



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Innklagede gjennomførte en konkurranse med forhandling for anskaffelse av overvåknings- og alarmanlegg for fiskekar. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt kravene til begrunnelse i forskriften § 11-14. Klagers øvrige anførsler førte ikke frem, eller ble ikke behandlet.

Klagenemndas avgjørelse 4. februar 2013 i sak 2011/155

Klager: Normatic AS

Innklaget: Universitetet i Bergen

Klagenemndas medlemmer: Kai Krüger, Andreas Wahl, Jakob Wahl

Saken gjelder: Avvisning av valgte leverandørs tilbud, De generelle kravene i loven § 5, Begrunnelse, Tildelingsevaluering

Bakgrunn:

(1) Universitetet i Bergen, biologisk institutt, (heretter kalt innklagede) kunngjorde 28. januar 2011 en konkurranse med forhandling i ett trinn for anskaffelse av overvåknings- og alarmanlegg til overvåkning av ulike vannparametere i fiskekar. Anskaffelsens verdi er i anskaffelsesprotokollen angitt til kroner 1 599 000. Tilbudsfrist var i kunngjøringen punkt IV.3.4 angitt til å være 18. februar 2011, men ble senere forlenget til 25. februar 2011.

(2) I kunngjøringen punkt II.1.5 var det inntatt en kort beskrivelse av anskaffelsens art og omfang:

"I forbindelse med ombygging av våtlaber, skal Institutt for Biologi gå til innkjøp av overvåkningsanlegg med alarmfunksjon. Anlegget skal benyttes til overvåkning av ulike vannparametere i fiskekar."

(3) Konkurransegrunnlaget punkt 3.5 gjaldt "Åpning og håndtering av søknader/tilbud":

"Det vil bli avholdt lukket åpning rett etter innleveringsfristen. Det vil bli skrevet protokoll fra åpningen. Leverandører har ikke anledning til å være tilstede under åpningen. Søknadene/tilbudene vil ikke bli returnert."

(4) Tildelingskriteriene var inntatt i konkurransegrunnlaget punkt 5.1:

"Alle godkjente tilbud vil bli evaluert med score, hvor 6 er høyest og 0 er lavest. Tildeling av kontrakt vil skje til det økonomisk mest fordelaktige tilbudet i forhold til tildelingskriteriene. Nedennevnte tildelingskriterier er angitt i vektet rekkefølge:

Tildelingskriterium	Prioritet/Vekt
<i>Totalpris inkludert levering og installering</i>	20 %
<i>Leverandørs løsningsbeskrivelse</i>	50 %
<i>Service og garanti</i>	30 %

Leverandør har et selvstendig ansvar for å dokumentere de ulike tildelingskriteriene."

- (5) I kravspesifikasjonen var det i punkt 1.1 *"Spesifikasjonens oppbygging og form"* opplyst følgende:

"Denne spesifikasjon spesifiserer kjøpers krav til funksjon, ytelse og grensesnitt som leveransen må imøtekomme. Ytelsen ønskes dekket mest mulig gjennom leverandørs standardløsning. Det forventes ikke at leverandør med sin standardløsning vil møte spesifikasjonens krav 100 %, men det er et ufravikelig krav at alle avvik synliggjøres helt klart i bilag 2, Leverandørs løsningsbeskrivelse. Leverandør må også skissere hvordan kravet kan løses i eller utenfor løsningen og konsekvensene av dette, både tids- og kostnadsmessig."

- (6) Av kravspesifikasjonen punkt 1.3.1 *"Funksjonsområde"* fremgikk det:

"Overvåkning av temperatur, oksygen, salinitet og vannstand i 32 kar, med mulighet for å bygge ut til 126 kar, samt inkludere pH i alle kar seinere. Styringsenheter og skap for ca. 400 målepunkt. De 126 karene er ujevnt fordelt på 15 klimarom. Sensorene må kunne kobles til og fra styringsenhetene av brukerne."

- (7) Kravspesifikasjonen punkt 2 var inndelt i punkt 2.1 *"Absolutte krav"*, og 2.2 *"Ønskelige krav"*. Fra punkt 2.1 hitsettes følgende:

- *"Målenøyaktighet for sensorene:*
 - *Oksygensensor: 0,0...200,0 % O₂-metning ± 0,5 % av verdi.*
 - *Konduktivitetssensor: Konduktivitet: 0,0...1000 mS/cm ± 0,5 % av verdi,*
 - *salinitet: 0,0...70,0.*
 - *Temperatursensor: 0...50 °C ± 0,1 °C.*
 - *pH sensor: -2,000...+19,999 ± 0,005 pH*

(...)

- *Mindre grad av nøyaktighet for sensorene kan vurderes, dersom det er store prisforskjeller. Nøyaktighet av målesensorene må spesifiseres i tilbudet.*

(...)

- *Systemet må ha muligheter for å styre et lysanlegg med 342 stk. DALI armaturer, med ønskede periodiske svingninger, samt å styre 60 fôrautomater slik at fôringen kan skje i samsvar med lysperioden.*

- (8) Innen tilbudsfristen mottok innklagede tilbud fra fire tilbydere, heriblant Sterner Aquatech AS (heretter kalt valgte leverandør) og Normatic AS (heretter kalt klager). Valgte leverandør og klager var de eneste kvalifiserte tilbyderne.
- (9) For oppfyllelse av kravet om oksygensensor, tilbød både klager og valgte leverandør en elektrolytt sensor i sine opprinnelige tilbud. I klagers tilbud fremgikk følgende oversikt over sensorenes målenøyaktighet:

"Tilbudet er basert på sensorer med følgende målenøyaktighet:

<i>Oksygensensor</i>	<i>0 - 200 % O₂ metning</i>	<i>+/- 0,5 % av avlest verdi</i>
<i>Temperaturgiver</i>	<i>0 - 50 Gr. C</i>	<i>+/- 0,5 % av avlest verdi</i>
<i>Salinitet</i>	<i>0 - 1000 mS/cm / 0 - 70 %</i>	<i>+/- 0,5 % av avlest verdi</i>
<i>pH sensor</i>	<i>0 - 14 pH</i>	<i>+/- 0,5 % av avlest verdi</i>

Kommentar:

Målenøyaktigheten tilfredsstiller deres kravspesifikasjon på deler av måleområde, unntatt pH sensor. Vi antar at kravet til målenøyaktighet på pH sensor er feil og skulle en tilfredsstille dette kravet vil prisene bli ekstremt høye."

