



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for kjøp av geoportal til Kosovo Cadastral Agency. Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt det grunnleggende kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved å vektlegge det samme forholdet i evalueringen av to eller flere forskjellige underkriterier. Klagers øvrige anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 19. august 2014 i sak 2012/193

Klager: GDi GISDATA d.o.o.
Innklaget: Statens kartverk
Klagenemndas medlemmer: Morten Goller, Tone Kleven og Kai Krüger
Saken gjelder: Tildelingsevalueringen.

Bakgrunn:

- (1) Statens kartverk (heretter innklagede) kunngjorde 25. mai 2012 en åpen anbudskonkurranse for kjøp av geoportal (system for distribusjon av geografisk informasjon på internett) til Kosovo Cadastral Agency (KCA). Tilbudsfrist var i kunngjøringen punkt IV.3.4) angitt til 5. juli 2012.
- (2) Som vedlegg 1 til konkurransegrunnlaget fulgte en kravspesifikasjon, hvor det i punkt 4 og 5 ble stilt en rekke krav til det etterspurte datasystemet. Kravene var angitt enten som "mandatory" eller "optional", med en kolonne for kommentarer fra tilbyderne i enden av hvert krav. Til illustrasjon gjengis følgende:

"4. Functional System Features Requirements

4.1. High level and conceptual requirements

ID	Feature	Content	Type	Bidders comment
[...]				
HL-3	Metadata	The GeoPortal shall be delivered together with an independent system for metadata management	Optional	

[...]				
HL-8	Existing program systems at KCA	<p>The GeoPortal shall operate in conjunction with existing systems programs running on the IT infrastructure at KCA, especially</p> <ul style="list-style-type: none"> • Operating system: Microsoft 2008 • DBMS: Microsoft SQL-server 2008 • Web-server: Microsoft IIS <p>Note! To harmonise to other systems running on the IT infrastructure at KCA it is preferable, but not mandatory to utilise the same OSS used in ARIS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Open Layers - GeoServer 	Mandatory	

[...]

4.2. Main System Architecture Requirements

ID	Feature	Content	Type	Bidders comment
MA-1	Main features	<p>The GeoPortal shall provide functionalities for:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Search and selection of data • Dissemination of selected data by <ul style="list-style-type: none"> ○ Viewing data – text and graphics ○ Online download 	<p>Mandatory</p> <p>Mandatory</p> <p>Optional</p>	

		<ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Ordering for offline shipment of data</i> ○ <i>Mechanism for data purchase via web</i> • <i>User feedback dialog</i> • <i>Upload of data sets provided by spatial data producers outside of KCA</i> • <i>Metadata management</i> • <i>Administration of the GeoPortal</i> 	<p><i>Optional</i></p> <p><i>Optional</i></p> <p><i>Optional</i></p> <p><i>Optional</i></p> <p><i>Optional</i></p> <p><i>Mandatory"</i></p>	
--	--	---	---	--

- (3) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 6.2 at kontrakten ville bli tildelt det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, med vekt på pris (30 %) og "*Technical Quality*" (70 %). Vedrørende sistnevnte tildelingskriterium var det i punkt 6.2.2 forklart at man ville legge vekt på tilbudenes oppfyllelse av kravspesifikasjonen:

"The Technical offer will be evaluated based on its compliance with Technical Specifications, Annex 1; system architecture; functionality; implementation capacity; bidder's competence and ability for project implementation (organisation) and time schedule."

- (4) Dette var utdypet i konkurransegrunnlaget vedlegg 6, hvor det i punkt 1.2 ble presisert at

"The bidders' response [to] all requirements will be evaluated as it is expected that the bidder comment or present a description to all requirements. The evaluation criteria are found in the table on [the] next page and reflect requirements and expectations to the offered equipment. Each main requirement is given a score (from 1 to 8), which is multiplied by the weight for this requirement. The table in next page includes the tentative weight for each criterion. In the table, W (group) = weight for the group; WIG (item) = weight within the group."

