



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede kunngjorde en åpen anbudskonkurranse vedrørende anskaffelse av en rammeavtale for kjøp, alternativt leasing, av multifunksjonsmaskiner, inklusive service/driftsavtaler. Klagenemnda kom til at det forelå brudd forskriftens § 5-1 (1) a) ved ikke å angi tilstrekkelig presist hvilken ytelse som skulle anskaffes. Klagers øvrige anførsler førte ikke frem.

**Klagenemndas avgjørelse 12. februar 2007 i sak 2006/152 - **

Klager: Konica Minolta Business Solutions Norway AS

Innklaget: Innkjøpssamarbeidet Østfold Nord - Vest

Klagenemndas medlemmer: Jens Bugge, Morten Goller, Jakob Wahl.

Saken gjelder: Konkurransgrunnlag. Tildelingskriterier. Tildelingsevaluering.

Bakgrunn:

- (1) Våler kommune kunngjorde 20. juni 2006 på vegne av Innkjøpssamarbeidet Østfold Nord - Vest (heretter kalt innklagede) en åpen anbudskonkurranse vedrørende anskaffelse av en rammeavtale for kjøp, alternativt leasing, av multifunksjonsmaskiner, inklusive service/driftsavtaler.
- (2) Av konkurransegrunnlaget fremgikk følgende under pkt. 3. "Omfang":

"Tilbudet gjelder rammeavtale for kjøp alternativt operasjonell leasing av multifunksjonsmaskiner, inklusive service/driftsavtale til de respektive kommuners brukersteder. Tilbudet gjelder for de produkter som fremgår av kravspesifikasjon/prisskjema og beslektede produkter.

For at oppdragsgiverne ikke skal få for mange modeller å forholde seg til, er prisskjemaet oppdelt i tre volumgrupper/segmenter.

Segment 1: 15-25 utskrifter/kopier pr minutt

Segment 2: 26-45 utskrifter/kopier pr minutt

Segment 3: 46-75 utskrifter/kopier pr minutt

Det ønskes tilbud både på kjøp og 100 % finansiering som en operasjonell leasing over en periode på 5 år.

[...]

Antall maskiner i tabellen nedenfor er et anslag over de maskiner som skal byttes ut i perioden. Det gis ingen garanti for at tallene er korrekte, men er en indikasjon på antall maskiner.

Segmenter	Antall maskiner					Sum
	Hobøl	Våler	Moss	Rygge	Råde	
15 – 25	14	4	30	31	4	83
26 – 45	0	4	130	6	4	144
46 – 75	6	3	40	0	4	53
Sum	20	11	200	37	12	280

(3) Under pkt. 5 ”Kriterier for tildeling” i konkurransegrunnlaget het det:

”Oppdragsgiverne velger blant de ikke avviste tilbud, på basis av de angitte tildelingskriterier, det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.

Det økonomisk mest fordelaktige tilbudet vurdert fra:

- Pris/anskaffelseskost/andre kostnadskomponenter
- Kvalitet/funksjonalitet
- Service
- Miljø

Tildelingskriteriene for kontrakt er ikke opplistet i prioritert rekkefølge.”

(4) Av oversikt over kravspesifikasjoner i vedlegg til konkurransegrunnlaget fremgikk det at følgende spørsmål skulle besvares under kriteriet ”Miljø”:

Miljø
Er maskinen Svanemerket/evt. annen merking som er godkjent
Inngår PCB i noen av maskinens bestanddeler
Lydnivå i bruk Db
Lydnivå i hvilemodus Db

(5) Videre skulle blant annet disse opplysninger gis om ”Tekniske funksjoner”:

Tekniske funksjoner
[...]
Effektforbruk i drift
Effektforbruk i hvilemodus

(6) Innen tilbudsfristen var det inngitt 5 tilbud. Blant tilbyderne var Konica Minolta Business Solutions Norway AS (heretter kalt klager).