- (10) Tilbyderne ble deretter invitert til forhandlingsmøter. Før forhandlingsmøtet sendte innklagede ut agenda og avklaringsspørsmål. Fra spørsmålene innklagede stilte til klager, med tilhørende svar, gjengis følgende utdrag:

<i>"Spørsmål</i>	<i>Svar</i>
<i>Montasje ikke inkludert? Hva vil det koste?</i>	<i>Vi ønsker å gjennomføre synfaring 1. april, som annonsert i agenda, for å finne den optimale montasjemetoden, før pris gis. Det finnes varianter av ferdige montasjesett for aktuelle givere.</i>
<i>Kan sensorer benyttes i små akvarier og systemer uten gjennomstrømming?</i>	<i>Ja, men det må da benyttes optisk oksygensensor</i>
<i>Kan dere tilby digital oksygensensor? Ev. pris?</i>	<i>Ja, en optisk sensor (digital) vil utgjøre kr. 600,- eks. mva i tillegg. Digital sensor kan defineres ulikt, dette kan diskuteres i møte, for å avklare hva som dere legger til grunn."</i>

- (11) Fra tilsvarende sett med avklaringsspørsmål og svar fra valgte leverandør gjengis følgende:

<i>"Spørsmål</i>	<i>Svar</i>
<i>Begge Salinitet målerne ligger utenfor den nøyaktighet som vi ønsker. Vårt krav var +/- 0,5 prosent av målt verdi. (Det er den nøyaktigheten vi i dag opererer med håndholdte WTW instrumenter)</i> <i>Kan dere levere sensorer som tilfredsstiller våre krav?</i> <i>Er det mulig å koble til for eksempel WTW sensorer eller andre sensorer som tilfredsstiller våre krav?</i>	<i>Dere må gjerne benytte andre salinitet målere. Det som vi henter ut til overvåkning / logg fra salinitet målere går via et 4-20 mA signal. Slik at salinitet målerne må kunne gi ut et 4-20 mA signal.</i> <i>Vi kan levere / tilby andre sensorer, men trenger da noen dager for og komme opp i Deres ønske om nøyaktighet. Er allerede på "jakt" etter sensorer.</i>
<i>(...)</i>	<i>(...)</i>
<i>Fôring og lysstyring:</i> <i>Ang. 2 stk 6 kanals utganger på klimarom 11,12 og 13:</i> <i>Er det mulig å koble flere fôrautomater/lysarmaturer på samme kanalen. Slik at vi styrer for eksempel to og to fôrautomater fra en kanal? Vil dette kunne gi noen kostnadsreduksjon?</i>	<i>Det er fordelt med totalt 12 kanaler her, hvor mange fôrautomater dere ønsker tilkoblet pr. kanal er opp til dere"</i>

- (12) Forhandlingsmøter med tilbyderne ble gjennomført 1. april 2011. Fra referatet fra møtet med klager gjengis:

"Normatic gikk gjennom sitt løsningsforslag, og et nytt konsept som er under utvikling fra sensorleverandøren Endress + Hausser. I det nye konseptet vil de benytte en eller to transmittere per klimarom. Hver transmitter har 8 kanaler, og alle sensorene kan benyttes i de samme kanalene. Dette medfører mindre kabling enn i det opprinnelige tilbudet, og man vil få et display i rommet, der man kan lese av måleverdiene. Foreløpig finnes kun transmittere med to kanaler. Usikkert når de med 8 kanaler vil komme på markedet, de antar til høsten. Foreløpig er de under planlegging.

Metoden for montering av sensorer i tilbudet er basert på plassering i avløpsrør, og passer derfor ikke til alle våre fiskekar. E+H skal utarbeide et forslag til ny metode for montering, der man fester sensorer til et rør, som plasseres oppi karet/ akvariet. Normatic skal utarbeide en pris for montering. Noen av karene kommer til å bli uten gjennomstrømming, kun sirkulasjon ved hjelp av lufting, og da er ikke de tilbudte oksygensensorene egnet. Derfor skal Normatic gi et tilbud på optiske sensorer. Kabling var heller ikke med i opprinnelig tilbud, så det blir også tatt med i revidert tilbud."

- (13) Fra referatet fra forhandlingsmøtet med valgte leverandør gjengis følgende:

"Det ble diskutert detaljer rundt plassering av overvåkningsanlegget. Sterner foreslo å plassere et styringsskap og et DO-meter i hvert av klimarommene, unntatt i algerommene. Antallet blir endret fra det opprinnelige tilbudet, og Sterner oversender revidert tilbud, med 13 DO-meter og 15 skap, IP65. Koblingsboks, 32 stk, går ut fordi det ikke er nødvendig når det blir skap i hvert rom.

Lysstyring i algerom trenger eget skap. 40 lysarmatur grupperes på 6 utganger, for å spare plass.

(...)

Styring av lys og fôr er ikke tatt med i pristilbud fra Sterner. De sender nytt pristilbud, hvor dette er inkludert. Dette gjelder 60 fôrautomater, fordelt på 11 moduler. 2 i store rom og 1 i små rom. For lys blir det 1 utgangsmodul for små rom, og 2 for store rom og algerom, i tillegg til masterboks og program.

Sensorer: pris på saltholdighetssensor med høyere oppløselighet enn i opprinnelig tilbud. Pris på optisk O2-sensor."

