager påklaget tildelingsbeslutningen ved brev 1. september 2010. Det ble i brevet hevdet at det var begått en rekke feil ved gjennomføringen av tildelingsevalueringen. Innklagede avsto klagen ved brev 13. september 2010. Klager sendte et nytt brev til innklagede 14. september 2010, der det ble hevdet at innklagede i svaret på klagen ikke i tilstrekkelig grad hadde behandlet de innsigelser klager hadde fremmet mot tildelingsbeslutningen. Det ble også bedt om en del ytterligere informasjon om gjennomføringen av tildelingsevalueringen. Klager fulgte opp brevet med en e-post 15. september 2010, hvor det ble stilt flere spørsmål om gjennomføringen av tildelingsevalueringen. Innklagede besvarte henvendelsen ved brev 17. september 2010. Etter noe e-postkorrespondanse mellom partene i perioden fra 17. september 2010 til 21. desember 2010, ga innklagede ytterligere opplysninger om tildelingsevalueringen i brev 21. september 2010. Her fremgikk blant annet følgende:

"2.1 Oversikt

Som angitt i konkurransegrunnlaget pkt. 5.1 ble trykkprøvene primært vurdert av en faggruppe. Faggruppen var delt inn i en intern gruppe bestående av tre personer (fra Reprosentralen) og en ekstern gruppe (fra Kommunikasjonsavdelingen ved UiO) som besto av to personer. I tillegg foretok en kundegruppe på tre personer en evaluering. Trykkprøvene ble således til sammen vurdert av åtte testpersoner. Detaljer om den enkelte gruppe og dennes vurdering er gitt i pkt. 2.2 – 2.4 nedenfor.

Hva gjelder bakgrunnen for UiOs valg av evalueringsmetode, vises til vårt brev av 13. september 2010.

Figurene under gir en oversikt over faggruppene og kundegruppen og hvilke dokumenttyper (filer) som ble evaluert av den enkelte faggruppe/kunde. Videre fremgår den karakter som gruppen/kunden ga henholdsvis Xerox' og Océ's trykkprøver av den enkelte dokumenttype, og hvilken gjennomsnittskarakter dette ga grunnlag for.

[...]

2.2 Den eksterne faggruppen (faggruppe 2)

For å velge ut de eksterne fagpersonene som skulle delta i evalueringen av trykkprøvene, kontaktet man Kommunikasjonsavdelingen ved UiO, som blant annet på bakgrunn av det forestående 200-års-jubileet og rektors fokus på synlighet i samfunnet har en sterk posisjon ved universitetet. Reprosentralen er avhengig av å kunne levere produkter som Kommunikasjonsavdelingen godkjenner. To grafiske formgivere ved Kommunikasjonsavdelingen utgjorde derfor den eksterne faggruppen for evaluering av trykkprøvene.

Den eksterne faggruppen (de to grafiske formgiverne) innga en samlet vurdering av trykkprøvene. Denne lød som følger ("Tilbyder 1" i vurderingen er Xerox og "Tilbyder 2" er Océ):

"Etter en gjennomgang av begge tilbyderes trykksaker, har vi kommet til følgende konklusjon:

Tilbyder 1

Veldig bra gjengivelse av både fotos og grafikk i alle toner. Sort tekst blir sort og ikke grått. Makter å fremstå med et "friskt" inntrykk noe som er vanskelig i sort/hvitt.

Karakter: 5

Tilbyder 2

Bilder og grafikk blir for "grått". Detaljer og nyanser forsvinner i trykken. Kvaliteten er grei i seg selv, men sammenlignet med tilbyder 1, blir den bokstavelig talt satt i skyggen. Egner seg best til gjengivelse av tekst og strekillustrasjoner som ikke inneholder store flater med sort. Ikke anbefalt til fotos og illustrasjoner med stort toneomfang og krav til detaljer.

Karakter: 3

Vår anbefaling er helt klart tilbyder 1."

[...]

2.3 Den interne faggruppen (faggruppe 1)

[...]

