



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Saken gjelder: Tilbudsevaluering

Innklagede har gjennomført en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale om medisinsk forbruksmateriell og inkontinensprodukter. Klagenemnda fant at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet og likebehandling i loven § 5 ved å vurdere Grønt Punkt som et miljømerke ved evalueringen av valgte leverandørs produkter. Klagenemnda fant videre at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved evalueringen av tilbudene i forhold til tildelingskriteriet totalkostnad.

Klagenemndas avgjørelse 8. september 2015 i sak 2015/70

Klager: Norengros Medi Partner AS

Innklaget: Lørenskog kommune

**Klagenemndas
medlemmer:** Gro Amdal, Finn Arnesen, Jakob Wahl

Bakgrunn:

- (1) Lørenskog kommune (heretter innklagede) kunngjorde 29. januar 2015 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale om medisinsk forbruksmateriell og inkontinensprodukter. Anskaffelsens verdi ble i kunngjøringen estimert til 10-14 millioner kroner. Tilbudsfristen var 9. mars 2015.
- (2) Et av kravene til tilbyderne var medlemskap i returordning for avfall, Grønt Punkt eller tilsvarende ordning, jf. konkurransegrunnlaget punkt 4.5.
- (3) I konkurransegrunnlaget punkt 6.2 fremgikk det at kontrakt ville tildeles det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, basert på tildelingskriteriene totalkostnad (vektet 50 %), kvalitet (vektet 30 %) og Miljø (vektet 20 %). Tildelingskriteriet Miljø skulle vurderes ut fra andelen produkter i prisskjemaet som *"har miljømerke fra godkjente miljømerkeordninger"*. Tildelingskriteriet totalkostnad skulle vurderes ut fra tilbyderens besvarelse av prisskjemaene og ut fra følgende modell: *"Poengscore = 6 X Pb / Pe der Pe er den prisen som evalueres og Pb er beste (laveste) pris."*
- (4) Prisskjemaet var utformet med følgende kolonner:

Rabatt i %	Totalpris	Enhetspris	Forbruk 2014	Miljømerking	Leverandørens artikkelnr.	Event. tilsvarende produkt	Varenavn	Varefamilienavn
------------	-----------	------------	--------------	--------------	---------------------------	----------------------------	----------	-----------------

- (5) Kolonnene varefamilienavn, varenavn og forbruk 2014 var fylt ut av innklagede, mens de øvrige kolonnene skulle fylles inn av tilbyderne. Innklagede har forklart at kolonnen "Totalpris" ble basert på tallene fra kolonnene "Forbruk 2014" og "Enhetspris", uten at det ble tatt hensyn til tallene fra kolonnen "Rabatt i %".
- (6) Innklagede mottok to tilbud innen tilbudsfristen 9. mars 2015, ett fra Mediq Norge As (heretter valgte leverandør) og ett fra Norengros Medi Partner AS (heretter klager).
- (7) Innklagede sendte et brev til klager 9. april 2015, der det fremgikk at innklagede hadde til hensikt å inngå kontrakt med valgte leverandør. Valget ble begrunnet slik: *"Deres tilbud ble ikke valgt fordi det scoret noe lavere på kriterium 1. Deres tilbud fikk totalscore på 5,96. På kriterium 2 og 3 fikk både deres tilbud og valgt tilbud høyeste score. Det ble derfor totalprisen som ble avgjørende for valg av tilbud."*
- (8) Klager sendte et brev til innklagede samme dag og ba om innsyn i anbudsprotokollen og valgte leverandørs tilbud. I tillegg hadde klager en rekke spørsmål knyttet til gjennomføringen av konkurransen.
- (9) Innklagede svarte 14. april og ga klager innsyn i anbudsprotokollen, valgte leverandørs tilbud og evalueringsskjema. Det fremkom også av svarbrevet at:
- "I evalueringsskjemaet er det rettet en feil i vurderingen av kriteriet "Miljø". I tidligere evaluering fikk begge tilbud høyeste score, 6 poeng. Dette var dessverre feil da antall miljømerkede produkter er ulikt, feilen skyldes tellingsfeil. Som det fremgår av svar på spørsmål 5 og 6 under, er antallet ulikt. Vi beklager denne feilen, men den har ikke vært utslagsgivende for valg av tilbud, da deres tilbud etter retting av feilen, får dårligere totalscore enn tidligere oppgitt".*
- (10) Av innklagedes svar på klagers spørsmål fremgikk det at valgte leverandør hadde 47 produkter med miljømerker, mens klager hadde 37 produkter med miljømerke.
- (11) Klager sendte et nytt brev til innklagede 24. april 2015. Av innklagedes svar fremgikk det at valgte leverandørs produkter hadde godkjent miljømerking på regnearkets følgende rader: 7-11, 14-18, 21, 24-27, 29-60. Videre fremgikk følgende:
- "Årsaken til at den nevnte "feilregningen" oppsto er faktisk at det ikke er en feilregning. Første evaluering av dette kriterium ble pga. en misforståelse basert på beskrivelsen av miljø i tilbudets øvrige tekst og ikke en telling av miljømerkede produkter slik det skulle vært i henhold til vår beskrivelse i konkurransegrunnlaget. Dette beklager vi sterkt. Feilen ble rettet men den endret ikke rangeringen av tilbudene."*