- (14) Klager sendte inn ytterligere spørsmål til innklagede ved e-post 6. april 2011. Innklagede svarte samme dag, og forlenget samtidig tilbudsfristen til 11. april 2011. Fra sammenstillingen av disse, kalt *"Tilleggsopplysninger – prising av kabling (kabling vedrørende sensorer)"* hitsettes:

Mottatt dato	Spørsmål	Besvart dato	Svar
6/4-2011	Skal kabling til fôrautomater inngå? Ev hvor mange fôrautomater skal nå prises inn? Og i hvilke rom er disse plassert? Eller utføres dette av elektroentreprenør?	6/4-2011	Kabling til fôrautomater: Vi har noen fôrautomater vi vil gjenbruke og vil bestille inn noen nye. Kablingen følger fôrautomatene, men tilkoblingspunkt i skap må være klargjort. Klimarom 1-13 må ha mulighet for montasje av fôrautomater. Opptil 6 per rom på rom 1-10 og opptil 10 per rom på rom 11-13.
6/4-2011	Skal kabling vedrørende Dalibus inngå? Ev hvor mange armaturer skal nå prises inn? Og i hvilke rom er disse plassert? Eller utføres dette av	6/4-2011	Kabling til daliarmaturer: Det er nå montert/monteres daliarmaturer i tak på klimarom, de må kobles inn på anlegget som dere nå gir pris på. Vedlagt oversikt over daliarmatur på klimarom. Her er det også oversikt

	<i>elektroentreprenør?</i>		<i>over fremtidige lysvegger som også skal kobles til anlegget. Pris for kabling/innkobling av de eksisterende lysarmaturene (56) må ligge inne i pristilbudet. Kabling for fremtidige daliarmaturer skal ikke prises i dette tilbudet. Men det må være klargjort for senere tilkobling i skap for 240 ekstra armaturer</i>
--	----------------------------	--	---

- (15) Vedlagt i samme e-post som spørsmålene og svarene var også en tabell kalt "Overvåknings- og alarmanlegg Lysstyring-I". Tabellen inneholdt en oversikt over diverse inventar for 15 ulike klimarom. Her gjengis et utdrag fra tabellen:

<i>"Rom nr"</i>	<i>Rom</i>	<i>Antall tak arm.</i>	<i>Lysvegg</i>	<i>Dalipanel ved dør</i>	<i>Syklusst.</i>	<i>Router nr.</i>
<i>(...)</i>	<i>(...)</i>	<i>(...)</i>	<i>(...)</i>	<i>(...)</i>	<i>(...)</i>	<i>(...)</i>
	<i>Antall</i>	<i>56</i>	<i>240</i>	<i>15</i>		<i>4</i>

Dalipanel skal kunne slå av og på/dimme armaturer i tak individuelt"

- (16) I sitt reviderte tilbud innga klager tilbud på optiske oksygensensorer. Fra tilbudet gjengis følgende oversikt sensorenes målenøyaktighet:

<i>"Oksygensensor</i>	<i>0 - 200 % O₂ metning</i>	<i>+/- 1,0 % av avlest verdi</i>
<i>Temperaturgiver</i>	<i>0 - 50 Gr. C</i>	<i>+/- 1,0 % av avlest verdi</i>
<i>Salinitet</i>	<i>0 - 1000 mS/cm / 0 - 70 %</i>	<i>+/- 1,0 % av avlest verdi</i>
<i>pH sensor</i>	<i>0 - 14 pH</i>	<i>+/- 1,0 % av avlest verdi"</i>

- (17) Valgte leverandør tilbød også her en elektrolytt oksygensensor. Fra valgte leverandørs reviderte tilbud 5. april 2011 gjengis følgende:

"Salinitet

Det ble fremmet ønske om salinitet målere med bedre nøyaktighet. Her kan vi tilby en Induktiv transmitter som har nøyaktighet på 3 % avvik av målt verdi.

(...)

Fôring & Lysstyring

Det er tatt med nødvendige komponenter for å kunne styre 66 individuelle førkanaler.

Det vil bli satt inn 6 kanals utgangs enhet i skap etter behov.

I de fleste skap vil det være nok med 1 stk 6 kanals utgangs enhet.

Noen klimarom trenger 2 stk 6 kanals utgangs enhet. (Klimarom 11, 12 og 13)

120 stk individuelt styrte lyskanaler, fordelt på følgende måte

(...)

For å kunne styre disse (fôr og lys) må man bruke totalt 6 stk Lys & Fôr Master enheter. En Lys/Fôr Master har i dag 20 lys kanaler og 40 fôrkanaler."

- (18) Innklagede sendte valgte leverandør en e-post 11. april 2011 vedrørende "justeringer/oppklaringer". Valgte leverandør svarte samme dag, og innfelte sine svar under innklagedes spørsmål. Herfra hitsettes:

"Spørsmål 2

Håper Dere har mulighet til å komme frem til alternative sensorer i løpet av denne uken. Vi må være sikker på at det er mulig å koble til sensorer som tilfredsstiller våre krav til dette systemet. Vi må også få en pris på sensorene.

SVAR: Se vedlagte tilbud

(...)

Spørsmål 4

Det er tilstrekkelig med 6 kanaler for fôr og lys også på klimarom 11, 12 og 13.

SVAR: Har trekt i fra 3 stk 6 kanals enheter i tilbud nr 1721"

- (19) I det reviderte tilbudet henvist til i ovenstående e-post var det blant annet gitt tilbud på 3 ulike transmittere og måleceller. For samtlige av disse var det oppgitt: "Nøyaktighet 0,5 % av målt verdi".
- (20) I anskaffelsesprotokollen fremgår følgende om tilbudene:

<i>"Normatic AS</i>	<i>Totalpris inkludert levering og installering: Poengutregning: (kr 1 066 352/kr 1 624 165)*6 = 3,9</i> <i>Leverandørs løsningsbeskrivelse: Normatics tilbudte løsning får trekk da den ligger utenfor kravspesifikasjonens krav til nøyaktighet.</i> <i>Service og garanti: Normatic får trekk for ikke å tilby normal service utover normal arbeidstid. De får også trekk for at de har en dyr serviceavtale.</i>
<i>Sterner aquatech</i>	<i>Totalpris inkludert levering og installering: Tilbyr lavest pris og får derfor høyeste score.</i> <i>Leverandørs løsningsbeskrivelse: Sterners tilbud innfrir alle kravspesifikasjonens krav, med unntak av måleområde temperatur -5 til</i>

	45. Dette blir likevel vurdert til å ha svært liten betydning.
--	--

- (21) I anskaffelsesprotokollen var det også inntatt et punkt kalt "*Meldinger*", og herfra gjengis:

"Det ble avholdt forhandlinger med leverandørene 1. april 2011.