(7) Det hitsettes fra klagers tilbud pkt. 6.6 ”Kvalitet/funksjonalitet”:

”Det siteres fra konkurransegrunnlaget:

"Alle maskinene skal oppfylle krav i henhold til Forskrift om elektrisk utstyr av 15. august 1995, som sikrer gjennomføringen av de direktiver som omfattes av EØS-avtalen og som gjelder elektrisk utstyr."

Lest og akseptert

Bekreftes. Det vises til ITECO skjemaer under skilleark 3.5."

- (8) ITECO skjemaet vedlagt klagers tilbud inneholdt følgende opplysninger om en av de tilbudte produkter, "Bizhub 250":

P8	Energy consumption
P8.1	Maximum power 1139 W Operation 570 W
	[...]
	Sleep mode 4.6 W

- (9) Effektforbruk for klagers tilbudte produkter var oppført slik i vedlegg "Kravspesifikasjoner" til klagers tilbud:

Tekniske funksjoner							
[...]							
Effektforbruk i drift	1050w	1,3-1,4KW	1,3-1,4kw	1,3-1,4kw	<1,5kw	<1,5kw	
Effektforbruk i hvilemodus	12,3w	4,6w	4,6w	4,6w	2,8w	24w	

- (10) I e-post til innklagede av 17. august 2006, forut for tilbudsinngivelsen 10. september 2006, stilte klager spørsmål vedrørende forståelsen av konkurransegrunnlaget. Innklagede svarte slik i e-post av 18. august 2006, som ble sendt ut til samtlige som hadde bedt om konkurransegrunnlaget:

"Spørsmål:

1. Hvilken fordeling mellom antall s/h og kombi farge maskiner i hvert av segmentene ville dere legge til grunn ved beregningene?
2. Hvordan vil dere i beregningene fordele kopivolumet mellom s/hv. og kombi farge maskinene i hvert av segmentene?
3. Hvordan vil dere på kombi fargemaskinene fordele kopivolumet mellom s/hv. og farge?
4. Hvordan venter dere de fire kriteriene, teller de like mye eller er det forskjell mellom dem (i så fall hva er den %-vise fordeling)?"

[...]

Svar:

- 1,2 og 3. Opplyses ikke. Leverandørene oppfordres til å bruke sin bransjekunnskap.
4. Kriteriene er ikke vektet."

- (11) Klager fikk i e-post av 15. oktober 2006 en meddelelse om tildeling, hvor det fremgikk at Ricoh Norge AS (heretter kalt valgte tilbyder) ville bli tildelt kontrakten:

"Tilbudet fra Ricoh Norge AS er vurdert som det økonomisk mest fordelaktige, og det er vår hensikt å gjøre kontrakt med denne tilbyderen.

[...]

I konkurransegrunnlaget er det valgte tildelingskriteriet "det økonomisk mest fordelaktige tilbudet" satt opp med følgende punkter i ikke-prioritert rekkefølge:

- *pris/anskaffelseskost/andre kostnadskomponenter*
- *kvalitet/funksjonalitet*
- *service*
- *miljø*

De fire punktene er tillagt lik vekt i evalueringen.

Pris/anskaffelseskost/andre kostnadskomponenter.

Ved evalueringen har vi sammenholdt anskaffelsespriser og servicepriser på de oppgitte maskinene. Kjøp og leie er gitt lik vekt. Halvparten av maskinene i hvert segment er definert som kombi farge maskiner. Etter en vurdering på bruk av farge på eksisterende maskiner og en villet restriktiv politikk har vi lagt til grunn at 10 % av kopi/print på kombi farge maskinene er med farge.

Det valgte tilbudet er rangert som nr 2 etter dette kriteriet. Anskaffelsesprisene er laveste tilbud i segment 1 og 2, og fjerde lavest i segment 3. Serviceprisen er i sum laveste tilbud.

Kvalitet/funksjonalitet.

De tilbudte maskinene er sammenlignet som angitt i konkurransegrunnlaget med score utover "må kravene" i skjemaet.

Det valgte tilbudet er rangert som nr 2 etter dette kriteriet.

Service.

Med bakgrunn i konkurransegrunnlaget har vi ikke klart å skille adekvat mellom de innleverte tilbudene.

