



**Klagenemnda  
for offentlige anskaffelser**

*Innklagede arrangerte en åpen anbudskonkurranse om anskaffelse av IT-utstyr, herunder multifunksjonsmaskiner og kopimaskiner – som denne saken gjelder. Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt forskriften § 22-2 ved å anvende påslagsprosent og nettoppriser som elementer i prisvurderingen. Innklagede hadde også brutt forskriften § 22-2 ved at tildelingskriteriet "Kvalitet og egenskaper" ikke evaluerte annet enn oppfyllelsen av minstekrav. Innklagede hadde heller ikke gitt forskriftsmessig begrunnelse for valget av leverandør. Klagers øvrige anførsler førte enten ikke frem eller ble ikke behandlet.*

**Klagenemndas avgjørelse 24. mars 2014 i sak 2012/2**

**Klager:** Sharp Electronics Norge AS

**Innklaget:** Birkenes, Songdalen, Søgne og Vennesla kommuner

**Klagenemndas medlemmer:** Kai Krüger, Siri Teigum og Jakob Wahl

**Saken gjelder:** Ulovlige tildelingskriterier, poengmodell, tilbudsevaluering, begrunnelse.

**Bakgrunn:**

- (1) Birkenes, Songdalen, Søgne og Vennesla kommuner (heretter kalt innklagede) kunngjorde 12. juli 2011 en åpen anbudskonkurranse om inngåelse av rammeavtale om kjøp av IT-utstyr. Anskaffelsens verdi var i kunngjøringen punkt II.1.5 angitt til å være over 12 millioner kroner. Tilbudsfrist var i kunngjøringen punkt IV.3.4 angitt til 22. august 2011.
- (2) I konkurransegrunnlaget punkt 1.3 stod det hva konkurransen gjaldt:  
*"[Innklagede] ber om tilbud på levering av it-utstyr inkludert multifunksjonsmaskiner og kopimaskiner fordelt på produktgruppene som er listet i punkt 1.4."*
- (3) I punkt 1.4 fremgikk innklagedes antatte verdi per år for hvert enkelt varegruppe og en oversikt over gruppene:

<i>"Varegruppe"</i>	<i>Beskrivelse</i>
<i>1</i>	<i>PC-er og terminaler</i>
<i>2</i>	<i>Periferiutstyr</i>
<i>3</i>	<i>Personlige skrivere</i>

4	<i>Nettverksskrivere</i>
5	<i>Digitale tavler</i>
6	<i>Prosjektorer</i>
7	<i>Multifunksjonsmaskiner og kopimaskiner</i>

*Avtalen skal hovedsakelig omfatte kjøp av utstyr, samt serviceavtaler for det utstyr som naturlig hører med for effektiv og økonomisk bruk av utstyret. I tillegg ønsker vi å ha mulighet til å inngå standard leasingavtale/leie i 3 år av multifunksjonsmaskiner og kopimaskiner dersom det er hensiktsmessig."*

- (4) Det stod i punkt 1.5 at avtalen gjaldt i to år, med opsjon på ett pluss ett år til. Ifølge punkt 1.6 ble anskaffelsen regulert av anskaffelsesforskriften del I og III. Tildelingskriteriene fremgikk av punkt 1.19. Det var oppgitt et sett tildelingskriterier for varegruppene 1-6 og et annet for varegruppe 7. Selve benevnelsen av tildelingskriteriene var imidlertid like for begge varegruppekategoriene, men vekten var forskjellig. For varegruppe 7, som denne saken gjelder, var tildelingskriteriene og deres vekt:

	<i>"Tildelingskriterier</i>	<i>Vekting</i>
1	<i>Produktutvalg</i>	<i>10 %</i>
2	<i>Kvalitet og egenskaper</i>	<i>25 %</i>
3	<i>Miljø</i>	<i>5 %</i>
4	<i>Salgs- og serviceapparat</i>	<i>15 %</i>
5	<i>Leveringsdyktighet</i>	<i>15 %</i>
6	<i>Pris</i>	<i>30 %</i>
	<i>Sum</i>	<i>100 %"</i>

- (5) I konkurransegrunnlaget punkt 2.2 var tildelingskriteriene utdypet. Om "*Kvalitet og egenskaper*" i punkt 2.2.2 var det listet opp flere av innklagedes krav og ønsker til utstyret i hver varegruppe. For enkelte av de øvrige varegruppene fremgikk følgende:

*"Dokumentasjon for PC'er*

*[...]*

*Spesielt for stasjonær*

*Lavt støynivå*

*[...]*

*Spesielt for bærbar, ultralight bærbar og tablet*

*Lavt støynivå.*

*Strømsparingsteknologi i prosessoren/hovedkort.*

*Min. 2 GB RAM på 1 minnespor. Minimum 2 minnespor.*

*Mulighet for reisebatteri."*

(6) Om varegruppen multifunksjonsmaskiner og kopimaskiner stod det i samme punkt:

*"Multifunksjonsmaskiner og kopimaskiner*

*Med multifunksjonsmaskiner mener vi skrivere med mulighet for tilleggsmoduler som støtter kopiering, scanning, mulighet for kortleser (integrert/ekstern) for "follow-me" print m.m.*

*[Innklagede] ønsker å ha 4 modeller som dekker hele vårt behov.*

- *Enkel modell 20 side/minutt, sort/hvit. Maks volum 5 000 per år.*
- *Enkel modell 10 side/minutt, farge. Maks volum 5 000 per år.*
- *Mellommodell med farge, min. hastighet 30 s/m, min. volum 30 000 s/h/år, 10 000 farge/år.*
- *Avansert modell med farge, min. hastighet 45 s/m, min. volum 200 000 s/h/år, 60 000 farge/år.*
- *Avansert modell i sort/hvit, min. hastighet 65 s/m, min. volum 200 000 s/h/år.*

*[Innklagede] vil avgjøre hvilke av de tilgjengelige funksjoner som skal tas i bruk i den enkelte kommune.*

*Dette gjelder de maskiner som kan kobles opp i nettverket. Nettverk/operativsystem er TCP/IP og Windows server 2003/2008/2008R2. Klient operativsystem er pr. i dag Windows XP/7.*

*Ingen programmer skal installeres lokalt på klientene. Kun funksjoner som lar seg automatisk distribuere til klient-PC og er godkjent av IT-tjenesten, vil bli støttet/godkjent.*

*Kun oppgradering som er nødvendig for å sikre stabil drift skal foretas. Med dette menes oppgraderinger som er definert som obligatoriske og ikke som anbefalt. Unntak er at nye funksjoner har kommet til. Slike oppgraderinger foretas først når leverandør har solgt en skriver med den nye funksjonen. Leverandør er ansvarlig for all oppgradering på server. IT-tjenesten skal bistå. Leverandør skal oppdatere dokumentasjonen etter oppgradering. IT-tjenesten skal godkjenne dokumentasjonen. IT-tjenesten skal godkjenne alle nye funksjoner før installasjon.*

*Installasjon avtales mellom IT-tjenesten og leverandør for de utvalgte skrivere. Leverandør er ansvarlig for å installere og ferdigstille utstyr og/eller programvare slik at de fungerer som en helhet etter de krav og spesifikasjoner som fremgår av avtalen."*

- (7) Fra konkurransegrunnlaget punkt 2.2.3 "Miljøkrav knyttet til produktene" hitsettes:

*"[Innklagede] ønsker å føre en miljøvennlig innkjøpspolitikk. Dette innebærer at det bl. a. vil bli lagt vekt på miljømessige konsekvenser gjennom produktets levetid og livssyklus kostnader i anskaffelsesprosessen. Miljøvennlige varer skal foretrekkes med den hensikt å oppnå minst mulig forbruk av ressurser, mindre forurensning, mindre avfall og økt gjenvinning/resirkulering så lenge dette er praktisk gjennomførbart. Produktenes levetid, holdbarhet, reparerbarhet, innhold og gjenvinningspotensial er også forhold som tas i betraktning."*

- (8) I punkt 2.2.6 stod følgende om tildelingskriteriet "Pris":

*"Vi ønsker at tilbyder oppgir nettopriser på tilbudt produktvalg med tilhørende påslag. Leverandørens netto innpris skal være tilgjengelig for [innklagede] til enhver tid, og omfatte alle varegrupper som forespørselen inneholder.*

*Vennligst legg ved en datert prislister for påslag av oppgitt %-sats. Evaluering av pris på produktene vil bli gjort ved stikkprøvekontroll både i anskaffelsesprosessen og i avtaleperioden.*

*I tillegg skal det oppgis følgende priser:*

- *Produktets pris (ekskl. merverdiavgift).*
- *For laserskrivere, multifunksjonsskrivere og kopimaskiner ønsker vi mulighet for "pris-pr-kopi-avtale" (klikkpris) inkl. alt som hører med i en ordinær drift bortsett fra stifter og ark. Spesifiser uttømmende hva som er inkludert.*
- *Eventuelt tillegg for installasjon/service.*
- *Eventuelt tillegg for 3 års garanti på stedet.*
- *Rabattsatser for øvrig produktutvalg.*
- *Pris serviceavtale.*
- *Pris utvidet serviceavtale.*
- *Timepris når serviceavtaler ikke er inngått/dekker reparasjon.*