På møtet ble det gjennomført befarings av de ombygde lokalene. I tillegg ble avklaringspørsmål og leverandørenes løsningsforslag gjennomgått.

I forhandlingsmøtet blir begge leverandørene informert om at UiB ønsker tilbud på saltholdighetssensor med høyere oppløselighet enn i opprinnelig tilbud. Denne presiseringen var nødvendig for at sensorene også skulle måle oppløselighet i stillestående vann.

Begge fikk frist til 6. april til å komme med reviderte tilbud"

- (22) Tildelingsbeslutningen ble meddelt tilbyderne 18. april 2011. Her fremgikk det at valgte leverandør fikk en samlet poengsum på 5,7, mot klagers 2,7. Det var også opplyst at klager fikk lavest score på alle tildelingskriteriene. Klagefrist ble satt til 2. mai 2011. Klager henvendte seg til innklagede 26. april 2011 og ba om å bli tilsendt dokumentasjon fra tildelingsevalueringen. Innklagede sendte en sladdet versjon av valgte leverandørs tilbud 29. april 2011, og opplyste i tillegg valgte leverandørs totale tilbudssum.
- (23) Klager påklaget tildelingsbeslutningen 2. mai 2011, og ba på nytt om dokumentasjon fra tildelingsevalueringen. Innklagede opprettholdt sin beslutning ved brev av 9. mai 2011. Innklagede opplyste for øvrig at evalueringsmatriser i henhold til offentlighetsloven er ansett som interne arbeidsdokumenter, og derfor er unntatt innsyn. Klager sendte i etterkant av dette innklagede en rekke spørsmål, og anmodet igjen om fremleggelse av dokumentasjon. Innklagede sendte 11. mai 2011 anskaffelsesprotokoll, som gjengitt ovenfor, og en totaloversikt over poenggivning. I denne, kalt "*Oppsummering evalueringsarbeid ift. tildelingskriterier*", fremgikk følgende:

	Vekting	Normatic AS		Sternor Aquatech	
		Poeng	Vektet poeng	Poeng	Vektet poeng
Totalpris inkludert levering og installering	20 %	0,8	0,2	1,2	0,2
Leverandørs løsningsbeskrivelse	50 %	1,0	0,5	3,0	1,5
Service og garanti	30 %	0,9	0,3	1,5	0,5
	Total score	2,7		5,7	

- (24) Kontrakt ble inngått mellom innklagede og valgte leverandør 13. mai 2011.
- (25) Saken ble brakt inn for klagenemnda ved klage 24. mai 2011.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (26) Innklagede hadde plikt til å avvise valgte leverandørs tilbud, da det inneholder en rekke avvik fra kravspesifikasjonen. Innklagede har også brutt kravet til likebehandling, fordi tilbudene er gitt under ulike forutsetninger.
- (27) Det vises for det første til at valgte leverandør har tilbudt en elektrolytt oksygensensor som ikke kan oppfylle kravspesifikasjonens krav til målenøyaktighet. Klager tilbød også en slik sensor i sitt opprinnelige tilbud. På forhandlingsmøtet ble det imidlertid opplyst at bruksområdet ville være stillestående vann, og en elektrolytt oksygensensor vil dermed være ubrukelig i forskningsøyemed. Klager ble i forhandlingsmøtet forespurt om levering av optisk oksygensensor, som er dyrere, og tilbød en slik sensor i sitt reviderte tilbud. I evalueringen har likevel innklagede sammenlignet valgte leverandørs elektrolytte og klagers optiske oksygensensor.
- (28) Valgte leverandør har også tilbudt en salinitetssensor som ikke oppfyller kravet til målenøyaktighet. Selv om målenøyaktigheten i den valgte sensoren i tilbudet er oppgitt til å samsvare med kravspesifikasjonen, stemmer ikke dette med det som fremgår av valgte leverandørs datablad. Innklagede har dermed ikke gjort de nødvendige undersøkelser for å kvalitetssikre valgte leverandørs tilbud.
- (29) Heller ikke valgte leverandørs tilbud på induktiv transmitter oppfyller kravet til målenøyaktighet. Denne er i revidert tilbud oppgitt til +/- 3 %, også langt over kravet i kravspesifikasjonen.
- (30) Valget av ulike sensorer, og målenøyaktigheten på disse, har stor innvirkning på hvilken pris som kan tilbys. Klager er ikke gitt muligheten til å konkurrere med valgte leverandør på like premisser.
- (31) Valgte leverandørs tilbud inneholder også en rekke andre avvik. Det skulle tilbys 90 utganger for føring – valgte leverandør tilbyr 66. Det skulle tilbys styring for 296 (240+56) ekstra Dali-armaturer – valgte leverandør tilbyr 120. Valgte leverandør har ikke tilbudt 15 Dali-panel som etterspurt av innklagede. Det skulle tilbys styringsenheter og skap for 400 målepunkt – valgte leverandør tilbyr mulighet for tilkobling av 72, men har kun priset 64. Dette utgjør til sammen vesentlige avvik.

Etterprøvnbarhet

- (32) Innklagede har brutt regelverket ved ikke å gjøre diverse dokumentasjon tilgjengelig for klager. Det vises til at klager ikke har mottatt evalueringsmatrise eller annen dokumentasjon for tildelingsevalueringen, åpningsprotokoll, eller protokoll for reviderte tilbud. Innklagede har heller ikke gitt klager innsyn i datablad som dokumenterer valgte leverandørs oppfyllelse av kravene til målenøyaktighet i kravspesifikasjonen. Det antas også at innklagede ikke har kvalitetssikret valgte leverandørs oppfyllelse av disse kravene. Innklagede har heller ikke besvart spørsmål eller påstander fra klager.