Det valgte tilbudet er derfor rangert på delt 1.plass etter dette kriteriet.

Miljø.

De tilbudte maskinene er sammenlignet etter miljøparameter i skjemaet; miljømerking, PCB, lydnivå og effektforbruk. De fire er gitt lik vekt.

Det valgte tilbudet er rangert på delt 1.plass etter dette kriteriet."

- (12) Samme dato mottok klager også en e-post med opplysninger om den enkelte tilbyders rangering for hvert tildelingskriterium.

- (13) I brev av 23. oktober 2006 ba klager om nærmere begrunnelse for valg av leverandør.
- (14) Innklagedes svar av 27. oktober 2006 inneholdt en gjentakelse av begrunnelsen gitt i meddelelse om tildeling av 15. oktober 2006, samt en ytterligere utdypning av evalueringen av de enkelte tildelingskriterier:

"Pris/anskaffelseskost/andre kostnadskomponenter.

[...]

Segment 1.

KonicaMinolta er rangert som nr 5.

Segment 2.

KonicaMinolta er rangert som nr 4.

Segment 3.

KonicaMinolta er rangert som nr 3.

I sum er KonicaMinolta rangert som nr 4 på kjøp/service og nr 5 på leie/service. Totalt sett er rangeringen etter dette kriteriet nr 5. (Innstilt leverandør er rangert som nr 2.)

KonicaMinolta gjør det bedre på servicepriser enn på maskinpriser.

Kvalitet/funksjonalitet.

De tilbudte maskinene er sammenlignet som opplyst i konkurransegrunnlaget hvorfra siteres: "Prisskjema/kravspesifikasjon er bestemmende for kvalitet og maskinens funksjonalitet. Modellene må oppfylle "må kravene" i kravspesifikasjonen, og får deretter en score for funksjonalitet som er beskrevet for tilbudt maskintype."

KonicaMinolta er rangert slik:

Nr 1 i segment 1.

Nr 1 (delt) i segment 2.

Nr 1 i segment 3.

Totalt sett er rangeringen etter dette kriteriet nr 1. (Innstilt leverandør er rangert som nr 2.)

Service.

[...]

Totalt sett er rangeringen etter dette kriteriet nr 1 (delt). (Innstilt leverandør er rangert som nr 1 (delt)).

Miljø.

[...]

Leverandørene har tilbudt samtlige maskiner med Svanemerking eller annen godkjent merking. Det er videre opplyst at ingen maskiner har bestanddeler hvor PCB inngår.

Etter dette kriteriet er det således oppgitt lydnivå og effektforbruk på de tilbudte maskinene som skiller leverandørene.

Totalt sett er rangeringen etter dette kriteriet nr 1 (delt). (Innstilt leverandør er rangert som nr 1 (delt)).

Konklusjon.

Totalt sett er anbudet rangert som nummer 2. Det er den svake rangeringen på priskriteriet som gjør at KonicaMinolta denne gangen ikke helt når opp."

- (15) Klager klaget på tildelingen i brev av 30. oktober 2006, som innklagede svarte på i brev av 1. november 2006. Vedrørende vurderingen av effektforbruk under tildelingskriterium "Miljø" svarte innklagede følgende:

"Effektforbruk.

Leverandørene er rangert etter maskinenes effektforbruk i bruk og hvilemodus (W).

I bruk.

Etter dette kriteriet er Konica Minolta rangert som nr 5.

Innstilt leverandør er rangert som nr 1.

I hvilemodus.

Etter dette kriteriet er Konica Minolta rangert som nr 1.

Innstilt leverandør er rangert som nr 2.

Effektforbruket i bruk er svært mye større på de tilbudte maskinene fra Konica Minolta enn fra den innstilte leverandøren. Dette gjelder særlig i segment 1 og 2.

Effektforbruket i hvilemodus er betydelig mindre på de tilbudte maskinene fra Konica Minolta enn fra den innstilte leverandøren.

Vi har likebehandlet effektforbruk i bruk og i hvilemodus.

Totalt sett er Konica Minolta rangert likt med innstilt leverandør etter miljøkriteriet."

