



**Klagenemnda  
for offentlige anskaffelser**

**Saken gjelder:** Avvisning av leverandør. Avvisning av tilbud.

*Mattilsynet gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av en rammeavtale med én leverandør for kjøp av kontor- og miljømøbler. Klager anførte at innklagede hadde brutt forskriften § 20-12 (1) bokstav a ved ikke å avvise valgte leverandør, som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav. Klager anførte også at innklagede hadde brutt forskriften § 20-13 (1) bokstav f ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud. Klagers anførsler ga ikke grunnlag for å underkjenne innklagedes aksept av tilbudet.*

**Klagenemndas avgjørelse 29. mars 2017 i sak 2016/122**

**Klager:** Lindbak AS

**Innklaget:** Mattilsynet

**Klagenemndas medlemmer:** Arve Rosvold Alver, Georg Fredrik Rieber-Mohn og Kristian Jåtog Trygstad

**Bakgrunn:**

- (1) Mattilsynet (innklagede) kunngjorde 12. april 2016 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av en rammeavtale med én leverandør om kjøp av kontor- og miljømøbler. Rammeavtalen hadde en varighet på to år, med opsjon på forlengelse i inntil to år. Anskaffelsens verdi ble estimert til 46 millioner kroner. Tilbudsfrist var 23. mai 2016.
- (2) Det var opplyst i konkurransegrunnlaget at Mattilsynet er delt inn i fem regioner med avdelinger, og 76 kontorsteder spredt over hele landet. Konkurransen gjaldt alle Mattilsynets kontorer.
- (3) Rammeavtalen skulle tildeles det økonomisk mest fordelaktige tilbudet basert på tildelingskriteriene "*Pris*", 40 prosent, "*Kvalitet, estetiske og funksjonelle egenskaper*", 35 prosent, og "*Leveransegjennomføring*", 25 prosent. Det var opplyst at tilbudene ville bli evaluert i henhold til tildelingskriteriene og hvor godt de tilfredsstilte kravene i vedlegg 2 – Kravspesifikasjon og Vedlegg 3 – Produktspesifikasjon.
- (4) I konkurransegrunnlaget var det til leverandørenes faglige kvalifikasjoner stilt krav om at leverandøren skulle ha "*god kapasitet til å dekke oppdragsgivers løpende behov, og må kunne levere over hele landet*". Oppfyllelse av kvalifikasjonskravet skulle dokumenteres med en oversikt over foretakets totale bemanning, og "*viktigste relevante leveranser de siste tre årene, inkludert verdi, tidspunkt og mottaker/leveringssteder*".
- (5) Vedlegg 2 til konkurransegrunnlaget var en kravtabell, som utgjorde kravspesifikasjonen i konkurransen. Det var opplyst at samtlige spørsmål i kravtabellen skulle besvares, og at svarene ville danne grunnlag for evalueringen av tilbudene. Videre var det angitt følgende om utfylling av skjemaet:

*"Ved utfylling av tabellen skal Leverandøren angi om kravet dekkes og er inkludert i leveransen ved å sette kryss (X) i kolonnen for Ja, Delvis eller Nei under*

**Postadresse**

Postboks 439 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Tlf.: 55 59 75 00

Faks: 55 59 75 99

E-post: [post@kofa.no](mailto:post@kofa.no)

Nettside: [www.kofa.no](http://www.kofa.no)

*"Leverandørens oppfyllelse". Beskrivelser og redegjørelser gjøres i kolonnen "Kommentar". Evt tilleggsforklaringer og relevant dokumentasjon kan legges ved som bilag med spesifikk henvisning til bilagene i kolonnen "Kommentar". Eventuell manglende utfylling vil medføre [at] kravet anses som ikke oppfylt."*

- (6) Innen tilbudsfristen mottok innklagede tre tilbud, herunder fra Lindbak AS (klager) og Rom for Flere AS (valgte leverandør).
- (7) I kravtabellen vedlagt valgte leverandørs tilbud, var det ikke krysset av for Ja, Delvis eller Nei for punktene 4.7, 5.2, 5.3, 5.4 og 5.5. For alle punktene var det gitt en redegjørelse i kommentarfeltet. For punkt 5.2, 5.3 og 5.5 ble det gitt en beskrivelse som klager ikke har heftet seg ved.
- (8) Punkt 4.7 i kravtabellen gjaldt sikkerhet: *"Leverandør er ansvarlig for å sikre personell, materiell og omgivelser mot skadelig påvirkning fra leverandørs virksomhet på stedet."* I kommentarfeltet til dette punktet anga valgte leverandør:

*"Vi har omfattende systemer for å sikre at vår kvalitet på leveranser i form av leveransesikkerhet, produktkvalitet, installasjonseffektivitet og oppfølging etter levering er opp til standarder og kunde-/kontraktsforpliktelser. Våre systemer er rettet mot å identifisere avvik på alle områder. Alle våre kvalitetssystemer, systemer for erfaringsoverføring, kontinuerlig oppfølging av kvalitet er integrert i våre totale ledelsessystem."*

*Se vedlegg: 2.7 Kvalitetshåndbok"*

- (9) I punkt 5.4 var det stilt følgende krav:

*"Alt treverk skal være sporbart og komme fra Europeisk bærekraftig drevet skogbruk. Tropisk trevirke skal ikke benyttes, med mindre det oppfyller krav til miljømerking, FSC's, PEFC's eller lignende."*

*Dokumenteres med egenerklæring og sertifikater."*

- (10) For dette punktet ga valgte leverandør følgende kommentar i kravtabellen:

**"Kjernemateriale** Som kjernemateriale i bordplater og oppbevaring benyttes møbelspon eller MDF (Medium Density Fiberboard). Begge disse platetyper består av ca. 90 % tremateriale og ca. 10 % lim. Sponplater inneholder, som navnet tilsier, trespon. I MDF-platene er trevirket oppdelt i sine enkelte fibre. Limet i begge typer plater er formaldehydfattig.

*Avdampingen (emisjonen) fra våre plater er praktisk talt på nivå med treets naturlige avdamping av formaldehyd, og medfører ingen helsemessig risiko. Formaldehyd er en organisk forbindelse som forekommer naturlig i treverk, og dannes også blant annet ved forbrenning i menneskekroppen. Det lagres ikke i kroppen men brytes raskt ned og skilles ut. Våre plater har kvalitetsgradering P1. Det vil si at de inneholder mindre enn 10 mg formaldehyd pr 100g plate, målt etter perforatormetoden EN 120. Dette er iht. internasjonale krav til innvendige bygningsmaterialer - den europeiske E1 standarden.*

**Finér og heltre.** Vi benytter ikke treverk av truede tresorter. Bøk, bjerk og eik utgjør

*hoveddelen av vårt uttak. Både heltre og finer som inngår i våre produkter er høstet etter moderne og bærekraftige skogbruksprinsipper. Dette er rent treverk og danner ikke gasser eller andre allergifremkallende stoffer. Finer benyttes både for å oppnå et tiltalende mykt utseende. Tykkelse: maksimum 1 mm. Til platemøbler limes fineren over kjernematerialet. Etter finering kantlistes platene med hel tre lister.*

*Alle produkter der dette er aktuelt er FSC-sertifisert. Dette gjelder alle trebaserte materialer.*

*Viser til produktpresentasjonene vedlegg 4.2 hvor det er oppgitt hvilke sertifiseringer det enkelte produktet innehar, samt vår egenerklæring vedlegg: 2.2."*

- (11) Kontrakt mellom innklagede og valgte leverandør ble inngått 17. august 2016. Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser ved brev av 4. august 2016.
- (12) Nemndsmøte i saken ble avholdt 27. mars 2017.