- (5) I vedlegget var de ulike punktene fra kravspesifikasjonen listet opp i et skjema som viste punktenes relative vekt. Av relevans for saken gjengis følgende punkter:

	<i>Group</i>	<i>Item</i>
	<i>W %</i>	<i>WIG %</i>
<i>Technical Requirements – general</i> <i>High level and Conceptual Requirements</i> <i>Main System Architecture Requirements</i> <i>[...]</i>	5	
<i>Requirement to SW and HW</i> <i>Compliance with existing KCA-system [...]"</i>	1	

- (6) Innenfor tilbudsfristen kom det inn syv tilbud, herunder fra GDi GISDATA d.o.o. (heretter klager) og et konsortium bestående av selskapene IN2 d.o.o., IGEA d.o.o. og Cactus (heretter valgte leverandør).
- (7) Innklagede informerte tilbyderne om sitt valg av leverandør ved brev datert 12. juli 2012.
- (8) Klager rettet i brev datert 20. juli 2012 flere innsigelser mot innklagedes tildelingsbeslutning og ba om en ny evaluering. Innklagede svarte på henvendelsen og opprettholdt tildelingsbeslutning i brev datert 25. juli 2012. Vedlagt svaret fra innklagede fulgte en detaljert sammenligning av klagers tilbud og valgte leverandørs tilbud, basert på evalueringsskjemaet i konkurransegrunnlaget vedlegg 6, hvor det blant annet fremgikk følgende:

<i>"Detailed Evaluation</i>	<i>Consortium IN2-IGEA-Cactus</i>		<i>GDI Gisdata</i>	
	<i>Item Score</i>	<i>Comment</i>	<i>Item Score</i>	<i>Comment</i>
<i>Technical requirements general</i>	–			
<i>High level and Conceptual Requirements</i>	7	<i>The proposal complies with the overall requirements with respect to all the requirements specified.</i>	2	<i>Compared with the first bid from GDI, this bid describes a solution that in a much better way matches the modularity</i>

				<p><i>and SOA features according to the requirements. But still the evaluation committee considers a strong dependency between ArcGIS and the metadata system. The solution introduces an additional GIS system in KCA which needs to be administered by KCA, for example ArcGIS Server, ArcGIS desktop and ArcGIS.</i></p> <p><i>The proposed system is an ESRI centered system as opposed to flexible modular system required, i.e. that the proposed solution do not comply with the fundamental requirement.</i></p> <p><i>GDI Gisdata introduces ESRI software in parallel to the existing GeoServer framework, which requires more competence and capacity from the KCA. There may also be performance issues due to the need to translate from SQL Server spatial data type in KCLIS-Graphical to ArcSDE in GeoPortal.</i></p>
<i>Main System Architecture Requirements</i>	<i>7</i>		<i>2</i>	<i>See comment above</i>
<i>[...]</i>				

Requirements to SW and HW				
<i>Compliance with existing KCA system</i>	7		5	<p>1. The bidders introduces ESRI SW in parallel to the existing GeoServer framework, which requires more capacity from the KCA.</p> <p>2. There may be performance issues due to the need to translate from SQL Server spatial data type in KCLIS-G to SDE in GeoPortal.</p>

- (9) Saken ble brakt inn for klagenemnda for offentlige anskaffelser ved brev datert 6. august 2012.
- (10) Kontrakt med valgte leverandør ble inngått 30. august 2012.
- (11) Nemndsmøte i saken ble avholdt 18. august 2014.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (12) Innklagede har brutt de grunnleggende kravene til forutberegnelighet og likebehandling ved evalueringen av klagers tilbud. Innklagede har for det første ikke evaluert klagers tilbud ut fra den informasjonen som fremkommer av tilbudet. I tildelingsevalueringen har innklagede videre gitt klager lavere score på en rekke kriterier uten å begrunne dette nærmere. I svar på klagen over tildelingsbeslutningen har innklagede dessuten introdusert evalueringskriterier som ikke fremgikk av de opprinnelige konkurransedokumentene.
- (13) Av evalueringsskjemaet som innklagede leverte ut etter tildelingsbeslutningen, fremgår det også at innklagede har vektlagt samme forhold under flere ulike kriterier. Både under "*High level and conceptual requirements*", "*Main system architecture requirements*" og "*Compliance with existing KCA system*" har innklagede vektlagt at klager bruker ESRI software som, ifølge innklagede, vil kreve større kapasitet og mer kompetanse.
- (14) Den økte ressursbruken som introduksjonen av ESRI software vil innebære for innklagede, skulle under enhver omstendighet ha vært vektlagt i prisevalueringen og ikke under de ovennevnte kriteriene ("*Compliance with existing KCA system*" mv.).