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (16) Klager anfører at konkurransegrunnlaget var mangelfullt. Det ble ikke opplyst om fordeling mellom antall maskiner med svart/hvitt og kombinasjon per segment, fordeling av printvolum mellom svart/hvitt og kombimaskinene, og fordeling av svart/hvitt og fargeprint på kombimaskinene. Det er svært forskjellige priser både på svart/hvitt, kombimaskiner og per trykk på farge og svart-hvitt. Denne informasjon er således av stor betydning for resultatet av konkurransen. Oppdragsgiver består av 5 kommuner og innkjøpene foretas av et stort antall personer, noe som tilsier at det er helt umulig for tilbyderne å forutsi hva slags type maskiner som blir valgt og hvor mye av henholdsvis fargeutskrifter og svart/hvitt som vil bli benyttet.

- (17) Klager stilte spørsmål om dette i e-post av 17. august 2006. Innklagede svarte 18. august 2006 at leverandørene ble oppfordret til å bruke sin bransjekunnskap. I tildelingsbrevet av 15. oktober 2006 opplyste innklagede imidlertid at de hadde til hensikt å praktisere en restriktiv politikk på bruk av farge, og derfor hadde lagt til grunn at 10 % av volumet på kombimaskinene ville være farge. Dette er forutsetninger som oppdragsgiver selv har satt, og som de kunne ha opplyst i konkurransegrunnlaget eller ha avklart før konkurransen ble avlyst. For tilbyderne er det helt umulig å vite hvilke forutsetninger oppdragsgiver legger til grunn. Kravet til forutsigbarhet er derfor brutt.
- (18) Klager anfører videre at det er i strid med regelverket at tildelingskriteriene ikke var opplistet i prioritert rekkefølge. Etter klagers oppfatning tilsier kravet til åpenhet, forutsigbarhet og rettferdig konkurranse at oppdragsgiver i forkant gjør tilbyderne kjent med at kriteriene skal vektlegges likt. Ved at oppdragsgiver velger å holde denne informasjonen for seg selv til tilbudene er innlevert, hindres tilbyderne i å gi det mest økonomisk fordelaktige tilbud ut i fra oppdragsgivers faktiske prioriteringer og ønsker.
- (19) Klager anfører at innklagede har brukt feil metode for å finne det økonomisk mest fordelaktige tilbud. Innklagede har benyttet rangering/plassiffer innenfor hvert av tildelingskriteriene. En slik fremgangsmåte gir kun en plassmessig rangering mellom tilbyderne, og ikke en rangering basert på de faktiske økonomiske verdier av det enkelte tilbud.
- (20) Klager anfører at innklagede har brukt feil informasjon i evalueringen av kriteriet "Miljø" i klagers tilbud. Oppdragsgiver skriver i sitt tilsvarende svar at effektforbruket i bruk på klagers maskiner er mye større enn fra den innstilte leverandøren. Denne konklusjonen må bygge på en misforståelse og en feiltolkning av oversendt informasjon. Artikkel 6.6 i anbudsbesvarelsen henviser til ITECO skjemaer som finnes i skilleark 3.5 for samtlige tilbudte modeller. Her står alle verdiene både for høye og gjennomsnittlige forbruk. Det er fra dette dokumentet dataene bør innhentes. Det synes her som om forskjellige verdier er benyttet. Den store forskjellen mellom våre produkter og innstilte leverandør er lite trolig korrekt.

Innklagedes anførsler:

- (21) Innklagede anfører at tilstrekkelig forhåndsinformasjon er gitt. Oppdragsgiver har behandlet forholdet mellom svart-hvitt og kombifargemaskiner nøytralt. Dette gjelder både anskaffelse og print/volum. Innklagede har for øvrig tro på, men slett ingen viten om, at både markedet og innklagedes behov kan ligge på en fordeling 50/50 i dag. Når situasjonen vil endre seg har innklagede ingen oppfatning om.
- (22) Innklagede har meget liten erfaring med stipulering av kopivolumet mellom svart/hvitt og farge på kombimaskiner. Kommunene har per i dag svært få kombifargemaskiner. Prisene for kopier med farge er per i dag om lag 10 ganger høyere enn svart/hvitt kopier. Med en villet restriktiv politikk la innklagede derfor til grunn at 10 % av kopi/print på kombifargemaskinene er med farge. Forskjellene i pris på svart/hvitt og fargekopier vil sannsynligvis minske fremover. Med mindre forskjell i priser vil trolig andelen kopier med farge øke i fremtiden. En slik utvikling vil nok også smitte over på kommunene i innkjøpssamarbeidet. Når og hvor fort slike endringer vil inntre har oppdragsgiver ikke forutsetninger for å vurdere.