#### **Anførsler:**

##### ***Klager har i det vesentlige anført:***

- (13) Innklagede har brutt forskriften § 20-12 (1) bokstav a ved ikke å avvise valgte leverandør, som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om å ha "*god kapasitet til å dekke oppdragsgivers løpende behov, og må kunne levere over hele landet*". Valgte leverandør har ikke dokumentert rådighet over underleverandører, jf. forskriften § 17-9 (2). Det fremstår som klart at valgte leverandør ikke tilfredsstiller kvalifikasjonskravet alene. Leverandøren legger selv til grunn at bruk av underleverandører er nødvendig for å oppfylle kontrakten.
- (14) Innklagede har brutt forskriften § 20-13 (1) bokstav f ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud. Kravtabellen i valgte leverandørs tilbud – uten avkryssninger for punktene 4.7, 5.2, 5.3, 5.4 og 5.5 – inneholder feil eller ufullstendigheter som kan medføre tvil ved sammenligningen med de øvrige tilbudene. Manglende avkryssning kan ikke repareres av utfylt tekst i kommentarboksen. Valgte leverandør har ikke forpliktet seg på alle punkter, slik matrisen må forstås.
- (15) Flere av kommentarene i valgte leverandørs kravtabell er heller ikke dekkende for det oppdragsgiver etterspør og stiller som krav. Beskrivelsen i kommentarboksen for punkt 4.7 omtaler kvalitet på leveranser, produktkvalitet, effektivitet og oppfølging, hvilket ikke har noe med skadelig påvirkning fra virksomheten på stedet å gjøre. Punkt 5.4 er besvart ved å bekrefte at produkter er høstet etter moderne og bærekraftige skogbruksprinsipper og at det ikke benyttes truede tresorter, hvilket ikke er dekkende for de krav som stilles.

##### ***Innklagede har i det vesentlige anført:***

- (16) Innklagede har ikke brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør på grunn av manglende forpliktelseserklæring eller annen dokumentasjon som viste at han rådet over de nødvendige ressursene hos underleverandørene. Vinnende tilbyder ble vurdert til å oppfylle kvalifikasjonskravet på egenhånd. Valgte leverandør har levert den dokumentasjonen som er etterspurt, det vil si en oversikt over foretakets totale bemanning og en liste med foretakets viktigste leveranser. Leverandøren hadde en rekke referanser

på området konkurransen omhandler, herunder flere referanser som gjaldt leveranser til virksomheter med lokasjoner rundt hele landet.

- (17) Innklagede har ikke brutt forskriften § 20-13 (1) bokstav f, da det ikke foreligger avvik som kan medføre avvisning. Valgte leverandør har gitt en fyllestgjørende beskrivelse og redegjørelse (og på enkelte av punktene ekstra dokumentasjon) som klart angir at punktene er oppfylt. Det kan da ikke være avgjørende for vurderingen av om kravet er oppfylt at leverandøren ikke krysset av for at kravene var oppfylt.
- (18) Innklagede har vurdert valgte leverandørs beskrivelse i punkt 4.7 og 5.4 å være i samsvar med det som er etterspurt.

#### **Klagenemndas vurdering:**

- (19) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder inngåelse av en rammeavtale om kjøp av kontor- og miljømøbler som er en vareanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 46 millioner kroner. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 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.
- (20) Klager anfører at innklagede har brutt forskriften § 20-12 (1) bokstav a ved ikke å avvise valgte leverandør, som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om å ha *"god kapasitet til å dekke oppdragsgivers løpende behov, og må kunne levere over hele landet"*. Det følger av forskriften § 20-12 (1) bokstav a at oppdragsgiver skal avvise en leverandør som *"ikke oppfyller krav som er satt til leverandørenes deltakelse i konkurransen"*.
- (21) Valgte leverandørs tilbud inneholdt en forhandlerliste, som forutsetter bruk av underleverandører til oppfyllelse av kontrakten. Klager fremholder på denne bakgrunn at valgte leverandør skulle vært avvist fordi det ikke var dokumentert rådighet over underleverandørene som skulle benyttes for å kunne levere over hele landet, jf. forskriften § 17-9 (2).
- (22) Det følger av forskriften § 17-4 (2) at kvalifikasjonskravene *"skal sikre at leverandørene er egnet til å kunne oppfylle kontraktsforpliktelsene og skal stå i forhold til den ytelse som skal leveres"*. I sak C-368/10 Max Havelaar premiss (109) uttalte EU-domstolen at gjennomsiktighetsprinsippet innebærer at *"alle betingelser og bestemmelser i forbindelse med tildelingsprosedyren skal formuleres klart, præcist og utvetydige i udbudsbekendtgørelsen eller i udbudsbetingelserne, således at det på den ene side gøres muligt for alle rimeligt oplyste og sædvanligt påpasselige bydende at forstå deres nøjagtige rækkevidde og fortolke dem på samme måde, og at der på den anden side gives den ordregivende myndighed mulighed for effektivt at efterprøve, om de afgivne bud opfylder de kriterier, der regulerer den pågældende kontrakt."*
- (23) Utgangspunktet ved klarleggingen av innholdet i kvalifikasjonskravet må derfor være hvordan en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder vil forstå det, se til sammenligning klagenemndas sak 2016/146 premiss (23). Avgjørende blir dermed hva en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder vil legge i et krav om å ha *"god kapasitet til å dekke oppdragsgivers løpende behov, og må kunne levere over hele landet"*.