1. Trykkprøve Antropress

Dette er et studenttidsskrift som utgis en gang i kvartalet av antropologistudenter. Tidsskriftet inneholder både skrift, bilder og andre illustrasjoner.

Tilbyder 1

Sort tekst blir sort og ikke grått, og dette gir et renere inntrykk av trykksaken. Har klare og detaljrike bilder. Sammenlignet med tilbyder 2 (s. 15, 21 og 23) er bildene av bedre kvalitet. Det trekker ned at noen av bildene gror igjen. Et eksempel på dette er forsiden.
4 poeng

Tilbyder 2

Trykksaken virker gjennomgående grå fordi det er mindre kontrast mellom sort og hvitt. Noe mer detaljer i enkelte bilder enn hos tilbyder 1, men da med en gråskygge i billedkvalitet. Et eksempel på dette er forsiden. Bildene på eksempelvis side 15, 21 og 23 gror igjen og er lite detaljrike.
3 poeng

[...]"

- (8) Klager brakte saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser (heretter kalt klagenemnda) ved brev 13. desember 2010. Innklagede opplyste i brev til klagenemnda av 21. desember 2010 at kontrakt med valgte leverandør var signert 23. september 2010.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (9) Innklagede har brutt kravet til likebehandling i loven § 5 ved ikke i tilstrekkelig grad å utligne valgte leverandørs konkurransefordeler ved gjennomføringen av konkurransen. Innklagede har et eksisterende kundeforhold med valgte leverandør. Levering av produksjonsprintere innebærer ikke bare levering av en vare, men utgjør begynnelsen på et langvarig samarbeid mellom kunden og leverandøren. Valgte leverandør var ved kunngjøringen av foreliggende konkurranse leverandør av seks produksjonsprintere til innklagede, noe som igjen innebærer at oppfølgingen av printerne medfører tilnærmet daglig kontakt mellom innklagede og valgte leverandør. Denne kontakten medfører at det vil bli etablert personlige relasjoner, noe som vil kunne få betydning ved tildeling av ny kontrakt. En velfungerende printer blir også en integrert del av arbeidet til kundens medarbeidere. Skifte av maskin vil derfor kunne oppleves som brysomt for medarbeiderne, noe som medfører at en organisasjon kan ha et sterkt ønske om å beholde den eksisterende leverandøren.
- (10) I foreliggende sak kan det videre pekes på at en av innklagedes medarbeidere, som har hatt en sentral rolle i anskaffelsen, tidligere har vært servicesjef hos valgte leverandør, og at flere av de ansatte i innklagedes trykkeri i mai 2010 deltok på teknologimessen IPEX, inkludert konsert og middager, i regi av valgte leverandør. Innklagedes ansatte deltok etter det klager kjenner til for egen regning, men reisen ble gjennomført i tett samarbeid med, og arrangert av, valgte leverandør. Forholdet mellom innklagede og valgte leverandør medfører at det må stilles strengere krav til rammene for gjennomføringen av konkurransen. Eventuelle fordeler for den eksisterende leverandøren måtte ha som følge av kundeforholdet, skal i rimelig grad avbøtes, slik at inngivelsen av tilbud og vurderingen av dem så langt som mulig finner sted på like vilkår.
- (11) Innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved å benytte en fremgangsmåte ved evalueringen av tildelingskriteriet "Trykk-kvalitet" som var upåregnelig ut fra opplysningene i konkurransegrunnlaget.