*Kilometergodtgjørelse og parkering skal være inkludert i oppgitte priser."*

- (9) Sharp Electronics Norge AS (heretter kalt klager) innga tilbud i varegruppe 7. I innklagedes brev av 30. november 2011 ble klager informert om at innklagede hadde mottatt tilbud fra fem leverandører og at for varegruppe 7 ble kontrakt tildelt Ricoh Norge AS (heretter kalt valgte leverandør), ettersom denne hadde det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Videre var det vedlagt en begrunnelse som gjentok tildelingskriteriene og hvor det videre het:

*"Alle kategoriene ble evaluert basert på etterspurt informasjon i anbudsdocumentet samt opplysningene gitt av tilbydere. Følgende poengskalaer ble brukt:*

- 10 til beste
- 5 til nest beste
- 1 til dårligste.

*Produktutvalg: her var det jevnbyrdes utvalgsomfang blant tre tilbydere ut over etterspurte modeller. To andre har oppgitt mindre omfang, og har derfor fått mindre poeng.*

*Kvalitet og egenskaper: her var det lite forskjeller blant tilbyderne. Alle har dermed fått like høyeste poeng.*

*Miljø: her var tilbyderne omtrent like på returordning og håndtering av emballasje. Tilbydere som fikk mindre poeng her hadde dårligere effektforbruk samt støy på sine produkter.*

*Salgs- og serviceapparat: tre tilbydere fikk dårligere poeng enn to andre. Vinnere i denne kategorien hadde tilbudt bedre responstid enn forespurt, samt inkludert installasjon.*

*Leveringsdyktighet: her har alle tilbydere fått like topp poeng.*

*Priser: evalueringen var basert på priser på forespurte modeller, deres "klikkpris" samt påslagsprosent. To tilbydere skilte seg ut pga. deres gode priser.*

*Oppsummering: Konkurransen var forholdsvis jevn i de fleste kategoriene. Avgjørende kategori ble prisen da denne utgjorde 30 %.*

*Vinneren hadde totalt fått 10,1 poeng, mens andre hadde fått følgende poengsum: 9,3; 8,7; 8,2 og 6,7."*

- (10) I begrunnelsen var det inntatt en tabell med tildelingskriterienes vekt, samt klager og valgte leverandørs poengsummer. Tabellen oppsummeres slik for vektete poeng (og uvektede i parentes):

<b>Tildelingskriterium</b>	<b>Vekt</b>	<b>Klager</b>	<b>Valgte leverandør</b>
Produktutvalg	10 %	1 (10)	1 (10)
Kvalitet og egenskaper	25 %	2,5 (10)	2,5 (10)
Miljø	5 %	0,42 (8,4)	0,74 (14,8)
Salgs- og serviceapparat	15 %	1,5 (10)	0,75 (5)
Leveringsdyktighet	15 %	1,5 (10)	1,5 (10)
Priser	30 %	1,8 (6)	3,6 (12)
<b>Sum</b>	<b>100 %</b>	<b>8,72</b>	<b>10,09</b>

- (11) At det ble oppnådd andre poengsummer enn de som i henhold til begrunnelsen ble gitt (10, 5 og 1) var ikke forklart.
- (12) I tiden etterpå var det noe e-postkorrespondanse mellom partene hvor innklagede opplyste at klager var rangert som nummer tre. Klager ba 7. desember 2011 om en nærmere

begrunnelse. Innklagede forklarte i e-post av 9. desember 2011 mer om hvordan prisen var evaluert og skrev:

*"Poengskala var som følger: 10 for beste, 5 for nest beste, 2, 1 deretter. Poengene er gitt basert på total sammenligning av alle leverandører i denne sammenhengen, ikke bare mellom [valgte leverandør] og [klager]. Det som var utslagsgivende generelt var forskjellen i påslagsprosent samt klikkpriser, uten at vi kan oppgi hvor mye disse er.*

*[...]*

*Når det gjelder priser har vi vurdert og gitt poeng på hvert tilbudte produkt. Alt3 m opsjon med klikk, + alt2 med klikk, + alt1 med klikk + s/v liten inkl klikk + s/v stor inkl klikk.*

*Har brukt skala 10, 5, 2, 1, 0. Eks alternativ 3, best pris på produkt inkl. opsjoner (hulling og stifting) best klikk farge, best klikk S/H. Maks uttelling gir 30 poeng.*

*Eks. stor S/H best på pris, best på klikk. Maks uttelling 20.*

*5 produkter. 5 poengsummer.*

*Påslag i % som egen poengsum.*

*Vi har da summert disse og delt på 6."*

- (13) Om evalueringen av tildelingskriteriet "Miljø" skrev innklagede at klager hadde "dårligere støy og effektforbruk (strømforbruk) oppgitt i spesifikasjonene for de tilbudte modellene" enn valgte leverandør. Om kriteriene "Produktutvalg", "Kvalitet og egenskaper" og "Leveringsdyktighet" skrev innklagede:

*"Produktutvalg går på tilbudte modeller i de forskjellige segmentene samt hvor bredt sortimentet er for øvrig. Kvalitet på den enkelte modell går på hastighet, mater, papirskuffer, leveringsdager og at vi er en prioritert kunde.*

*Vi har spesifisert minstekrav i anbudet. Disse ble godt oppfylt av flere leverandører. Så lenge minstekravet er oppfylt, ville kunne leverandørene fått full uttelling. Vi gir ikke ekstra poeng for eventuell funksjonalitet som går utover minstekravet.*

*[...]*

*Miljøalternativet er vurdert ut fra returordninger med mer. Vi har også vektlagt strømforbruk og støy under dette punktet. Maskiner med lavt effektforbruk og lite støy kom best ut.*

*Produktkvalitet og kvalitet samt leveringsdyktighet. Leveringsdyktighet ble vurdert ut fra antall leveringsdager, og at vi er en prioritert kunde.*

*Produktutvalg går på tilbudte modeller i de forskjellige segmentene samt hvor bredt sortimentet er for øvrig.*

*Kvalitet på den enkelte modell går på hastighet, mater papirskuffer, opsjoner, tilgjengelig serviceapparat.*

*Forklaringen på at de har fått flere poeng er at vi har slått sammen flere underkategorier i evalueringen slik at de totalt f. eks. kunne få 30 eller 20 poeng totalt. Prismsurderinger er f. eks. slik!"*

- (14) Etter det opplyste ble kontrakt mellom valgte leverandør og innklagede inngått 15. desember 2011. Klager klaget på gjennomføringen av anskaffelsen 16. desember 2011. I brev av samme dag, informerte innklagede klager om at klagefristen utløp dagen før og klagen ble ikke behandlet.
- (15) Klager brakte saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 2. januar 2012. Nemndsmøte i saken ble avholdt 24. mars 2014.

#### **Anførsler:**

##### ***Klagers anførsler:***

###### *Tildelingskriteriet "Pris"*

- (16) Innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved ikke å vektlegge i prisevalueringen alle punktene som ifølge konkurransegrunnlaget skulle vektlegges, slik som pris på serviceavtaler, timepriser m.v. Innklagede erkjenner at flere av priselementene i kulepunktene var irrelevante for den aktuelle produktgruppen. Innklagede har således også brutt forskriften § 22-2 ved å benytte tildelingskriterier som ikke var egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.

###### *Påslagsprosent og nettopriser som underkriteriet*

- (17) Innklagede har brutt kravene til likebehandling og gjennomsiktighet i loven § 5 og forskriften § 22-2 (2) ved å benytte påslagsprosent og nettopriser som tildelingskriterier, selv om de ikke er egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. I konkurransegrunnlaget var ikke begrepet "*Påslag*" definert og det har intet entydig innhold i praksis. Nettopris varierer mellom alle leverandører, siden de har forskjellige ordninger med fakturering og importprissetting. Noen tilbydere er også produsenter og kan da i stor grad bestemme nettokostnaden ut fra taktiske hensyn. Nettoprisen er derfor ikke sammenlignbar mellom leverandørene og viser ikke nettoprisen på andre produkter enn de som er oppgitt i prislisten. Denne og påslagsprosenten vil derfor ikke kunne si noe om hvorvidt en leverandøren har bedre priser enn andre. Bare tilbudt pris kan identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Størrelsen på tilbydernes fortjeneste er irrelevant for innklagede.

###### *Tildelingskriteriet "Kvalitet og egenskaper"*

- (18) Videre har innklagede brutt forskriften § 22-2 ved å at tildelingskriteriet "*Kvalitet og egenskaper*" bare måler om tilbyderne oppfyller minstekravene. Tildelingskriteriene må gjøre det mulig identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, og muliggjøre en rangering av tilbudene. Oppfyllelse av absolutte krav kan ikke brukes til å rangere tilbudene. Tilbyderne hadde en rimelig forventning om at oppfyllelse ut over minstekrav ville bli honorert, ikke at alle tilbud automatisk ville få toppscore for enhver oppfyllelse av minstekravene. De forskjellige leverandørene hadde ikke tilpasset sine produkter til hverandre, men endte opp med å tilby relativt like produkter som følge av innklagedes nøyaktige presisering i konkurransegrunnlaget hvilke egenskaper produktene skulle ha.

Innklagedes senere redegjørelse om at man forsøkte å evaluere produktene, samsvarer ikke med begrunnelsesbrevet.

