



Klagenemnda
for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av tilbud

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av rammeavtale for levering av multifunksjonsmaskiner. Klager anførte at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist fordi tilbudet ikke oppfylte minstekravet: "Alle modeller fra samme produsent/samme fabrikk skal ha samme brukergrensesnitt på displayet." Klagers anførsel førte ikke frem ettersom klagenemnda kom til at valgte leverandørs tilbud ikke inneholdt noe vesentlig avvik fra kravspesifikasjonen.

Klagenemndas avgjørelse 24. april 2017 i sak 2017/37

Klager: Lindbak AS

Innklaget: Ringebu kommune

Klagenemndas medlemmer: Finn Arnesen, Marianne Dragsten og Jakob Wahl

Bakgrunn:

- (1) Ringebu kommune (heretter innklagede) kunngjorde 21. desember 2016 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av rammeavtale for levering av multifunksjonsmaskiner. Anskaffelsens verdi var estimert til kroner 1 125 000 over fem år. Tilbudsfrist var 6. februar 2017.
- (2) Tildelingskriteriene var angitt i konkurransegrunnlagets punkt 6.1 som følger:

Kriterium	Prosent
1. Pris	50 %
2. Kvalitet serviceapparat og rådgivning	30 %
3. Funksjonalitet tilbudt follow-me-system og driverfunksjoner	20%

- (3) I vedlegg 1 til konkurransegrunnlaget, kravspesifikasjonen, ble det angitt en rekke krav. Samtlige krav ble karakterisert som "*minimumskrav*". I punkt 3 var det oppstilt "*Minimumskrav til alle maskinene*". Et av kravene lød som følger:

"Uniformt grensesnitt: Alle modeller fra samme produsent/samme fabrikk skal ha samme brukergrensesnitt på displayet."

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

Nettside: www.kofa.no

- (4) I prisskjemaet, vedlegg 2 til konkurransegrunnlaget, fremgikk det blant annet hvor mange multifunksjonsmaskiner fra de nærmere bestemte segmentene innklagede forventet å kjøpe og leie. Det ble her anslått at innklagede ville kjøpe to og leie én maskin i "segment 1- 20-29 sider pr minutt A4 bordmodell". Summen av antall maskiner som innklagede forventet å kjøpe og leie var henholdsvis 8 og 16.
- (5) Innen tilbudsfristen ble det inngitt tre tilbud, herunder fra Lindbak AS (heretter klager) og Konica Minolta Business Solutions Norway AS (heretter valgte leverandør).
- (6) I kravspesifikasjonen var det tatt inn et skjema der tilbyderne kunne krysse av for "ja" eller "nei" på spørsmål om kravspesifikasjonen aksepteres. Valgte leverandør hadde krysset av for "ja" som svar på dette spørsmålet.
- (7) I valgte leverandørs prisskjema fremgikk blant annet følgende maskiner:

<i>Segment</i>	<i>Maskin</i>	<i>Tilbudt maskin</i> <i>(navn / modellnr.)</i>
<i>Maskin segment 1 – 20-29 sider pr minutt A4 bordmodell</i>	<i>Maskin ihht oppgitte spesifikasjoner</i>	<i>C3110</i>
<i>Maskin segment 1 – 20-29 sider pr minutt</i>	<i>Maskin ihht oppgitte spesifikasjoner:</i> <i>[...]</i>	<i>Bizhub C258</i>
<i>Maskin segment 2 – 30-49 sider pr minutt</i>	<i>Maskin ihht oppgitte spesifikasjoner (eks stifting og sorterer)</i> <i>[...]</i>	<i>Bizhub C308</i>
<i>Maskin segment 3 – minimum 50 sider pr minutt</i>	<i>Maskin ihht oppgitte spesifikasjoner (eks one-pass skanner, stifting og sorterer)</i> <i>[...]</i>	<i>Bizhub C558</i>

- (8) Valgte leverandør hadde videre lagt ved dataark som beskrev de ulike modellene. Dataarket for modell C3110 listet opp hvilke funksjoner maskinen har, tilleggsutstyr og tekniske spesifikasjoner. I tillegg var det inntatt bilder av maskinen som viste at maskinen hadde en skjerm og knapper/tastebord.