Innklagedes anførsler:

- (15) Klagers tilbud er evaluert ut fra de opplysningene klager har gitt i tilbudet, og da først og fremst klagers beskrivelse av de ulike punktene i kravspesifikasjonen. At klagers tilbud oppfyller minstekravene i kravspesifikasjonen, betyr ikke at tilbudet skulle hatt full score. Det avgjørende for poenggivningen er hvordan leverandørene har beskrevet de tekniske kvalitetene ved tilbudet, jf. vedlegg 6 til konkurransegrunnlaget. Etter innklagedes skjønn har klager tilbudt en løsning som på flere punkter er dårligere enn valgte leverandørs løsning. Det er heller ikke riktig at innklagede har introdusert nye evalueringskriterier i svar på klagen over tildelingsbeslutningen. Samtlige av evalueringskriteriene er hentet fra kravspesifikasjonen.
- (16) Når det gjelder vanskelighetene ved å bruke ESRI software parallelt med de eksisterende systemene, er dette et forhold som får betydning for flere sider av oppdraget, slik at det må påregnes trekk for forholdet flere steder i tildelingsevalueringen.
- (17) Det er ikke først og fremst de økte kostnadene ved å bruke ESRI software som er vektlagt under kriteriene "*Compliance with existing KCA system*" mv., men de tekniske ulempene som introduksjonen av parallelle systemer medfører for innklagede. Det er derfor ikke riktig at disse ulempene skulle vært vektlagt i prisevalueringen i stedet for under de nevnte kriteriene.

Klagenemndas vurdering:

- (18) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder kjøp av system for distribusjon av geografisk informasjon på internett. Anskaffelsens verdi er ikke angitt i konkurransedokumentene, men konkurransen ble kunngjort etter reglene i forskriften del III. Basert på dette legges det derfor til grunn at anskaffelsen, i tillegg til lov om offentlige anskaffelser, følger forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og del III, jf. forskriften §§ 2-1 og 2-2.
- (19) Anførselene fra klager retter seg mot ulike sider av tildelingsevalueringen. Ved tildelingsevalueringen utøver oppdragsgiver i utgangspunktet et relativt vidt innkjøpsfaglig skjønn som bare i begrenset grad kan overprøves rettslig. Klagenemnda kan imidlertid prøve om oppdragsgivers evaluering er saklig, forsvarlig og i samsvar med de grunnleggende kravene i loven § 5, herunder hvorvidt evalueringen samsvarer med de angitte tildelingskriteriene, jf. blant annet klagenemndas sak 2012/74 premiss (14).

Hvorvidt innklagede i tilstrekkelig grad har premiært relevante kvaliteter ved klagers tilbud

- (20) Klager har for det første anført at innklagede ikke i tilstrekkelig grad har evaluert klagers tilbud basert på opplysningene i tilbudet. Anførselen knytter seg til kriteriene "*High level and conceptual requirements*" og "*Main system architecture requirements*" i innklagedes evalueringsskjema. Dersom innklagede hadde lagt til grunn den informasjonen som fremkom av tilbudet, hevder klager, skulle tilbudet ha fått full score på de nevnte kriteriene.
- (21) Innklagede har forklart at tilbudet fra klager er nøye studert av evalueringskomitéens IT-faglige representanter, og at evalueringen er basert på de beskrivelsene klager selv har gitt i tilbudet. Systemet som klager tilbyr er, ifølge innklagede, ikke så fleksibelt og

uavhengig som klager hevder, slik at det ikke ville være riktig å gi tilbudet en høyere score.

- (22) Slik klagenemnda forstår saken går uenigheten mellom klager og innklagede i realiteten ut på om klager har blitt tilstrekkelig premiert for relevante kvaliteter ved sitt tilbud. Kvaliteten på tilbudet, under tildelingskriteriet "*Technical Quality*" skulle, ifølge konkurransegrunnlaget, vurderes ut fra tilbydernes beskrivelse av de ulike punktene i kravspesifikasjonen. Klagenemnda er ikke enig i at klagers tilbud skulle ha fått full score alene som følge av at tilbudet oppfylte alle de angitte minstekravene. Som nevnt var det beskrivelsen av tilbudets tekniske kvaliteter som skulle være avgjørende i evalueringen, ikke tilbudets oppfyllelse av minstekravene.
- (23) I sitt tilsvarende svar har klagenemnda videre vist til en omfattende og grundig vurdering av kriteriene "*High level and conceptual requirements*" og "*Main system architecture requirements*". Det samme gjelder de øvrige kriteriene hvor klager hevder å ha fått en for lav score. Nemnda kan ikke se at innklagede har utøvd et uforsvarlig skjønn på dette punkt, og klagers anførsel om at innklagede ikke i tilstrekkelig grad har premiert relevante kvaliteter ved deres tilbud, fører dermed ikke frem.