- (12) Klager viser for det første til at innklagede ikke hadde gitt gruppene som skulle vurdere kvaliteten på trykkprøvene konkrete instruksjoner om hvordan poengene skulle fastsettes. De opplysningene som er gitt om poengsettingen i konkurransegrunnlaget er ikke egnet til å veilede personene som skal gjennomføre evalueringen, da gruppene vanskelig kan evaluere hvor stor del av trykkeriets produksjon de aktuelle maskinene kan benyttes til på bakgrunn av trykkprøvene. I foreliggende konkurranse ville små endringer i poengene på tildelingskriteriet "*Trykk-kvalitet*" være avgjørende for utfallet av konkurransen, og det er derfor svært viktig at gruppenes poengsetting på dette kriteriet finner sted på bakgrunn av klare instruksjoner om bruken av poengskalaen.
- (13) For det andre, viser klager til at personene som gjennomførte evalueringen av tildelingskriteriet "*Trykk-kvalitet*" ikke hadde anledning til å vurdere kvaliteten på trykkprøvene med utgangspunkt i den elektroniske originalen. Det er ikke nærmere angitt i konkurransegrunnlaget hva som menes med uttrykket "*trykk-kvalitet*". Det må da legges til grunn at det som skal vurderes er forholdet mellom originalen som skal reproduseres på den ene siden, og utskriften/trykket på den andre siden. Eventuelle utfordringer knyttet til ulike skjermer med ulike innstillinger ville blitt løst ved at å vise originalen på skjermene til personene som skulle vurdere trykkprøvene, slik at forholdet til skjermbildet kunne tas i betraktning ved evalueringen. Et annet alternativ ville vært å legge ved en CD med originalfilene i oversendelsen av evalueringsmaterialet til de ulike gruppene. Innklagede har selv sagt rett i at man ved vurderingen av kvalitet på utskrifter fra ulike printere må vurdere trykkprøvene. En utskrift eller et trykk vil imidlertid alltid være en reproduksjon av noe som eksistere i forkant, og som skal gjengis. Hvorvidt en utskrift er penere, bedre eller mer tiltalende enn en annen er irrelevant, så lenge denne andre utskriften bedre gjengir originalen. Også en sort/hvit utskrift av en fargefil kan, og må, vurderes med utgangspunkt i originalen, da det også her vil være et tema hvordan utskriften formidler det som formidles i originalen.
- (14) Innklagede har brutt regelverket ved å ikke gi lavere poengsum til valgte leverandør ved evalueringen av tildelingskriteriet "*Trykk-kvalitet*" som følge av at trykkprøvene fra valgte leverandør manglet tekst. Klager registrerer innklagedes opplysning om at den manglende teksten skyldtes operatørfeil og ikke en svakhet ved valgte leverandørs hardware eller software. Etter klagers mening burde imidlertid bortfallet av tekst, uansett grunn, føre til at valgte leverandør fikk lavere poengsum ved evalueringen av tildelingskriteriet "*Trykk-kvalitet*".
- (15) Innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved at faggruppen som vurderte trykkprøvene var kjent med hvilken prøve som kom fra hvilken leverandør. To av trykkprøvene fra valgte leverandør var påført håndskrevet tekst. En av innklagedes ansatte ledet arbeidet med innsamling av trykkprøvene fra leverandørene, og som forseglet prøvene. Vedkommende var dermed kjent med hvilke utskrifter som var påført håndskrevet tekst. Da denne personen senere deltok i faggruppen, kunne vedkommende lett identifisere valgte leverandørs trykkprøver. Dette er i strid med konkurransegrunnlaget punkt 5.1.
- (16) Innklagede har også brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved at gruppene som har vurdert kvaliteten på trykkprøvene har vært i kontakt med hverandre, og at gruppenes besvarelser er samkjørt. Det vises til innklagedes brev 21. september 2010 der det i gjengivelsen av vurderingen fra den eksterne faggruppen at "*Sort tekst blir sort og ikke grått*" og "*Bilder og grafikk blir for 'grått'*". Den samme formuleringen finnes igjen i den interne faggruppens vurdering, hvor det heter at "*Sort tekst blir sort og ikke*

grått". Begge faggruppene benytter her samme påfallende formulering, der adjektivet grå brukes feil, noe som etter klagers mening viser at det har vært kommunikasjon mellom gruppene.