- (9) Dataarkene for de øvrige maskinene inneholdt bilder som illustrerte at maskinene hadde berøringsskjerm.
- (10) Ingen leverandører eller tilbud ble avvist. Samtlige tilbud ble gitt full poengmessig uttelling på kriteriene om "*Kvalitet serviceapparat og rådgivning*" og "*Funksjonalitet tilbudt follow-me system og driverfunksjoner*". Som følge av at valgte leverandør tilbød den laveste prisen, ble valgte leverandør tildelt kontrakten. Valgte leverandørs tilbud var kroner 1 892 453, og klagers tilbud var kroner 1 945 810.
- (11) Klager brakte saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser ved brev av 15. mars 2017. Innklagede bekreftet i e-post av 24. mars 2017 å utsette kontraktsinngåelse i påvente av klagenemndas avgjørelse. Klagenemnda prioriterer derfor saken.
- (12) Nemndsmøte i saken ble avholdt 24. april.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (13) Innklagede har brutt forskriften § 11-11 (1) bokstav e ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud. Valgte leverandørs tilbud avvek fra kravspesifikasjonens krav til "*uniformt brukergrensesnitt*" ved at tre av maskinene har berøringsskjerm, mens en av dem har tastebord og display.
- (14) Ved å bruke ord som "*skal*" og "*uniformt*" har innklagede gitt uttrykk for at avvik fra kravet ikke vil aksepteres. Skulle det kunne aksepteres, måtte dette vært avklart med samtlige potensielle tilbydere. Det vises til Klagenemndas avgjørelse i sak 2013/80 og EU-domstolens avgjørelse i sak T-40/01, hvor det understrekes at det er opp til oppdragsgiver å bruke andre begreper enn "*skal*" dersom det skal være rom for skjønn og tolkning.
- (15) Innklagede har erkjent at det foreligger et avvik. Den minste modellen fra valgte leverandør (segment 1, bordmodell) har en fire-linjers enkel meny hvor man benytter piltaster for å navigere mellom funksjonene, mens de øvrige modellene har moderne berøringsskjerm hvor det benyttes siste generasjon kontaktflate med ikoner, hurtigtaster og oppbygging av egne brukergrensesnitt, og hvor man kan velge mellom forskjellige skjermbilder. Valgte leverandør hadde muligheten til å oppfylle kravet om uniformt grensesnitt ved å tilby en større og dyrere modell, men har valgt å levere en modell som er rimeligere og som ikke oppfyller kravet. De økonomiske konsekvensene av dette er det svært vanskelig å beregne, ettersom en annen modell kan ha et helt annet nivå med tanke på forbruk ("klikkpris"), en helt annen lisensstruktur når det gjelder ønsket FollowMe-utskriftssystem, samt ulik pris med hensyn til flytting av maskinen. Dette var en del av prismatrisen.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (16) Det bestrides at innklagede har brutt forskriften § 11-11 (1) bokstav e ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud.
- (17) Ordlyden "*uniformt grensesnitt*" har ikke et entydig innhold og må tolkes ut fra praktiske hensyn og formålet med anskaffelsen. Det er ikke et krav at brukergrensesnittet må se nøyaktig helt likt ut på samtlige modeller, eller at det skal være helt like

berøringsskjermer. Kravet innebærer at brukeren av maskinene skal oppleve en umiddelbar gjenkjennelse og intuitivt kjenne igjen knapper og funksjoner, samt logikken bak grensnittet. Det skal også være visuell likhet. Det kan imidlertid ikke være avgjørende om man bruker knapper eller trykker direkte på skjermen. Det avgjørende må være at gjenkjennelsen og avlesningen på skjermen blir den samme, slik som her.

- (18) Under enhver omstendighet er det ikke tale om noe vesentlig avvik. Det følger av nyere praksis at ikke et hvert ubetydelig avvik fra minstekrav medfører avvisningsplikt. Det gjelder kun 3 av 24 maskiner, tilsvarende 2 % av kontraktens verdi. Kravet til uniformt grensesnitt er bare ett av en lang rekke detaljerte krav i kravspesifikasjonen. I kombinasjon med follow-me-systemet blir det dessuten sammenfall. Det er her tale om tekniske forskjeller som ikke spiller noen rolle i praksis.
- (19) I den grad det har relevans at valgte leverandør kunne ha tilbudt en annen maskin, er det ikke riktig at det er umulig å regne seg frem til de økonomiske konsekvensene av dette. Selv om valgte leverandør hadde tilbudt en annen, større modell i stedet for modellen med tastebord, ville det ikke endret utfallet av konkurransen. Klager kunne også tilbudt de aktuelle maskinene for kroner 0,- uten at dette hadde endret utfallet av konkurransen.

Klagenemndas vurdering:

- (20) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder rammeavtale for levering av multifunksjonsmaskiner, som er en vareanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 1 125 000. 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 II, jf. forskriften §§ 2-1 og 2-2.
- (21) Klager anfører at innklagede har brutt forskriften § 11-11 (1) bokstav e ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud fordi valgte leverandør ikke tilbød maskiner med *"samme brukergrensesnitt på displayet"*.
- (22) Etter forskriften § 11-11 (1) bokstav e har oppdragsgiver plikt til å avvise tilbud som inneholder *"vesentlige avvik fra kravspesifikasjonen [...]"*.
- (23) Det er ubestridt at valgte leverandør har tilbudt enkelte maskiner med berøringsskjerm og enkelte med tastebord og skjerm, og at alle maskinene er fra samme produsent. Spørsmålet er om dette utgjør et *"avvik"* fra kravet om at *"[a]lle modeller fra samme produsent/samme fabrikk skal ha samme brukergrensesnitt på displayet."*
- (24) Begrepet *"brukergrensesnitt"* brukes normalt om kontaktflaten mellom en bruker og en maskin, og som muliggjør brukerens styring av programmene på maskinen. Utseende på og plassering av ikoner er en del av brukergrensesnittet, men også måten man velger ikoner på (knapper/berøring). Det er ikke helt klart hva som ligger i *"samme brukergrensesnitt på displayet"*. Det kreves stor grad av likhet, men ikke nødvendigvis at brukergrensesnittene på displayet til de ulike maskinene skal være identiske.
- (25) Partene har lagt frem bilder som viser at maskinene med henholdsvis berøringsskjerm og tastebord med skjerm visuelt fremstår ulike. Innklagede hevder at hurtigtastene på tastebordet i stor grad er tilsvarende som ikonene på berøringsskjermen. Klager fremhever på sin side at maskinen med tastebord, foruten hurtigtastene, styres ved hjelp