Leverandørene med sin bransjekunnskap har betydelig større forutsetninger for å ta stilling til dette.

- (23) Det vises også til at problemstillingen er behandlet via spørsmål og svar tidlig i prosessen uten at det avstedkom reaksjoner fra noen av tilbyderne. For øvrig ville ikke oppdragsgivers fordeling av svart/hvitt og farge ha påvirket prisrelasjonen mellom klager og innstilt leverandør, og således utfallet av konkurransen. Når det gjelder anskaffelse og service, er innstilt leverandør betydelig billigere enn klager. For serviceprisene har innklagede gjort beregninger som viser at avstanden mellom innstilt leverandør og klager blir ytterligere større med økt andel fargekopier.
- (24) Vedrørende klagers anførsel knyttet til manglende forhåndsinformasjon om vekting av tildelingskriteriene, viser innklagede til at vekting er ikke omtalt i konkurransegrunnlaget, men at de fire tildelingskriteriene ikke er opplistet i prioritert rekkefølge. Når innklagede i konkurransegrunnlaget ikke har angitt tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge, innebærer ikke dette nødvendigvis at samtlige kriterier må telle likt. Fastsettelsen av tildelingskriterienes relative verdi vil til en viss grad være overlatt til oppdragsgivers skjønn. Imidlertid har spørsmålet om vekting av kriteriene blitt avklart gjennom spørsmål og svar i prosessen. Det er således ikke riktig som klageren hevder at tilbyderne ikke var kjent med at kriteriene skulle vektet likt.
- (25) Innklagede mener at metoden som er benyttet har ikke vært til hinder for å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.
- (26) Vedrørende evaluering av tildelingskriteriet "Miljø", er det oppgitt at det var lydnivå og effektforbruk på de tilbudte maskinene som skilte leverandørene. Effektforbruket i bruk er svært mye større på de tilbudte maskinene fra klager enn fra den innstilte leverandøren. Effektforbruket i hvilemodus er imidlertid mindre på de tilbudte maskinene fra klager enn fra den innstilte leverandøren. Innklagede har likebehandlet effektforbruk i bruk og i hvilemodus. Totalt sett er klager rangert bak innstilt leverandør etter miljøkriteriet. Det er klagers høye strømforbruk som blir utslagsgivende. Det høyere strømforbruket innebærer en ikke uvesentlig merkostnad for oppdragsgiver.

Klagenemndas vurdering:

- (27) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen følger forskrift om offentlige anskaffelser av 15. juni 2001 nr. 616 del I og II.

Mangelfullt konkurransegrunnlag

- (28) Klager anfører at det var gitt manglende informasjon om fordeling av maskiner og printvolum i konkurransegrunnlaget, og at dette utgjør et brudd på kravet til forutberegnelighet i regelverket.
- (29) Det følger av forskriftens § 5-1 (1) a) at konkurransegrunnlaget skal opplyse om "hvilken ytelse som skal anskaffes", og at anskaffelsen bør spesifiseres ved en behovsspesifikasjon eller angivelse av funksjonskrav. Det følger av dette at leverandørene ut fra konkurransegrunnlaget klart skal kunne vurdere hva

oppdragsgiver ønsker anskaffet, slik at det kan utarbeides et tilbud som har reell mulighet til å nå opp i konkurransen.