Tildelingsevalueringen

- (33) Klager anfører at tildelingsevalueringen er i strid med kravet til likebehandling.
- (34) Når det gjelder tildelingskriteriet "*Totalpris inkludert levering og installering*" vises det til valgte leverandørs manglende oppfyllelse av kravene i kravspesifikasjonen, og at klager ikke har fått anledning til å gi pris på tilsvarende kvalitet og omfang.
- (35) Ved vurderingen av tildelingskriteriet "*Leverandørs løsningsbeskrivelse*" har klager fått en uforståelig lav poengsum (1 poeng) sammenlignet med valgte leverandør (3 poeng). Klager har gitt en omfattende og god beskrivelsen av leveransen, og tilfredsstiller i hovedsak de definerte kravene i kravspesifikasjonen.
- (36) Også når det gjelder tildelingskriteriet "*Service og garanti*" har klager tilbudt en svært god løsning, og poenggivningen fremstår uforståelig. Det vises til at det var tilbudt egen supportavdeling, lokalt lager av utstyr/sensorer, lokal samarbeidspartner på elektro, fremtidens teknologi vedrørende sensorer, at anlegget kan betjenes manuelt i en krisesituasjon. Prisen på serviceavtalen var ment som et forhandlingsutspill i den videre prosessen.

Innklagedes anførsler:

- (37) Innklagede har forholdt seg til tilbydernes dokumentasjon når det gjelder kravet til målenøyaktighet på sensorene, samt at det er foretatt ytterligere avklaringer for å sikre at tilbudte sensorer tilfredsstiller kravspesifikasjonens krav.
- (38) Av videre betydning for valget av oksygensensor er at vannet i karene sensorene skal benyttes i, ikke er stillestående. Valgte leverandørs tilbud opplyste at målenøyaktigheten er +/- 0,5 % ved vannbevegelse på 1 cm/sekund. Elektrolytt oksygensensorer er velutprøvd i innklagedes laboratorium, i kar uten vanngjennomstrømning. Det benyttes lufting i karene, og dermed er vannsirkulasjonen i karet tilstrekkelig til å sikre vannstrøm over oksygenmembranen på 1 cm/sekund. Det fulgte for øvrig av kravspesifikasjonen at mindre nøyaktighetsgrad kunne vurderes ved store prisforskjeller. Valgte leverandørs tilbudte sensor koster halvparten av klagers.
- (39) Normatic anbefalte bruk av optiske oksygensensorer til våre kar, da de mente sensorene de opprinnelig hadde tilbudt ikke var egnet.
- (40) Valgte leverandørs tilbudte salinitetssensorer i det reviderte tilbudet er også oppgitt med en målenøyaktighet på +/- 0,5 % av målt verdi, som er i samsvar med kravspesifikasjonen.
- (41) I kravspesifikasjonen fremgikk det at systemet måtte ha muligheter for å styre 60 fôrautomater, ikke 90. Valgte leverandør tilbød styring av fôrautomater på 66 ulike kanaler, der hver kanal kan tilkobles flere fôrautomater.
- (42) Av kravspesifikasjonen fulgte det at systemet måtte ha muligheter for å styre et lysanlegg med 342 Dali-armaturer. Det var ikke et krav til 15 Dali-paneler – dette er allerede installert som byggutstyr. Valgte leverandør oppfyller dette kravet.
- (43) Når det gjelder styringsenheter og skap har valgte leverandør i sitt reviderte tilbud tatt med overvåkning av oksygen/temperatur, nivå og salinitet i 32 kar, med mulighet for å

utvide til 126 kar, samt inkludere pH i alle kar seinere. Skap og styreenheter som de har tilbudt er tilpasset mer enn 400 målepunkt. Dette er i henhold til kravene i kravspesifikasjonen.

Etterprøvbarehet

- (44) Anskaffelsesprotokoll og totaloversikt av evalueringsmatrise gir tilstrekkelig informasjon til at eventuelle krav om nærmere begrunnelse er oppfylt. Evalueringsmatriser blir ansett som interne arbeidsdokument, og gjøres derfor ikke tilgjengelig for tilbydere.
- (45) Åpningsprotokoll blir ikke benyttet, og er heller ikke påkrevd. Informasjon om åpning av tilbud ble dokumentert i anskaffelsesprotokollen.

Tildelingsevaluering

- (46) Innklagedes evaluering av tilbud og karaktersetting er utført i henhold til forskriftens krav til likebehandling og god forretningsskikk.
- (47) Ved evalueringen av tildelingskriteriet pris er det benyttet en alminnelig poengberegningsmodell. Klager kan ikke høres med at den opprinnelige prisen, i stedet for den reviderte, skulle legges til grunn for evalueringen.
- (48) Når det gjelder leverandørenes løsningsbeskrivelse oppfylte valgte leverandørs tilbud alle kravene til målenøyaktighet, med unntak av et måleområde av temperatur som ble vurdert til å være av mindre betydning. Klagers løsning var utenfor kravspesifikasjonens krav, og fikk dermed en lav poenguttelling. Valgte leverandørs tilbud ble også vurdert til å ha bedre brukervennlighet.
- (49) Under tildelingskriteriet "*Service og garanti*" var det kommunisert i kravspesifikasjonen at serviceopplegget utenfor normal arbeidstid, og på helligdager, var av betydning. Valgte leverandør tilbød en 24 timers vaktordning, mens klager opplyste at det erfaringsmessig ikke var behov for normal service utover normal arbeidstid. Klagers serviceavtale var også svært dyr sammenlignet med valgte leverandørs.

Klagenemndas vurdering:

- (50) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen gjelder overvåknings- og alarmanlegg som er en vareanskaffelse. Anskaffelsens verdi er i anskaffelsesprotokollen estimert til kroner 1 599 000, og var kunngjort ved kunngjøringsskjemaet for del II. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser følger anskaffelsen etter sin art og verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og II, jf. forskriftens §§ 2-1 og 2-2.
- (51) Innledningsvis i kravspesifikasjonen opplyste innklagede om at ytelsen ønskes dekket mest mulig gjennom leverandørenes standardløsning, og at det ikke var forventet at standardløsningene ville møte spesifikasjonens krav fullt ut. Selv om benevnelsen "*Absolutte krav*" i lys av dette er misvisende, var konkurransegrunnlaget altså lagt opp slik at avvik kunne godtas. Dette er også for så vidt i overensstemmelse med ordlyden i forskriften § 11-3.