Innklagedes anførsler:

- (17) Innklagede har ikke brutt likebehandlingsprinsippet i loven § 5. Klager kan ikke høres med at det eksisterende kundeforholdet mellom innklagede og valgte leverandør medfører at det som utgangspunkt må stilles strengere krav til rammene for gjennomføring av konkurransen. Innklagede har ikke hatt noe ønske om å sikre at valgte leverandør skulle fortsette som leverandør. Det fremgår av konkurransegrunnlaget punkt 1.2 at innklagede hadde behov som eksisterende utstyr fra valgte leverandør ikke oppfylte på en fullgod måte. Innklagede kan ikke se at det klager har påpekt gir noen konkret grunn til at innklagede skulle ønske å favorisere valgte leverandør. Anførselen om at det kan oppleves som brysomt å skifte leverandør er ikke underbygget, jf. klagenemndas sak 2009/174. I en så stor og differensiert organisasjon som innklagedes, vil det også vanskelig kunne oppstå vaner med hensyn til utseendet på forskjellige trykksaker.
- (18) Det er heller ingen særlige bånd mellom innklagede og valgte leverandør. Det er riktig at en av innklagedes ansatte tidligere har vært ansatt hos valgte leverandør. Dette ansettelsesforholdet ble imidlertid avsluttet for mer enn 20 år siden. Når det gjelder IPEX konferansen våren 2010, var innklagedes formål med deltakelsen å orientere seg i markedet, få oversikt over nye produkter og trender i bransjen, og oppsøke et viktig faglig møtested for å øke sin kunnskap ved å møte både leverandører og representanter for tilsvarende virksomhet. De fleste andre store aktører i offentlig sektor var også til stede på messen, i regi av enten klager eller valgte leverandør. Innklagede betalte fullt ut for sine deltakere, men av praktiske hensyn ble reisen organisert av reisebyrået Cicero på oppdrag fra valgte leverandør.
- (19) Innklagede har ikke brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved evalueringen av tildelingskriteriet *"Trykk-kvalitet"*.
- (20) For evalueringen av tildelingskriteriet *"Trykk-kvalitet"* ble det plukket ut tolv filer som representerte vanlige oppdrag for innklagede. Filene ble skrevet ut hos klager og valgte leverandør på den typen printer som hver av leverandørene tilbød, og oversendt til faggruppen og kundegruppen som skulle evaluere kvaliteten. Ved oversendelsen var trykkene forseglet, anonymisert og nummerert. Innklagede ga ikke evalueringsgruppene føringer for hvilke aspekter ved trykkkvaliteten som skulle vektlegges. Grunnen til dette var at innklagede ønsket en nøytral og uavhengig vurdering der brukerne selv definerte hva som var viktig for dem. Dette fordi brukernes eget skjønn er avgjørende når disse senere skal bestemme seg for om innklagedes produkter holder ønsket kvalitet eller om bestilling av trykksaker skal skje hos en annen leverandør. Konkurransegrunnlaget punkt 5.1 sett i sammenheng med punkt 1.1 og 1.2 gir klart uttrykk for at det avgjørende hensyn ved vurderingen av tildelingskriteriet *"Trykk-kvalitet"* er brukernes vurdering av kvaliteten på trykkprøvene, at evalueringsgruppene selv ville fastsette elementene i kvalitetsvurderingene når trykkprøvene og at vurderingen av trykkkvaliteten ikke ville bli "overstyrt" av innklagede i form av retningslinjer/veiledning for evalueringen.
- (21) Det var ikke uventet for klager at evalueringen av tildelingskriteriet *"Trykk-kvalitet"* ble gjennomført ved at leverandørenes trykkprøver ble sammenlignet med hverandre. Det

fremgår av konkurransegrunnlaget punkt 5.1 at trykkprøvene ville bli basert på innklagedes filer, det vil si at det ikke ville bli tatt kopier av papirtrykk, men trykk av elektroniske filer som vises på printerens skjerm. Ettersom innstillingene for visning av filen på printerens skjerm tilpasses manuelt til produktet som skal trykkes, og skjerminnstillingene varierer med den enkelte printer og personene som utfører trykket, vil filen som danner utgangspunkt for trykket se forskjellig ut på forskjellige maskiner. Innklagedes faglige vurdering var derfor at en sammenligning av trykket med originalfilen slik denne vises på printerens skjerm vanskelig kan gjennomføres på en objektiv og forutberegnelig måte. Etter det innklagede kjenner til er det vanlig fremgangsmåte ved denne type anskaffelse å vurdere trykkene opp mot hverandre. En slik metode sikrer også at relevante forskjeller mellom trykkene, slik disse fremstår for brukerne, blir gjenspeilet på en forutberegnelig måte. Som det fremgår av konkurransegrunnlaget punkt 1.2, var et særlig mål med anskaffelsen å trykke mindre fargetrykk og heller trykke i sort/hvitt. Man kan ikke vurdere kvaliteten på et sort/hvitt trykk av en fargefil ved å sammenligne trykket med fargefilen. Som profesjonell aktør må klager vite dette.