- (30) Det er ikke bestridt at det mangler opplysninger om fordeling mellom antall maskiner med svart/hvitt og kombinasjon per segment, fordeling av printvolum mellom svart/hvitt og kombimaskinene, og fordeling av svart/hvitt og farge print på kombimaskinene. Innklagede anfører at denne informasjonen ikke kunne oppgis i konkurransegrunnlaget da innklagede ikke var i besittelse av denne, og at tilbyderne selv hadde bedre forutsetninger for å finne frem til denne informasjonen. Evalueringen viser imidlertid at innklagede la til grunn en forholdsmessig fordeling mellom type maskiner og antatt bruk av svart/hvitt og farge. Klagenemnda finner ikke å kunne bortse fra klagers anførsel om at dette ville ha betydning for utformingen av leverandørenes tilbud. Innklagede hadde mulighet til å foreta denne vurderingen ved utarbeidelsen av konkurransegrunnlaget, da den ble bestemt ut fra en villet restriktiv politikk, slik innklagede selv har opplyst. Innklagede burde derfor i konkurransegrunnlaget ha opplyst om forholdet.
- (31) Klagenemnda finner på dette grunnlag at det utgjør et brudd på forskriftens § 5-1 (1) a), jf lovens § 5 3. ledd, at det ikke tilstrekkelig presist var angitt hvilken ytelse som skulle anskaffes.

Prioritering og vekting av tildelingskriteriene

- (32) Klager anfører at det er i strid med kravet til åpenhet, forutsigbarhet og rettfærdig konkurranse ikke å opplyse tilbyderne om at kriteriene ville bli vektlagt likt.
- (33) Når konkurransegrunnlaget opplyser at tildelingskriteriene ikke er angitt i prioritert rekkefølge, innebærer det at oppdragsgiver ved valg av tilbud har et skjønns med hensyn til den konkrete vektningen av kriteriene. Oppdragsgiver kan imidlertid ikke legge til grunn en helt uventet vekting, jf kravet til forutberegnelighet i lovens § 5 3. ledd.
- (34) I den foreliggende sak har innklagede lagt til grunn i konkurransegrunnlaget og i svar på spørsmål av 18. august 2006 at tildelingskriteriene ikke var prioriterte, og det fremgår av meddelelse om tildeling av 15. oktober 2006 at kriteriene er blitt vektlagt likt i vurderingen. Klagenemnda kan ikke se at det var uventet for tilbyderne at kriteriene ville bli vektet på denne måten.
- (35) Videre anfører klager at innklagede har brukt feil metode for å finne det økonomisk mest fordelaktige tilbud ved å rangere tilbyderne innenfor hvert tildelingskriterium.
- (36) Det hører under oppdragsgivers skjønn hvordan denne konkret vekter kriteriene. Klagenemnda kan derfor ikke se at innklagede har handlet i strid med regelverket ved å rangere tilbyderne innenfor hvert tildelingskriterium.

Tildelingsevalueringen

- (37) Klager anfører at innklagede har lagt feil faktum til grunn ved evalueringen av klagers tilbud under tildelingskriteriet "Miljø".
- (38) Det fremgår av sakens dokumenter at klager har inngitt noe avvikende opplysninger vedrørende effektforbruk for de tilbudte produkter. Klagers tilbud inneholdt et

skjema for utfylling av kravspesifikasjoner, hvor effektforbruk i kW i bruk og i hvilemodus var angitt for tilbudte produkter. Videre viser klager i tilbudsbesvarelsen til ITECO skjemaer, hvor det fremgår andre opplysninger knyttet til effektforbruk for ett av klagers tilbudte produkt. Det er klagers egen risiko hvordan tilbudet utformes, og klagenemnda kan derfor ikke se at innklagede har handlet i strid med regelverket ved å legge til grunn opplysninger fremlagt av klager i tilbudets kravspesifikasjonsskjema.

Konklusjon:

Innkjøpssamarbeidet Østfold Nord – Vest har brutt anskaffelsesforskriftens § 5-1 (1) a) ved ikke å angi tilstrekkelig presist hvilken ytelse som skal anskaffes.

Klagers øvrige anførsler har ikke ført frem.

Før klagenemnda
12. februar 2007

Vens Bugge