- (24) Kvalifikasjonskravet er noe vagt utformet. Hvordan leverandørene skulle underbygge at de faktisk kunne levere over hele landet og således oppfylle dette kvalifikasjonskravet, er det naturlig å se i sammenheng med det tilhørende dokumentasjonskravet. Klagenemnda har i flere saker lagt til grunn at det nærmere innholdet av et kvalifikasjonskrav etter omstendighetene må klarlegges også i lys av det tilhørende dokumentasjonskravet, jf. for eksempel sak 2016/121 premiss (43).
- (25) Oppfyllelsen av kvalifikasjonskravet skulle dokumenteres med en oversikt over foretakets totale bemanning, og *"viktigste relevante leveranser de siste tre årene, inkludert verdi, tidspunkt og mottaker/leveringssteder"*. Dersom leverandøren selv oppfylle kvalifikasjonskravene, er det ikke nødvendig å legge frem forpliktelseserklæring fra underleverandører, jf. eksempelvis sak 2012/248, premiss (38). Innklagede har forklart at oversikten over foretakets totale bemanning ble ansett tilstrekkelig til å oppfylle kvalifikasjonskravet, og at valgte leverandør hadde en rekke referanser på området konkurransen omhandler, herunder flere referanser som gjaldt leveranser til virksomheter med lokasjoner praktisk talt i hele landet. Dette anså innklagede tilstrekkelig for oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om at leverandøren skulle ha *"god kapasitet til å dekke oppdragsgivers løpende behov, og må kunne levere over hele landet"*. Klagers anførsel gir ikke grunnlag for å underkjenne innklagedes vurdering. Klagers anførsel fører ikke frem.
- (26) Klager anfører også at innklagede har brutt forskriften § 20-13 (1) bokstav f ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud. Dette har klager begrunnet med at valgte leverandør har unnlatt å krysse av for Ja, Delvis eller Nei for fem av punktene i kravspesifikasjonen. Klager fremholder i denne forbindelse at valgte leverandørs redegjørelse for oppfyllelsen av kravspesifikasjonen punkt 4.7 og 5.4 ikke er dekkende for de krav som stilles.
- (27) I alminnelighet er det en presumsjon for at tilbudet samsvarer med konkurransegrunnlagets krav. Det er ikke naturlig å anse den manglende avkrysningen som et forbehold eller avvik fra kravene i kravspesifikasjonen. Se til sammenligning LB-2014-156469. Som i den lagmannsrettssaken kan det ikke være uten betydning at valgte leverandør i tilbudsbrevet anførte at tilbudet samsvarer med konkurransegrunnlaget. I brevet het det således: *"Vi bekrefter at tilbudet er i henhold til kravspesifikasjonen, og vi aksepterer alle vilkår med vedlegg i invitasjonen. For øvrig er anbudsgrunnlaget lest, forstått og akseptert, og vi tar ingen forbehold"*. At konkurransegrunnlaget foreskrev at manglende utfylling ville føre til at kravet ikke ble ansett oppfylt, kan ikke uten videre leses slik at manglende *avkrysning* ville lede til at kravene ikke ble ansett oppfylt. I valgte leverandørs tilbud ble det gitt en redegjørelse for de ulike punktene. Innklagede har sett det slik at valgte leverandørs beskrivelse under punkt 4.7 og 5.4 ikke avvek fra det som var etterspurt i kravspesifikasjonen. Klagers anførsler gir ikke grunnlag for å underkjenne innklagedes standpunkt. Selv om den manglende avkrysningen kan anses som en ufullstendighet i tilbudet, gir ikke klagers anførsler grunnlag for å konstatere at ufullstendigheten kunne *"medføre tvil om hvordan tilbudet skal bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene"*. Klagers anførsler fører ikke frem.

***Konklusjon:***

Mattilsynet har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Georg Fredrik Rieber-Mohn

*Dokumentet er godkjent elektronisk*