- (22) Metoden innklagede har benyttet ved evalueringen gir heller ikke et vilkårlig resultat. Det vises til at faggruppens og kundegruppens tilbakemeldinger på kvaliteten på klagers trykkprøver samsvarer med det eksempelet på en nøytral og uavhengig vurdering som klager har lagt frem for nemnda. Det er også samsvar mellom faggruppens vurderinger og kundegruppens vurderinger, idet disse gjennomgående peker på de samme svakheter ved prøvene.
- (23) Det er ikke riktig at to av trykkprøvene fra valgte leverandør var påført håndskrevet tekst på første side. Det var påført tekst på en av trykkprøvene fra valgte leverandør, og teksten på denne lød "*[s]lik kan den bli*", ikke "*så bra kan det bli*", slik klager påstår. Bakgrunnen for denne påføringen var at en situasjon som ofte oppstår hos innklagede er at kunden ønsker bedre trykk, og at dette kan oppnås ved manuelle justeringer på printeren. Innklagede har sjelden tid til å prioritere dette, og ønsket at testsituasjonen skulle tilsvare dette. Innklagede besluttet derfor å gi leverandørene anledning til å foreta én enkelt justering for å se hvordan trykkresultatet da kunne bli, jf. konkurransegrunnlaget punkt 5.1. Både klager og valgte leverandør fikk denne muligheten, men kun valgte leverandør valgte å takke ja. For å skille dette "justerte" trykket fra valgte leverandør fra leverandørens øvrige trykk, ble det påført kommentaren "*[s]lik kan den bli*". Påføringen skjedde før trykkprøvene ble forseglet og sendt til faggruppen og kundegruppen.
- (24) Innklagede har ikke brutt regelverket ved å la være å gi valgte leverandørs tilbud lavere poengsum på tildelingskriteriet "*Trykk-kvalitet*" som følge av at valgte leverandørs trykkprøver manglet tekst. En av valgte leverandørs trykkprøver manglet halve første bokstav i margteksten. Dette er imidlertid en følge av at filen ikke ble sendt riktig til printeren, og er dermed et utslag av operatørfeil og ikke en svakhet ved hardware eller software.
- (25) Når det gjelder klagers anførsel om at faggruppen som evaluerte trykkprøvene var kjent med hvilke prøver som kom fra hvilken leverandør, bemerkes at en av personene som deltok i den interne faggruppen kjente til hvilke trykkprøver som hadde påtegning. Denne kunnskapen ble imidlertid ikke ført videre. To av de tre personene i den interne faggruppen, og samtlige personer i den eksterne faggruppen og kundegruppen, var dermed uten kjennskap til hvilke trykkprøver som kom fra hvilken leverandør.

Evalueringen er dermed ikke gjennomført i strid med opplysningen i konkurransegrunnlaget punkt 5.1 om at evalueringen ville bli gjennomført på en slik måte at gruppene ikke var kjent med trykkprøvenes opphav. Innklagede har også gjennomført evalueringen etter en strengere norm for likebehandling enn det som kreves etter regelverket. Det er ikke et krav at de personene som utfører evalueringen av tilbudenes kvalitet ikke kjenner til opphavet til produktene som evalueres. En slik anonymisering er svært sjelden. Videre ble kvalitetsvurderingen i foreliggende konkurranse ikke evaluert av de samme personene som evaluerte tildelingskriteriene "*Pris*" og "*Driftssikkerhet*". Personene som evaluerte tildelingskriteriet "*Trykk-kvalitet*" var dermed ikke kjent med hvordan tilbudene var evaluert på de øvrige tildelingskriteriene.