av en piltast, i motsetning til å trykke på skjermen, mens man på maskinen med berøringsskjerm kan velge mellom forskjellige skjermbilder.

- (26) Etter klagenemndas oppfatning er det så store forskjeller mellom brukergrensesnittene at de ikke kan anses å ha "*samme brukergrensesnitt*". Den ene maskinen viser valgene for styring i form av skrift på en skjerm, mens man på den andre skjermen ser ikoner og bilder. På den ene maskinen bruker man piltastene til å navigere, og på den andre trykker man direkte på ikonene på skjermen. Både utseende og måten man velger ikoner er også forskjellig. Dersom det monteres en ny skjerm på printeren for bruk av follow-me-systemet, fremstår fortsatt ikke brukergrensnittene tilstrekkelig like slik saken er opplyst. Det foreligger derfor et avvik. Spørsmålet er om avviket er "*vesentlig*".
- (27) Overskriften "*Minimumskrav til alle maskinene*" ble benyttet i tilknytning til det aktuelle kravet i kravspesifikasjonen. Normalt vil bruken av begrepet "*minstekrav*", eller her "*minimumskrav*", være nærliggende å forstå slik at kravene er ufravikelige, og at tilbud som ikke oppfyller et slikt krav vil bli avvist, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2013/139 premiss (30). Klagenemnda har i en rekke saker lagt til grunn at avvik fra konkurransegrunnlagets minstekrav som hovedregel vil være "*vesentlig*". I den nevnte saken uttalte nemnda at begrepet minstekrav "*bør forbeholdes krav som oppdragsgiver på forhånd ønsker å tilkjenne vil være ufravikelige*". I den konkrete saken kom imidlertid nemnda til at konkurransegrunnlaget var utformet på en slik måte at det ikke var nærliggende å forstå begrepet minstekrav "*på den måten at manglende oppfyllelse av kravet uten videre ville føre til avvising*", jf. premiss (31). Det ble i denne forbindelse vist til at nemnda tidligere har lagt til grunn at forutsetningen for å anvende en ubetinget avviseringsregel, er at konkurransegrunnlagets spesifikasjoner er utvetydige og ikke til å misforstå. Konkurransegrunnlaget må på denne bakgrunn underlegges en nærmere tolking.
- (28) Innklagede har som nevnt valgt å karakterisere samtlige krav oppstilt i kravspesifikasjonen som "*minimumskrav*". Enkelte av disse kravene er imidlertid formulert slik at de ikke fremstår som minstekrav. Eksempelvis fremgår det om "*Leveringstid*" at maskiner "*som hovedregel [skal] kunne leveres og være driftsklare senest 6 uker fra bestillingstidspunktet*". Noen krav er heller ikke formulert som krav, men som avtalevilkår, slik som plikten til å betale dagmulkt under punktet "*Konvensjonalbot*" og bestemmelsen om at leverandøren skal varsle innklagede dersom leieavtaler overdras. Samlet fremstår det ikke rimelig å lese bruken av begrepet minimumskrav på den måten at innklagede mente at ethvert avvik fra kravspesifikasjonen ville medføre avvising.
- (29) Spørsmålet etter dette er om avviket likevel må anses vesentlig.
- (30) Den foreliggende konkurransen gjaldt en rammeavtale, og de multifunksjonsmaskinene som hadde et annet brukergrensesnitt, utgjorde en liten del av mange ulike multifunksjonsmaskiner som ble tilbudt. Maskinene med et annet brukergrensesnitt utgjorde to av totalt åtte maskiner som innklagede forventet å kjøpe, og én av 16 som innklagede forventet å leie. Det var dessuten tale om den rimeligste typen maskiner av de som skulle kjøpes og leies. Innklagede har forklart at de aktuelle maskinene kun utgjorde 2 % av rammeavtalens totalverdi. Etter dette kan avviket i foreliggende tilfelle ikke anses som "*vesentlig*". Det forelå dermed ikke plikt til å avvise tilbudet etter forskriften § 11-11 (1) bokstav e.

Konklusjon:

Ringebu kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Marianne Dragsten

Dokumentet er godkjent elektronisk