#### *Evaluering av tildelingskriteriet "Pris"*

- (19) Innklagede har brutt kravene til likebehandling og forutberegnelighet i loven § 5 ved å bruke en så grovmasket poengskala at nyanser av betydning i tilbudt pris gikk tapt. Poengskalaen hadde kun de tre nivåene 1, 5 og 10 poeng. Disse er tildelt ut fra ren rangering av tilbudene, slik at to tilbud med marginal prisforskjell, gis 100 % poengforskjell (fra 5 til 10 poeng). Tilsvarende kan to tilbud med stor prisforskjell, eksempelvis 500 %, få en poengforskjell på bare 100 %. Skalaen er for grov til å fange opp relevante forskjeller mellom tilbudene, og den skjematiske poengsettingen ut fra rangeringen forsterker dette.

#### *Begrunnelse*

- (20) Innklagede har også brutt forskriften § 20-16 (1) ved ikke å gi en tilstrekkelig begrunnelse for valget av leverandør. Det er ikke nok å vise til poengsummer, det må også redegjøres for vurderingene bak poengsummene. Innklagede har ikke opplyst om prisforskjeller mellom tilbudene, hvilket er helt essensielt for å etterprøve om poengsettingen har vært saklig og forsvarlig. At poeng videre er gitt kun ut fra rangering, gjør det nærmest umulig å etterprøve om evalueringen har vært saklig og forsvarlig. Innklagede forklarte heller ikke hvordan tildelingskriteriet "*Kvalitet og egenskaper*" ble evaluert, før i klagetilsvaret til klagenemnda.

#### *Evaluering av støy og strømforbruk*

- (21) Innklagede har også brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved å evaluere støy og effektforbruk under tildelingskriteriet "*Miljø*", i stedet for "*Kvalitet og egenskaper*". Støy omtales i konkurransegrunnlaget punkt 2.2.2, hvilket skapte en forventning om at støy ville bli evaluert under "*Kvalitet og egenskaper*".

#### ***Innklagedes anførsler:***

##### *Tildelingskriteriet "Pris"*

- (22) Tre priselementer ble vektlagt i evalueringen av priskriteriet, nemlig nettopris, påslagsprosent og "klikkprisen". Konkurransegrunnlaget kan ikke forstås som at påslagsprosenten alene skulle vektlegges. Innklagede erkjenner dog at formuleringen av konkurransegrunnlaget punkt 2.2.6 kunne skape inntrykk av at alle kulepunktene der ville inngå i evalueringen av prisen. Kulepunktene stammer fra et tidligere konkurransegrunnlag som var ment å være felles for alle varegruppene, men som ved en inkurie ble videreført til foreliggende konkurranse selv om flere av punktene passet dårlig for den varegruppen klager har levert tilbud i. De øvrige tilbyderne har opplyst at mesteparten av kulepunktprisene er inkludert i deres "klikkpriser". Innklagede erkjenner at punkt 2.2.6 er uheldig utformet med priselementer som er lite relevante for den aktuelle varegruppen. Selv om dette måtte innebære et brudd på regelverket, har bruddet ikke påvirket utfallet av konkurransen, siden alle tilbyderne synes å ha forstått punkt 2.2.6 likt, og inkludert mestepartene av kulepunktene i sine øvrige priser.

##### *Påslagsprosent og nettopriser som underkriteriet*



- (23) Innklagede bestrider å ha brukt ulovlig tildelingskriterium. Nettopris og påslagsprosent er tilstrekkelig objektive og saklige tildelingskriterier. Det er opp til leverandørene hvordan de vil beregne sine nettopriser. Innklagede ønsket å vektlegge nettopriser inn i landet som et av flere priselementer, for å få et bedre totalbilde for sammenligning av prisene. Eksempelvis kan en tilbyder ha netto innpris på kr. 10 000,-, og påslagsprosent på 5 %. En annen tilbyder kan ha netto innpris på kr. 4 000,-, men påslagsprosent 20 %. Dersom innklagede bare kunne vektlegge påslagsprosenten, ville ikke beste tilbud bli valgt. Videre kan en leverandør med høyere andel faste kostnader innbakt i sine nettopriser, tilby lavere påslagsprosent og/eller "klikkpris". Ved å kunne sammenligne alle disse tre priselementene, fikk innklagede et meget godt grunnlag for å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Innklagede slo sammen netto innpris og påslagsprosent for å finne totalpris, og sistnevnte ble sammenlignet mellom tilbyderne.