- (26) Det har ikke funnet sted kommunikasjon mellom faggruppene og kundegruppen ved evalueringen av tildelingskriteriet "*Trykk-kvalitet*". Innklagede finner i denne sammenheng også grunn til å peke på at innklagedes sammensatte organisasjon, med et bredt spekter av faglige perspektiver og interesser, medfører at det ikke foreligger noen samordnet kultur eller lojalitetstilhensyn. Det er dermed i alle tilfeller svært usannsynlig at for eksempel de grafiske formgiverne i kommunikasjonsavdelingen, som utgjorde den eksterne faggruppen, skal kontakte ansatte ved Reprosentralen, som utgjorde den interne faggruppen, for å diskutere og samkjøre evalueringen i en konkurranse.

Klagenemndas vurdering:

- (27) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen gjelder leie av en printer, som etter forskriften § 4-1 bokstav b skal anses som varekontrakt. Anskaffelsens verdi er i anskaffelsesprotokollen punkt 1.4 estimert til 4 millioner kroner. I konkurransegrunnlaget punkt 2.2 er det opplyst at konkurransen gjennomføres etter lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser og forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og del III.

Likebehandling

- (28) Klager har anført at innklagede har brutt kravet til likebehandling i loven § 5 ved ikke å utjevne fordeler som klager mener at valgte leverandør har hatt ved deltakelsen i konkurransen.
- (29) Kravet til likebehandling innebærer at oppdragsgiver i noen tilfeller har aktivitetsplikt med sikte på å utjevne en konkurransefordel for eksisterende leverandør, jf. for eksempel EU-domstolens sak T-345/03 (domstolens første instans) og klagenemndas sak 2010/160 premiss (80).
- (30) Klager har begrunnet sin anførsel med at valgte leverandør er eksisterende leverandør av printere til innklagede, noe som medfører at innklagede er vant til å benytte valgte leverandørs produkter, og at det som følge av kundeforholdet har oppstått bånd mellom innklagede og valgte leverandør. Det er i tillegg vist til at en av innklagedes ansatte tidligere arbeidet hos valgte leverandør, og at innklagede i mai 2010 deltok på IPEX-messen i Birmingham sammen med valgte leverandør.
- (31) Klager har i foreliggende sak ikke konkretisert eller dokumentert hvilke fordeler klager mener valgte leverandør har som følge av innklagedes kjennskap til selskapet og dets produkter. Det er heller ikke konkretisert hvordan klager mener at disse eventuelle

fordelene skulle vært utjevnet. Klagenemnda kan dermed ikke se at kundeforholdet mellom innklagede og valgte leverandør kan begrunne et brudd på kravet til likebehandling. Klagenemnda viser i denne sammenheng også til at utgangspunktet ved gjennomføringen av en konkurranse er at oppdragsgiver skal legge vekt på den informasjonen som fremgår av selve tilbudet, og at det kun i enkelte tilfeller, og på visse vilkår, kan legges vekt på egne erfaringer med en leverandør eller et produkt, jf. for eksempel klagenemndas sak 2009/174 premiss (60) med videre henvisninger.

- (32) Når det gjelder klagers henvisning til at en av innklagedes ansatte tidligere arbeidet hos valgte leverandør, er det en anførsel om inhabilitet, der forskriften § 3-7 viser til forvaltningsloven § 6, her bestemmelsens annet ledd om "*særegne forhold [...] som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet*". Innklagede har opplyst at det er over 20 år siden vedkommende var ansatt hos valgte leverandør. Klagenemnda kan ikke se at et avsluttet ansettelsesforhold over så lang tid svekker vedkommende habilitet i saken. Klagers anførsel fører ikke frem.
- (33) Til slutt har klager vist til at flere av innklagedes ansatte i mai 2010 deltok på en reise til IPEX-messen i Birmingham i regi av valgte leverandør. Klager har imidlertid selv påpekt at innklagedes ansatte deltok for innklagedes regning. Det er ikke konkretisert hvilke fordeler valgte leverandør skal ha fått ved at innklagedes ansatte deltok på reisen. Heller ikke dette forholdet kan dermed tilsi at innklagede har brutt kravet til likebehandling i loven § 5. Klagers anførsel fører ikke frem.