- (12) Om evalueringen av tildelingskriteriet totalkostnad fremgikk det av innklagedes svarbrev at enhetsprisene var vektet med 90 % og tilbudte rabatter med 10 %. Dette fordi enhetsprisene var bedre egnet til å identifisere totalkostnaden enn tilbudte rabatter.
- (13) Klager sendte et nytt brev til innklagede 15. mai 2015, og hevdet at ingen produsenter har offentlig godkjente miljømerker på produktene i varelinjene 7-11 og 14-18. Klager fremholdt at det nærmeste man kom miljømerke på disse varelinjene var Grønt Punkt. Innklagede svarte 27. mai 2015, og bekreftet at Grønt Punkt var vurdert som et miljømerke.
- (14) Innklagede inngikk kontrakt med valgte leverandør 5. mai 2015.
- (15) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 25. juni 2015.
- (16) Nemndsmøte i saken ble avholdt 7. september 2015.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

Evalueringen av tilbudene i forhold til tildelingskriteriet miljø

- (17) Innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet og likebehandling ved å vektlegge Grønt Punkt som et miljømerke på tilbudte produkter ved evalueringen av valgte leverandørs tilbud. Grønt punkt er ikke et miljømerke tilknyttet konkrete produkter, men et medlemskap for bedrifter, der man gjennom å betale et vederlag er med på å finansiere de generelle returordningene for emballasje.

Evalueringen av tilbudene i forhold til tildelingskriteriet totalkostnad

- (18) Innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved å benytte en annen formel enn det som fremgikk av konkurransegrunnlaget ved evalueringen av tildelingskriteriet totalkostnad. Av konkurransegrunnlaget fremgikk det at det kun var enhetsprisene som skulle vurderes under dette tildelingskriteriet . Innklagede har imidlertid også gitt poeng på rabattene som ligger til grunn for enhetsprisene, og vektet dette med 10 % under tildelingskriteriet totalkostnad. Klager hadde en lavere totalkostnad enn valgte leverandør, og dersom formelen i konkurransegrunnlaget var lagt til grunn, ville klager kommet best ut i konkurransen.

Innklagede har i det vesentlige anført:

Saklig klageinteresse

- (19) Klager mangler saklig interesse i få prøvd sine anførsler. Uansett om innklagede ikke kunne vektlegge Grønt Punkt i evalueringen av tildelingskriteriet miljø, ville ikke klager fått kontrakten.

Evalueringen av tilbudene i forhold til tildelingskriteriet miljø

- (20) Det var relevant å legge vekt på om tilbudte produkter var merket med Grønt Punkt merket. Grønt Punkt er en godkjent miljømerkeordning i henhold til tildelingskriteriets utforming. Det vises til anskaffelser.no der Grønt Punkt er nevnt som en miljømerkeordning som er åpen for alle. Grønt Punkt er knyttet til emballasje, og merket

er en kvittering som viser at vederlagspliktig bedrift har betalt vederlag som sikrer at emballasjen i Norge kan gjenvinnes. Gjenvinning gir reduserte klimagassutslipp, redusert energi- og vannforbruk og andre positive miljøeffekter.

Evalueringen av tilbudene i forhold til tildelingskriteriet totalkostnad

- (21) Det bestrides at innklagede kun skulle vektlagt bruttoenhetspriser ved evalueringen av tildelingskriteriet totalkostnad. En naturlig forståelse av ordet totalkostnad tilsier at det skal tas hensyn til netto tilbudt pris. Dessuten viser tildelingskriteriet totalkostnad til besvarelsen av prisskjemaene, hvor det skulle oppgis rabatt i prosent for hver tilbudt kolonne. At rabattene vil være relevante å trekke inn i vurderingen fremkommer dermed tilstrekkelig klart av konkurransegrunnlaget. Poengberegningen er basert på den matematiske formelen angitt i konkurransegrunnlaget punkt 6.2.1, både for enhetsprisene og for tilbudte rabatter. Innklagede kan ikke se at det er i strid med den angitte matematiske modellen i konkurransegrunnlaget å gjøre en slik poengberegning både for enhetsprisene og rabattene.

Klagenemndas vurdering:

- (22) Innklagede hevder at klager mangler klageinteresse, fordi klager uansett ikke ville blitt tildelt kontrakten. Klager har imidlertid deltatt i konkurransen, og klagenemnda finner at klager har et reelt behov for avklaring av de fremsatte anførselene, og dermed saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6 (2). Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder inngåelse av rammeavtale om medisinsk forbruksmateriell og inkontinensprodukter som er en vareanskaffelse. Anskaffelsens verdi er i kunngjøringen punkt II.1.4 estimert til 10-14 millioner kroner. 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 III, jf. forskriften § 2-1.