#### *Tildelingskriteriet "Kvalitet og egenskaper" og evaluering av støy og strømforbruk*

- (24) Alle leverandører oppfylte minstekravene med god margin og fikk toppscore på tildelingskriteriet "Kvalitet og egenskaper". Innklagedes intensjon ved utformingen av tildelingskriteriet, var at oppfyllelse utover minstekravene skulle honoreres. Men ved en nærmere sammenligning av kvaliteten og egenskapene til leverandørens kopi- og multifunksjonsskrivere, viste det seg å være umulig å skille dem fra hverandre. Tilbudene var gode og svært like som følge av at leverandørene i løpet av flere år med skarp konkurranse har tilpasset seg hverandres produktvalg. En nyansert evaluering måtte ha skjedd på "komponentnivå" – en oppgave som innklagede manglet faglige forutsetninger til å kunne utføre på en tilstrekkelig saklig måte. En slik evaluering ville blitt vilkårlig og uforsvarlig. Innklagede kunne heller ikke se bort fra tildelingskriteriet, og samtlige leverandører fikk derfor toppscore. Det var likevel mulig å evaluere og rangere tilbudene etter de øvrige tildelingskriteriene. Forskjeller i strømforbruk og støy ble evaluert under tildelingskriteriet "Miljø".

#### *Evaluering av tildelingskriteriet "Pris"*

- (25) Innklagede bestrider også at det er brukt en for grov poengskala som ikke premierer relevante forskjeller i tilbudene. Fastsettelse av poengskala er overlatt til innklagedes skjønn. Uansett har en eventuell feil ved poengskalaen, ikke hatt betydning for utfallet av konkurransen. En finere poengskala ville gitt mindre marginer mellom tilbudene, men rangeringen ville vært den samme.

#### *Begrunnelse*

- (26) Begrunnelsen klager har mottatt, tilfredsstillende kravene i forskriften § 20-16. Det ble i e-posten av 9. desember 2011 gitt en utfyllende begrunnelse om hva som skilte klager fra valgte leverandør. Valgte leverandør hadde lavere priser og klager kom, grunnet støy og effektforbruk, dårligere ut enn valgte leverandør på tildelingskriteriet "Miljø". Prisene og prisdifferansene er forretningshemmeligheter og dermed unntatt offentligheten. Klager kan således ikke meddeles dem. Poengmatrisen viser uansett at klager kom dårligere ut enn valgte leverandør på nesten alle sammenlignede modeller. Klager kom heller ikke best ut på noen av prissammenligningene.

#### **Klagenemndas vurdering:**

- (27) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder IT-

utstyr som er en vareanskaffelse. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser følger anskaffelsen etter sin (opplyste) art og verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og III, jf. forskriften §§ 2-1 og 2-2.

#### *Tildelingskriteriet "Pris"*

- (28) Klager og innklagede har i forbindelse med klagenemndas saksforberedelse innsendt flere brev med kommentarer, og i utførlig grad drøftet tildelingskriteriet "Pris". Slik klagenemnda forstår summen av klagers anførsler om "Pris", er kjernen i dem at innklagede brøt kravet til forutberegnelighet i loven § 5. Dette ved å bare vektlegge nettoppris, påslagsprosent og "klikkpris" i evalueringen av "Pris", og ikke alle kulepunktene i konkurransegrunnlaget punkt 2.2.6. Videre har klager anført at innklagede også brøt forskriften § 22-2 ved å bruke underkriterier (kulepunktene) til priskriteriet, som ikke var egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. I korrespondansen for klagenemnda har innklagede etter hvert erkjent at ikke alle kulepunktene under tildelingskriteriet "Pris" var like relevante for varegruppe 7. Klagenemnda forstår innklagede også slik at det erkjennes at ikke alle punktene ble vektlagt ved evalueringen. Siden innklagede har erkjent brudd på disse punkt, går ikke klagenemnda nærmere inn på partenes anførsler om dette, jf. eksempelvis sak 2013/60 premiss (105) med videre henvisninger.