- (52) Klager har for det første anført at valgte leverandør skulle ha vært avvist som følge av manglende oppfyllelse av kravet til målenøyaktighet for oksygensensor. Klager viser til at vannet i karene ikke har avløp/gjennomstrømming, og derfor er for stillestående til at valgte leverandørs tilbudte elektrolytt oksygensensor vil kunne levere den oppgitte målenøyaktigheten. Det følger av forskriften § 11-11 (1) bokstav e at tilbudet skal avvises når *"det inneholder vesentlige avvik fra kravspesifikasjonene"*.
- (53) Kravet til målenøyaktighet for oksygensensor var oppgitt som *"O²-metning ± 0,5 % av verdi"* under kravspesifikasjonens absolutte krav. Valgte leverandør opplyste i sitt tilbud at kravet var ivaretatt. Dette er senere presisert til at kravet ville oppfylles ved vannbevegelse på 1 cm/sekund. Innklagede har vist til at det i karene uten gjennomstrømming er en viss sirkulasjon i vannet og over sensoren på grunn av lufting, og at valgte leverandørs sensor på bakgrunn av dette tilfredsstiller kravet til målenøyaktighet.
- (54) Klager har ikke tilbakevist dette, og klagenemnda har dermed ikke grunnlag for å konstatere at valgte leverandørs tilbud inneholdt et avvik fra kravspesifikasjonen på dette punkt. Klagers anførsel om at valgte leverandørs tilbud på dette grunnlag skulle ha vært avvist fører ikke frem.
- (55) I forlengelsen av dette har klager anført at innklagede har brutt kravet til likebehandling i loven § 5. Dette begrunnes med at også klager tilbudte en elektrolytt oksygensensor i sitt opprinnelige tilbud, men under forhandlingene ble bedt om å tilby optisk oksygensensor, som er et dyrere alternativ.
- (56) I klagers opprinnelige tilbud, med elektrolytt oksygensensor, var det oppgitt at målenøyaktigheten var i henhold til kravet. Ved forhandlingsmøtet fremgikk det at klagers montering av sensorer var basert på plassering i avløpsrør, og at dette ikke ville fungere for alle innklagedes fiskekar. I tillegg fremkom det at i enkelte kar ville sirkulasjon skje kun ved hjelp av lufting, og da var ikke de tilbudte oksygensensorene egnet. Klager hadde i forkant av møtet selv svart benektende på om elektrolytt oksygensensor kunne benyttes i små akvarier og systemer uten gjennomstrømming.
- (57) Også valgte leverandør ble forespurt om å innlevere et tilbud på optisk oksygensensor under sine forhandlinger med innklagede, men holdt på sitt tilbud om elektrolytt oksygensensor. Hvorvidt tilbyderne mottok ulik informasjon om sirkulasjonen i vannkarene, eller på annen måte ble forskjellsbehandlet under forhandlingsrunden er ikke mulig å ta stilling til slik saken er opplyst for klagenemnda. Klagers anførsel fører ikke frem.
- (58) Klager har også anført at valgte leverandør har tilbudt en salinitetssensor som ikke oppfyller kravet til målenøyaktighet. Det vises til at klagers nærmere undersøkelser av datablad viser at den tilbudte salinitetssensoren i valgte leverandørs reviderte tilbud 11. april 2011 ikke hadde den opplyste målenøyaktigheten.
- (59) I valgte leverandørs reviderte tilbud er det opplyst at den aktuelle sensoren har en nøyaktighet på 0,5 % av målt verdi. Det er en klar presumsjon for at innklagede kan legge til grunn opplysninger som fremkommer av tilbudene. Det var i foreliggende sak ikke stilt nærmere krav til dokumentasjon for at kravene var oppfylt. Innklagede hadde i spørsmål til valgte leverandør 11. april 2011 bedt om tilbud på alternative sensorer, og uttrykt at sikkerhet for tilfredsstillelse av kravspesifikasjonen var viktig. Som svar på

dette sendte valgte leverandør samme dag et tilbud der det fremgår at nøyaktigheten er på 0,5 % av målt verdi ved salinitet høyere enn 0,5 %.

- (60) Innklagede må normalt kunne legge til grunn at leverandøren kan levere det som tilbys. Eventuelle misforhold mellom det som er tilbudt og det som leveres, må derfor løses under kontraktsforholdet mellom partene. Slik saken er opplyst er det ikke grunnlag for å underkjenne innklagedes vurdering av at valgte leverandørs tilbudte salinitetssensor oppfylte kravene i kravspesifikasjonen.
- (61) Klager har også anført at valgte leverandør har tilbudt en induktiv transmitter som ikke oppfyller kravene til målenøyaktighet.
- (62) Slik det fremgår av valgte leverandørs reviderte tilbud, fremstår det som induktiv transmitter er en type salinitetssensor, jf. valgte leverandørs reviderte tilbud gjengitt i premiss (16). Klager har ikke vist til at det ellers i kravspesifikasjonen er etterspurt noe ved navn induktiv transmitter. For dette spørsmålet vises det derfor til vurderingen av salinitetssensor ovenfor.
- (63) Klager anfører videre at valgte leverandør ikke oppfylte kravet til antall fôrautomater.
- (64) Klager og innklagede er uenige i om det var krav til 60 eller 90 fôrautomater. I kravspesifikasjonen var det oppstilt krav til at systemet kunne styre 60 fôrautomater. Videre fremgikk det av tilleggsopplysningene 6. april 2011, på spørsmål om hvor mange fôrautomater som nå skulle prises inn, at: *"Klimarom 1-13 må ha mulighet for montasje av fôrautomater. Opptil 6 per rom på rom 1-10 og opptil 10 per rom på rom 11-13"*. Summert er dette 90.
- (65) I valgte leverandørs reviderte tilbud av 5. april 2011 var det opplyst at det var medtatt nødvendige komponenter for å kunne styre 66 individuelle fôrkanaler, og at det ville innsettes to 6-kanals utgangsenheter i klimarommene 11-13. Etter det klagenemnda forstår, vil dette oppfylle kravet til at klimarommene har tilfredsstillende *"mulighet for montasje av fôrautomater"*, i henhold til tilleggsopplysningene av 6. april 2011. Klagers anførsel fører ikke fram.
- (66) Klager har også anført at valgte leverandørs tilbud inneholder vesentlige avvik fra to andre krav som fremgikk fra nevnte dokument *"Tilleggsopplysninger – prising av kabling (kabling vedrørende sensorer)"*. Dette gjelder for det første 15 Dali-panel, som valgte leverandør ikke har inngitt tilbud på.
- (67) Innklagede har opplyst for klagenemnda at Dali-panelene ble installert som byggutstyr, og ikke skulle inngå i tilbudene. Klager fremholder imidlertid at det ble gjort klart ved forhandlingsmøtet at det skulle inngis tilbud på disse, og har vist til at klager selv inkluderte dette i sitt reviderte tilbud.
- (68) Det fremgår ikke opplysninger om Dali-panel fra forhandlingsmøtereferatet med verken klager eller valgte leverandør. Det eneste stedet Dali-panel er omtalt er i skjemaet som var vedlagt tilleggsopplysningene av 6. april 2011. Her er det angitt et samlet antall på 15 Dali-panel, uten at dette er nærmere kommentert i de tilhørende spørsmålssvarene fra innklagede. Det er uklart hvordan denne opplysningen i skjemaet skulle forstås. Basert på de opplysningene som er forelagt nemnda, skulle imidlertid ikke alt inventaret omtalt i det nevnte skjemaet leveres. Selv om klagers inkludering av 15 Dali-panel i det