Evalueringen av tilbudene i forhold til tildelingskriteriet miljø

- (23) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at tildelingskriteriet miljø skulle vurderes ut fra *"andelen produkter i prisskjemaet [...] som har miljømerke fra godkjente miljømerkeordninger"*. Det var presisert i konkurransegrunnlaget at merket måtte være fra en godkjent miljømerkeordning, uten at det var nærmere presisert hvilke merker som ville bli vurdert som miljømerker i evalueringen. Tildelingskriteriet må forstås slik at det kun er miljømerker som viser at selve *produktet* er miljøvennlig som er relevante ved evalueringen.
- (24) Grønt punkt er en organisasjon hvor bedrifter kan bli medlem ved å betale en medlemsavgift. Bedriftene får da rett til å bruke Grønt Punkt merket på emballasjen til sine produkter. Merket sier altså ikke noe om hvorvidt selve produktene er miljøvennlige, men er en dokumentasjon på at leverandøren har betalt kontingent til Grønt Punkt. Det fremgår av Grønt Punkts hjemmesider at medlemskap i Grønt Punkt ikke handler om hvordan den enkelte virksomhet selv håndterer avfallet, men om å sikre finansieringen av returordningene. Klagenemnda finner etter dette at Grønt Punkt merket ikke forteller noe om i hvilken grad et produkt er miljøvennlig.
- (25) Innklagede har dermed brutt kravet til forutberegnelighet og likebehandling i loven § 5 ved å vektlegge antallet varer som hadde emballasje merket med Grønt Punkt ved evalueringen av tilbudene i forhold til tildelingskriteriet miljø.

Evalueringen av tilbudene i forhold til tildelingskriteriet totalkostnad

- (26) Klager anfører at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved å benytte en annen formel enn det som fremgikk av konkurransegrunnlaget ved evalueringen av tilbudene i forhold til tildelingskriteriet totalkostnad. Klager hevder at det kun var enhetsprisene som skulle vurderes under tildelingskriteriet totalkostnad, og ikke rabattene som ligger til grunn for enhetsprisene.
- (27) Av kravet til forutberegnelighet i lovens § 5 følger det at oppdragsgiver må evaluere tilbudene i samsvar med de opplysningene som er gitt i konkurransegrunnlaget, jf. for eksempel klagenemndas saker 2009/98 premiss (28) og 2013/68 premiss (27).
- (28) Ved anvendelsen av tildelingskriteriet totalkostnad skulle tilbudene vurderes "*Basert på besvarelsen av prisskjemaene*", og ut fra følgende formel: "*Poengscore = 6 X Pb / Pe der Pe er den prisen som evalueres og Pb er beste (laveste) pris.*" I prisskjemaene som var vedlagt konkurransegrunnlaget skulle tilbyderne for hvert produkt fylle ut en enhetspris og en prosentangivelse av rabatt, jf. premiss (4) og (5). Innklagede har forklart at prisskjemaet var et regneark, der kolonnen "*Totalpris*" ble fylt ut basert på data fra kolonnene "*Forbruk 2014*" og "*Enhetspris*", men altså uten å ta hensyn til data fra kolonnen "*Rabatt i %*".
- (29) Den naturlige fortolkningen av konkurransegrunnlaget er at tilbudenes angivelse av rabatt i % skal ha betydning ved vurderingen av tilbudenes totalkostnad. Slik prisskjemaet var utformet kunne det imidlertid forstås på flere måter. Det var ikke klart om enhetsprisene skulle oppgis med eller uten rabatt. Klager forstod konkurransegrunnlaget slik at det var de rabatterte enhetsprisene som skulle oppgis i kolonnen «enhetspris», mens innklagede i ettertid har forklart at det tilsiktede var at enhetsprisene skulle oppgis før rabatt var trukket fra, og at det ved evalueringen er lagt til grunn at tilbudene hadde oppgitt enhetspris på denne måten. Som nevnt ovenfor var imidlertid konkurransegrunnlaget uklart vedrørende hvordan pris skulle angis, og dette har medført at innklagede har feiltolket prisangivelsen i klagers tilbud.
- (30) Ved evalueringen av tilbudene vektla innklagede "*Totalpris[ene]*" med 90 %, og tilbudets gjennomsnittlige rabattsats med 10 %, og summen av dette ble vurdert som tilbudenes totalkostnad. Når konkurransegrunnlaget er så uklart som i foreliggende sak, er denne metoden ikke egnet til å utpeke det beste tilbudet på en forutberegnelig måte. Dette fordi det ikke kunne legges til grunn at tilbydere hadde oppgitt enhetsprisene uten rabatter. Innklagedes evaluering av tilbudene i forhold til tildelingskriteriet totalkostnad var etter dette ikke i samsvar med kravet til forutberegnelighet i loven § 5.

Konklusjon:

Lørenskog kommune har brutt kravet til forutberegnelighet og likebehandling i loven § 5 ved å vurdere Grønt Punkt som et miljømerke på ved evalueringen av valgte leverandørs tilbudte produkter.

Lørenskog kommune har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved evalueringen av tilbudene i forhold til tildelingskriteriet totalkostnad.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Gro Amdal

Dokumentet er godkjent elektronisk