#### *Påslagsprosent og nettopriser som underkriteriet, og evaluering av tildelingskriteriet "Pris"*

- (29) Klager har anført at innklagede har brutt loven § 5 og forskriften § 22-2 (2) ved å anvende påslagsprosent og nettopriser som tildelingskriterier. Etter klagers mening var de ikke egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.
- (30) Det følger av forskriften § 22-2 (2) at når kontrakten skal tildeles det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, må tildelingskriteriene ha tilknytning til kontraktens gjenstand. Tildelingskriteriet må videre være egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Innenfor disse rammene er det opp til oppdragsgiver selv å fastsette hvilke tildelingskriterier vedkommende ønsker å bedømme tilbudene ut fra. I sak 2009/158 fant klagenemnda at påslagsprosent, som underkriterium av tildelingskriteriet "Kostnad", var egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.
- (31) Innklagede har forklart at for å få et bedre grunnlag for sammenligning av prisene, ønsket innklagede å vektlegge leverandørenes påslagsprosent, innpriser og såkalte "klikkpriser". Klagenemnda utelukker ikke at en slik sammenligning kan være forsvarlig. Imidlertid har innklagede i foreliggende sak ikke opplyst hvordan denne sammenligningen faktisk ble utført. Det er for nemnda uklart om innklagede evaluerte de tre kategoriene hver for seg, regnet ut en vurderingspris på bakgrunn av dem, eller på annen måte foretok en sammenligning, og om innklagede da i det hele tatt har foretatt en evaluering med sikte på å identifisere hvilken pris innklagede kunne ende opp med å betale. All den tid innklagede ikke har redegjort nærmere for dette, finner nemnda at påslagsprosent og nettopriser i den foreliggende saken ikke var egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Innklagede har således brutt forskriften § 22-2.
- (32) Som følge av at tildelingskriteriet pris er ulovlig, finner ikke klagenemnda grunn til å ta stilling til innklagedes evaluering av tildelingskriteriet.

#### *Tildelingskriteriet "Kvalitet og egenskaper"*

- (33) Klager har videre anført at innklagede har brutt forskriften § 22-2 fordi tildelingskriteriet "Kvalitet og egenskaper" kun målte tilbudenes oppfyllelse av minstekrav.
- (34) Det følger av forskriften § 22-2 (2) at tildelingskriteriene må ha tilknytning til kontraktens gjenstand og være egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Utgangspunktet er derfor at tildelingskriteriene er konkurranseparameter, og ikke krav. Det er tilbudenes egenskaper utover oppfyllelsen av de fastsatte kravene som utgjør den relevante fordel for oppdragsgiver.
- (35) I foreliggende sak fremstår imidlertid de forhold som skulle vurderes for varegruppen multifunksjonsmaskiner og kopimaskiner, under "Kvalitet og egenskaper" i konkurransegrunnlaget punkt 2.2.2, som rene krav til leveransen, og som ikke åpner for en egentlig kvalitativ vurdering.
- (36) Etter det nemnda forstår, fikk også alle tilbydere toppscore på dette tildelingskriteriet. I innklagedes nærmere begrunnelse i e-post til klager av 9. desember 2011 fremgikk det også:

*"Vi har spesifisert minstekrav i anbudet. Disse ble godt oppfylt av flere leverandører. Så lenge minstekravet er oppfylt, ville kunne leverandørene fått full uttelling. Vi gir ikke ekstra poeng for eventuell funksjonalitet som går utover minstekravet."*

- (37) Innklagede har anført i sine brev til klagenemnda, at innklagedes intensjon var å evaluere tildelingskriteriet, og honorere oppfyllelse ut over minstekravene. Imidlertid viste alle tilbudene seg å være meget gode, og en nyansert sontring mellom dem måtte ha skjedd på et detaljnivå som innklagede ikke hadde faglige forutsetninger for å gjennomføre tilstrekkelig saklig. Dette stemmer imidlertid ikke med innklagedes redegjørelse i den nærmere begrunnelsen. Problemet er heller at innklagedes tildelingskriterium "Kvalitet og egenskaper" kun måler oppfyllelse av fastsatte krav, og ikke de kvalitative egenskapene. Tildelingskriteriet er derfor ikke egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Innklagede har derfor brutt forskriften § 22-2 ved å benytte "Kvalitet og egenskaper" som tildelingskriterium på en måte som kun målte oppfyllelse av minstekrav.

#### *Begrunnelse*

- (38) Klager har videre anført at innklagede har brutt kravet til begrunnelse i forskriften § 20-16 (1) ved bare å vise til poengsummer uten nærmere redegjørelse. Slik nemnda forstår anførselen, gjelder den kun innklagedes første begrunnelse, og ikke en nærmere begrunnelse gitt etter § 20-16 (4), slik denne lød før 1. juli 2012.
- (39) I forskriften § 20-16 (1), slik den var utformet før endringen 1. juli 2012, er det fastslått at oppdragsgivers begrunnelse for valg av tilbud skal inneholde tilstrekkelig informasjon om det valgte tilbudet til at leverandøren kan vurdere om oppdragsgivers valg har vært saklig og forsvarlig, i samsvar med de angitte tildelingskriterier.
- (40) I klagenemndas sak 2009/258 premiss (20) med videre henvisninger, ble det lagt til grunn at begrunnelseskravet må ses i sammenheng med bestemmelsens formål. I dette ligger det at begrunnelsen må ha et slikt innhold at leverandøren har mulighet til å vurdere hvorvidt tildelingsbeslutningen er saklig og forsvarlig, basert på korrekt grunnlag og i samsvar med tildelingskriteriene. I Eidsivating lagmannsretts kjennelse i sak LE-2005-

183161 ble det blant annet uttalt at "*bare en begrunnelse som gir anbyderen en mulighet til å vurdere om det er grunnlag for klage eller grunnlag for å begjære tildelingsbeslutningen "satt til side"*" tilfredsstilte forskriftens krav til begrunnelse. I sak 2010/304 premiss (20) fant nemnda at å kun opplyse om leverandørens tilbudspriser og hvor mange poeng hver av dem oppnådde på hvert tildelingskriterium, enkeltvis og totalt, uten å uttale noe om valgte leverandørs tilbud, ikke tilfredsstilte kravet i § 20-16 (1).