reviderte tilbudet tilsier at det var etterspurt, har ikke nemnda mulighet til å ta stilling til faktisk uenighet mellom partene om hva som er sagt under forhandlingsmøtene. Dermed er klagers anførsel ikke dokumentert, og fører på bakgrunn av dette ikke frem.

- (69) Klager anfører også at valgte leverandørs tilbud inneholder vesentlige avvik fra kravspesifikasjonen når det gjelder antall Dali-armaturer som er tilbudt.
- (70) Av kravspesifikasjonen fulgte det at systemet måtte ha muligheter for å styre et lysanlegg med 342 Dali-armaturer. Klager har imidlertid vist til at dette kravet ble endret til 296 armaturer, også dette på bakgrunn av mengdeangivelsen i skjemaet som medfulgte tilleggsopplysningene 6. april 2011. Klager har anført at valgte leverandør kun tilbyr 120 armaturer, og dermed skulle ha vært avvist. Innklagede bestrider dette, og hevder at valgte leverandør oppfylte kravet.
- (71) Ingen av partene har, til tross for flere anmodninger om presiseringer fra klagenemndas sekretariat, dokumentert hvilket antall armaturer valgte leverandør har tilbudt. Klagenemnda har ikke grunnlag for å kunne ta stilling til anførselen, og den avvises derfor som uhensiktsmessig for behandling, jf. klagenemndsforordningen § 9.
- (72) Det samme gjelder klagers anførsel om at valgte leverandør har tilbudt styringsenheter for 72 målepunkter der kravspesifikasjonen krever "ca. 400". Innklagede bestrider dette. Partene har imidlertid heller ikke her dokumentert hva valgte leverandør har tilbudt. Også denne anførselen avvises, jf. klagenemndsforordningen § 9.

Etterprøvnbarhet og begrunnelse

- (73) Klager anfører at innklagede har brutt kravet til etterprøvnbarhet, og viser til en rekke dokumenter som innklagede ikke har gitt innsyn i.
- (74) Klager har fremhevet at det ikke er gitt innsyn i dokumentasjon fra valgte leverandør som viser at kravene i kravspesifikasjonen er oppfylt. Klager antar på bakgrunn av dette at heller ikke innklagede har mottatt slik dokumentasjon, på bakgrunn av at valgte leverandørs tilbudstekst ikke samsvarer med et datablad klager har fremskaffet. Det anføres at manglende kvalitetssikring av tilbudet er i strid med kravet til etterprøvnbarhet.
- (75) Det var ikke stilt nærmere krav til dokumentasjon for oppfyllelse av kravene i kravspesifikasjonen. Det vises for øvrig til vurderingen under (52)-(53) ovenfor. Klagers anførsel fører ikke frem.
- (76) Klagers fremholder også manglende innsyn i åpningsprotokoll og protokoll for mottak av reviderte tilbud.
- (77) Det følger av forordningen § 11-6 at tilbudene skal påføres tidspunkt for mottakelse etter hvert som de kommer inn, og at oppdragsgiver ved anmodning skriftlig skal bekrefte når tilbudet er mottatt. Innklagede har i anskaffelsesprotokollen påført tidspunktet for mottak av de enkelte tilbudene. Når det gjelder det reviderte tilbudet fra valgte leverandør, har klager fått informasjon om når dette ble mottatt. Klagers anførsel fører ikke frem.
- (78) Både etter offentleglova § 32 (1) og forvaltningsloven § 28 (1) er systemet for øvrig at en avgjørelse om nektet innsyn kan påklages til det organet som er nærmest overordnet

organet som har nektet innsyn i førsteinstans. Klagenemnda er ikke et klageorgan når det gjelder innsynsbegjæringer, jf. også sak 2012/103 premiss (17).