Evaluering av tildelingskriteriet "Trykk-kvalitet"

- (34) Klager har anført at innklagede har begått en rekke brudd på regelverket ved evalueringen av tildelingskriteriet "*Trykk-kvalitet*".
- (35) Ved evalueringen av tildelingskriteriene har oppdragsgiver et innkjøpsfaglig skjønn som klagenemnda i begrenset grad kan overprøve rettslig. Klagenemnda kan kun prøve om oppdragsgiver ved skjønnsutøvelsen har brutt de grunnleggende kravene i loven § 5, om oppdragsgiver har lagt feil faktum til grunn, eller om skjønnsutøvelsen er usaklig eller vilkårlig, jf. for eksempel klagenemndas sak 2012/94 premiss (44).
- (36) Klager har anført at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved ikke å gi gruppene som skulle evaluere tilbudene under tildelingskriteriet "*Trykk-kvalitet*" klare instruksjoner om hvordan poengene skulle fordeles.
- (37) Av kravet til forutberegnelighet i lovens § 5 følger det at oppdragsgiver ved tildelingsevalueringen må evaluere tilbudene i samsvar med de opplysningene som er gitt i konkurransegrunnlaget, jf. for eksempel klagenemndas saker 2009/98 premiss (28) og 2010/19 premiss (36).
- (38) Innklagede har i sine anførsler opplyst at det ikke ble gitt instruksjoner til medlemmene i faggruppen og kundegruppen om hvordan de skulle benytte poengskalaen fra 0 til 5 ved evalueringen av trykkprøvene.
- (39) I konkurransegrunnlaget punkt 5.1 var det oppgitt at tilbudene under tildelingskriteriet "*Trykk-kvalitet*" ville bli evaluert av en faggruppe og en kundegruppe. Videre var det opplyst hvilke typer trykk som ville bli evaluert, og angitt en poengskala fra 0 til 5 der 5 var best. Konkurransegrunnlaget inneholdt ikke opplysninger om hvordan poengskalaen ville bli benyttet ved vurderingen av det enkelte trykk. Ettersom klager var klar over at

trykkprøvene ville bli evaluert av en faggruppe og en kundegruppe, og at tildelingsevalueringen er skjønnsmessig, kan klager ikke ut fra opplysningene i konkurransegrunnlaget ha en forventning om at innklagede skulle lage en instruks om hvordan evalueringsgruppene skulle utøve sitt skjønn ved vurderingen av de enkelte trykkprøvene. Klagers anførsel fører ikke frem.