- (41) Innklagedes meddelelsesbrev av 30. november 2011 opplyste at på bakgrunn av en evaluering av tildelingskriteriene, ville valgte leverandør bli tildelt kontrakten. Vedlagt var en redegjørelse om poengskalaen som ble brukt og en kommentar til hvert tildelingskriterium. Kommentarene var imidlertid helt generelle, og opplyste eksempelvis kun at tre av fem tilbydere fikk lavere score på grunn av dårligere responstid enn forespurt, uten at dette ble nærmere utdypet. En tabell fremgikk også av begrunnelsen, hvor klagers poengscore var sammenlignet med valgte leverandørs poeng. Men verken poengforskjellene eller poengsettingsmetoden var forklart eller begrunnet. Det er også vanskelig å forstå forholdet mellom vektete og uvektede poeng i tabellen, sett i sammenheng med tildelingskriterienes vekt. Nemnda finner ikke at dette er tilfredsstillende og innklagede har brutt forskriften § 20-16 (1).

#### *Evaluering av støy og strømforbruk*

- (42) Klager anfører til slutt at innklagede brøt loven § 5 ved å evaluere støy og effektforbruk under tildelingskriteriet "*Miljø*" i stedet for tildelingskriteriet "*Kvalitet og egenskaper*", selv om strømforbruk og støy var omtalt under sistnevnte tildelingskriterium.
- (43) Ved tildelingsevalueringen har oppdragsgiver et innkjøpsfaglig skjønn som bare i begrenset grad kan overprøves av klagenemnda. Nemnda kan imidlertid prøve om oppdragsgivers evaluering er saklig, forsvarlig og basert på riktig faktisk grunnlag, samt om evalueringen er i samsvar med de grunnleggende kravene i loven § 5, jf.
- (44) Det er riktig som klager påpeker, at strømforbruk og støy var omtalt i konkurransegrunnlaget punkt 2.2.2, som var en utdypning av tildelingskriteriet "*Kvalitet og egenskaper*". Men punktet var oppdelt i flere unummererte underpunkter, i samsvar med angivelsen av varegruppene. Støy og strømforbruk var omtalt under overskriftene "*Dokumentasjon for PC'er*", "*Spesielt for stasjonær*" og "*Spesielt for bærbar, ultralight bærbar og tablet*", hvilket gjør det mer naturlig å knytte denne omtalen til varegruppe 1 (PC-er og terminaler) enn varegruppe 7 (multifunksjonsmaskiner og kopimaskiner). Under beskrivelsen av varegruppe 7 i punkt 2.2.2, stod det ikke noe om støy eller effektforbruk. Beskrivelsen av tildelingskriteriet "*Miljø*" i konkurransegrunnlaget punkt 2.2.3, var ikke oppdelt etter varegrupper. Der fremgikk det at innklagede ville legge "*vekt på miljømessige konsekvenser*" og foretrekke miljøvennlige varer for å "*oppnå minst mulig forbruk av ressurser*". Etter dette kan ikke nemnda se at støy og strømforbruk for varegruppe 7 måtte vektlegges under tildelingskriteriet "*Kvalitet og egenskaper*" i stedet for under tildelingskriteriet "*Miljø*". Klagers anførsel fører ikke frem.

#### **Konklusjon:**

Birkenes, Songdalen, Søgne og Vennesla kommuner har brutt forskriften § 22-2 ved å anvende underkriteriene påslagsprosent og nettopriser, uten at de var egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.

Birkenes, Songdalen, Søgne og Vennesla kommuner har brutt forskriften § 22-2 ved å benytte tildelingskriteriet "*Kvalitet og egenskaper*" på en måte som kun målte oppfyllelse av minstekrav.

Birkenes, Songdalen, Søgne og Vennesla kommuner har brutt forskriften § 20-16 (1) ved ikke å gi en begrunnelse for valg av tilbud som tilfredsstillende de krav som var fastsatt i denne forskriftsbestemmelsen.

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

Bergen, 24. mars 2014  
For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Siri Teigum