- (79) Klager har også vist til at det ikke er mottatt evalueringsmatrise eller annen dokumentasjon når det gjelder tildelingsevalueringen. Argumentasjonen må forstås slik at det klages over innklagedes begrunnelse. Innklagede viser til at oversendelsen av anskaffelsesprotokoll og totaloversikt av evalueringsmatrise gir tilstrekkelig informasjon til at eventuelle krav om nærmere begrunnelse er oppfylt.
- (80) Det følger av forskriften § 11-14 (1), slik den lød før endringene av 1. juli 2012, at oppdragsgivers begrunnelse "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". Kravet til begrunnelse må vurderes i lys av bestemmelsens formål. Den skal, med sikte på søksmål, gi tilstrekkelig informasjon til å vurdere om tildelingen er i samsvar med regelverket, jf. klagenemndas sak 2010/235. Fra samme sak følger det at oppdragsgiver i tillegg til matriser som viser poengsetting på tildelingskriteriene, må redegjøre for sine vurderinger ved poengsettingen for at begrunnelsen skal oppfylle kravene i forskriften.
- (81) Tildelingskriteriene var vagt utformet, og det var ikke nærmere redegjort for hva som ville vektlegges ved evalueringen. Tildelingskriteriene ga innklagede et vidt skjønn, og dette får betydning også for hvilke krav som stilles til begrunnelsen for valg av leverandør, jf. klagenemndas sak 2011/125 med videre henvisninger.
- (82) I tildelingsbeslutningen av 18. april 2011 fremgikk det kun at valgte leverandør fikk en samlet poengsum på 5,7, mot klagers 2,7, og at klager hadde fått lavest score ved samtlige tildelingskriterier. Dette er åpenbart ikke tilstrekkelig til at klager kunne vurdere om oppdragsgivers valg hadde vært *"saklig og forsvarlig, i samsvar med angitte tildelingskriterier"*, jf. forskriften § 11-14 (1). Innklagede har med dette brutt kravet til begrunnelse.
- (83) Klagers anmodninger om dokumentasjon fra tildelingsevalueringen måtte etter omstendighetene også forstås som at det ble bedt om nærmere begrunnelse, jf. § 11-14 (4), slik den lød før endringene av 1. juli 2012. Innklagede har vist til at kravet til nærmere begrunnelse ble oppfylt ved anskaffelsesprotokollen, sammen med totaloversikten over poenggivningen.
- (84) Anskaffelsesprotokollen og oversikten over poenggivningen ble oversendt 11. mai 2011, og dermed etter fristen på 15 dager for å gi nærmere begrunnelse, jf. forskriften § 11-14 (4). I denne fremgikk tilbudenes totalpris, at klagers tilbud lå utenfor kravspesifikasjonens krav til målenøyaktighet, og at det var tilbudt en dyr serviceavtale uten normal service utenfor normal arbeidstid. Det var også opplyst at valgte leverandør oppfylte kravene til målenøyaktighet med ett unntak – men dette var vurdert å ha liten betydning.
- (85) Det følger av forskriften § 11-14 (4), slik den lød før 1. juli 2012, at oppdragsgiver skal opplyse om *"det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler"*. Omfanget av denne opplysningsplikten beror blant annet på hva som konkret skal anskaffes.
- (86) I foreliggende sak gjaldt anskaffelsen flere ulike elementer, produkter og metoder. Opplysningene gitt av innklagede i anskaffelsesprotokollen var sparsomme, og gjaldt

kun enkelte momenter ved tilbudene. Til dette kommer at leverandørens løsningsbeskrivelse skulle tillegges 50 % i tildelingsevalueringen, og det var ikke nærmere redegjort for hva som ville vektlegges under de enkelte tildelingskriteriene, jf. ovenfor. Innklagedes tildelingsevalueringen kan ikke etterprøves basert på opplysningene som fulgte av anskaffelsesprotokollen og totaloversikten over poenggivningen.

- (87) Klagenemnda finner på bakgrunn av dette at innklagede har brutt forskriften § 11-14 (1) og (4).

Tildelingsevalueringen

- (88) Klager har anført at tildelingsevalueringen er ulovlig. Det er vist til flere av de ovenfor vurderte forholdene ved valgte leverandørs tilbud, samt en rekke punkter i klagers tilbud som det etter klagers oppfatning ikke er gitt riktig uttelling for.
- (89) Ved evalueringen av tildelingskriteriene utøver oppdragsgiver et innkjøpsfaglig skjønn som i begrenset grad kan overprøves rettslig. Evalueringen kan bare overprøves dersom den ikke er i samsvar med de angitte tildelingskriterier, dersom den ikke er basert på riktig faktisk grunnlag, eller dersom den er usaklig eller i strid med de grunnleggende prinsippene i loven § 5.
- (90) Når det gjelder evalueringen av tildelingskriteriet pris, har klager vist til forhold som vedrører valgte leverandørs påståtte manglende oppfyllelse av kravene i kravspesifikasjonen. I utgangspunktet er imidlertid ikke dette relevant for vurderingen av om tildelingsevalueringen av kriteriet pris er lovlig. Slik konkurransegrunnlaget er utformet er det mer nærliggende å anta at disse forholdene skulle vurderes i relasjon til tildelingskriteriet "*Leverandørs løsningsbeskrivelse*".
- (91) Klager har også anført at evalueringen av leverandørens løsningsbeskrivelse var ulovlig, og det er særlig vist til at poenguttellingen fremstår som uforklarlig. I konkurransegrunnlaget var det ikke nærmere redegjort for hva som skulle vektlegges ved evalueringen av tildelingskriteriene, og det er i begrenset grad dokumentert hva som faktisk ble evaluert ved tildelingsevalueringen. Klagenemndas saksbehandling er utelukkende skriftlig. På bakgrunn av den foreliggende dokumentasjon er det ikke mulig for klagenemnda å overprøve innklagedes vurderinger ved tildelingsevalueringen på dette punkt. Dette er også en del av bakgrunnen for at klagenemnda ovenfor har konstatert brudd på kravet til begrunnelse. Klagenemnda finner likevel ikke sannsynliggjort at innklagedes evaluering har vært ulovlig. Ettersom klagers tilbudte sensorer hadde en målenøyaktighet på +/- 1 %, mot valgte leverandørs 0,5 %, fremstår likevel en viss forskjell i poenguttellingen under dette tildelingskriteriet som påregnelig.
- (92) Det er også anført at evalueringen av kriteriet "*Service og garanti*" var ulovlig. De forhold klager her viser til gjelder i hovedsak klagers eget tilbud. Også her gjelder for øvrig de samme forhold som for kriteriet løsningsbeskrivelse. På grunnlag av de opplysninger som er forelagt klagenemnda, er det ikke mulig å vurdere innklagedes evaluering av dette tildelingskriteriet. Anførselen avvises derfor som uhensiktsmessig for behandling, jf. klagenemndsforriften § 9.

Konklusjon:

Universitetet i Bergen har brutt kravet til å gi begrunnelse i forskriften § 11-14 (1) og (4).

Klagers øvrige anførsler har ikke ført fram, eller har ikke blitt behandlet.

Bergen, 4. februar 2013

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Jakob Wahl