- (40) Klager har videre anført at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5, ved at evalueringen av tildelingskriteriet *"Trykk-kvalitet"* skjedde ved en sammenligning av tilbyderens trykkprøver, og ikke med utgangspunkt i den elektroniske originalen.
- (41) Klager har begrunnet anførselen med at det ikke er opplyst i konkurransegrunnlaget hva som menes med uttrykket *"Trykk-kvalitet"*, og at det da må legges til grunn at det som skal vurderes er forholdet (likheten) mellom originalfilen og trykket. I konkurransegrunnlaget punkt 5.1 fremgår det imidlertid at *"Trykk-kvaliteten vil bli vurdert ut fra trykkprøvene vi har foretatt hos leverandørene"*. Dette indikerer at vurderingen av kvaliteten kun vil bli gjort ut fra de fysiske trykkene og ikke ved en sammenligning av trykkene og de elektroniske filene disse bygger på. Klagers anførsel fører på denne bakgrunn ikke frem.
- (42) Det neste spørsmålet er om innklagede har brutt regelverket ved å ikke gi lavere poengsum til valgte leverandørs tilbud i evalueringen av tildelingskriteriet *"Trykk-kvalitet"* som følge av at trykkprøvene fra valgte leverandør manglet tekst.
- (43) Innklagede har i sine anførsler erkjent at en av valgte leverandørs trykkprøver manglet halve første bokstav i margteksten. For øvrig var teksten i samsvar med originalfilen. Det er opplyst at dette skyldes en operatørfeil ved trykkingen, og ikke en feil ved selve prøven. Klagenemnda legger dette til grunn, og kan da ikke se at innklagedes beslutning om å ikke gi valgte leverandørs tilbud lavere poengsum som følge av den manglende teksten var usaklig, vilkårlig eller i strid med de grunnleggende kravene i loven § 5.
- (44) Klager har anført at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved at faggruppen som vurderte kvaliteten på trykkprøvene var kjent med hvilken prøve som kom fra hvilken leverandør.
- (45) Som det fremgår over innebærer kravet til forutberegnelighet i loven § 5 at oppdragsgiver ved evalueringen av tilbudene må opptre i samsvar med de opplysningene som er gitt i konkurransegrunnlaget.
- (46) I konkurransegrunnlaget punkt 5.1 fremgår det om evalueringen av leverandørens trykkprøver under tildelingskriteriet *"Trykk-kvalitet"* at *"[e]valueringen vil bli organisert slik at gruppene ikke kjenner til prøvenes opphav"*. Innklagede har i sine anførsler opplyst at ett av medlemmene i faggruppen var kjent med at en av valgte leverandørs trykkprøver var påført tekst, og kunne derved identifisere hvilke prøver som hørte til hvilket tilbud. Etter det klagenemnda forstår, er grunnen til at en av personene i faggruppen var kjent med hvilken prøve som var påført tekst at vedkommende deltok da innklagede tok trykkprøver hos leverandørene. I innklagedes brev 21. september 2010 fremgår det at det var en trykkprøve av et studenttidsskrift som var påført tekst, og at denne prøven ble vurdert av en person i kundegruppen. Selv om trykkprøven av studenttidsskriftet ikke ble evaluert av vedkommende i faggruppen, forstår klagenemnda det slik at deltakelsen ved innhenting av trykkprøvene medførte at vedkommende

også var kjent med hvilke av de øvrige trykkprøvene som var tatt hos valgte leverandør. Konkurranses grunnlaget må etter klagenemndas mening forstå slik at ingen av deltakerne ved evalueringen av tildelingskriteriet "*Trykk-kvalitet*" skulle være kjent med hvilke trykkprøver som var tatt hos hvilken leverandør. Klagenemnda finner på denne bakgrunn at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved at en av personene som deltok i evalueringen av tildelingskriteriet "*Trykk-kvalitet*" kjente til hvilke trykkprøver som var tatt hos valgte leverandør og hvilke som var tatt hos klager.

- (47) Til slutt har klager anført at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved at den interne faggruppen og den eksterne faggruppen som har vurdert kvaliteten på trykkprøvene har vært i kontakt med hverandre, og at gruppenes besvarelser er samkjørte. Anførselen er begrunnet med gruppenes bruk av uttrykket "*grått*" i deres skriftlige vurderinger.
- (48) Innklagede benekter i sine anførsler at det har vært kontakt mellom den interne og den eksterne faggruppen ved evalueringen, og klagenemnda kan ikke se at bruken av uttrykket "*grått*" i de skriftlige vurderingene alene kan sannsynliggjøre at slik kontakt har funnet sted. I konkurransegrunnlaget punkt 5.1 fremgår det dessuten om vurderingen av tildelingskriteriet "*Trykk-kvalitet*" at trykkprøvene ville bli evaluert av en faggruppe og en kundegruppe. Klagenemnda kan ikke se at opplysningene i konkurransegrunnlaget er til hinder for at medlemmene i faggruppen kunne kommunisere med hverandre under evalueringen. Klagers anførsel fører ikke frem.

Konklusjon:

Innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved at ett av medlemmene i faggruppen som vurderte tilbudene under tildelingskriteriet "*Trykk-kvalitet*" hadde kjennskap til hvilke trykkprøver som var tatt hos klager og hvilke som var tatt hos valgte leverandør.

Klagers øvrige anførsler har ikke ført fram.

Bergen, 3. september 2012
For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Kai Krüger