Hvorvidt innklagede har introdusert nye kriterier i svar på klagen over tildelingsbeslutningen

- (24) Klager har videre anført at innklagede, i sitt svar på klagen over tildelingsbeslutningen, har introdusert evalueringskriterier som ikke fremgikk av de opprinnelige konkurransedokumentene.
- (25) Samtlige av de kriteriene klager viser til ("*[P]roject organisation and capacity*", "*User interface requirements*", "*Metadata requirements*", "*Compliance with existing KCA system*", "*Cost of required HW*", "*Comments to TOR*" og "*SOA solutions*") er imidlertid å gjenfinne i evalueringsskjemaet som var vedlagt konkurransegrunnlaget.
- (26) Oppdragsgiver har videre ingen plikt til å gi en detaljert beskrivelse av hvilke forhold som skal vurderes under hvert enkelt underkriterium. Det avgjørende er om oppdragsgiver holder seg innenfor de angitte vurderingstemaene i tildelingsevalueringen.
- (27) At innklagede har lagt vekt på noen forhold som ikke er å gjenfinne ordrett i kravspesifikasjonen, innebærer således ikke at innklagede har brutt regelverket. Det er ikke holdepunkter for å konstatere at innklagede har vektlagt forhold som ligger utenfor de vurderingstemaene som er angitt i kravspesifikasjonen. Dette gjelder blant annet underkriteriet "*User interface requirements*", hvor innklagede har lagt vekt på at klagers tilbud ikke inneholder "*[a] description of a solution for multi-language of data content*". Begrunnelsen knytter seg til kravspesifikasjonen punkt 4.5.1 ("*Overall requirements*" – ID: MOA-3), hvor det fremgår at "*[i]t shall be possible to view the user interface in the Albanian, Serbian and English languages*". Klagers anførsel om at innklagede har vektlagt forhold som ikke fremgikk av konkurransegrunnlaget, kan således ikke føre frem.

Hvorvidt innklagede har vektlagt samme forhold to ganger

- (28) Klager har også anført at innklagede har brutt regelverket ved å vektlegge samme forhold to ganger.

- (29) Det følger av det grunnleggende kravet om forutberegnelighet i loven § 5 at oppdragsgiver i utgangspunktet ikke har adgang til å vektlegge samme forhold flere ganger, jf. blant annet klagenemndas sak 2012/172 premiss (50). EU-domstolen fant i sak T-514/09 i premiss 70-73 og 97 at samme forhold kan vurderes under to ulike tildelingskriterier, så lenge det er forskjellige sider ved dette forholdet som evalueres, jf. også klagenemndas sak 2013/146 premiss (68) flg.
- (30) Innklagede har i det foreliggende tilfellet, både under kriteriet "*Compliance with existing KCA system*" og kriteriene "*High level and conceptual requirements*" og "*Main system architecture requirements*", vektlagt at det er visse vanskeligheter forbundet med at klagers tilbud baserer seg på bruk av ESRI software. Under de to sistnevnte kriteriene skriver innklagede således at
- "GDI Gisdata introduces ESRI software in parallel to the existing GeoServer framework, which requires more competence and capacity from the KCA. There may also be performance issues due to the need to translate from SQL Server spatial data type in KCLIS-Graphical to ArcSDE in GeoPortal."*
- (31) Dette er nesten ordrett de samme formuleringene innklagede har brukt for å begrunne å trekke klager i poeng også under kriteriet "*Compliance with existing KCA system*".
- (32) Innklagede har forklart at ulempene forbundet med klagers bruk av ESRI software har betydning for flere ulike sider av ytelsen, slik at det må være legitimt å trekke for forholdet på flere punkter i tildelingsevalueringen.
- (33) Det er imidlertid ikke klart, verken ut fra opplysningene i konkurransegrunnlaget eller innklagedes forklaringer, hvordan vurderingen som er foretatt under "*Compliance with existing KCA system*" skiller seg fra den som er foretatt under både "*High level and conceptual requirements*" og "*Main system architecture requirements*". Etter klagenemndas oppfatning fremstår det således som om det samme forholdet er vektlagt under samtlige av de nevnte underkriteriene, uten at det er forskjellige sider ved dette forholdet som evalueres. Dette er i strid med det grunnleggende kravet om forutberegnelighet i loven § 5.

Hvorvidt ulempene ved klagers system er vektlagt under feil tildelingskriterium

- (34) Klager har til sist anført at de nevnte vanskelighetene for innklagede, ved bruk av ESRI software parallelt med eksisterende system, først og fremst er et forhold av økonomisk betydning, som derfor skulle vært vurdert under priskriteriet.
- (35) Innklagede har i det foreliggende tilfellet forklart at det i hovedsak er de tekniske ulempene ved parallelle systemer som er evaluert under tildelingskriteriet "*Technical Quality*" og underkriteriene "*Compliance with existing KCA system*" mv., ikke de økte kostnadene forbundet med å håndtere de nevnte ulempene. Dette støttes av at innklagede i tildelingsbrevet som nevnt la vekt på at introduksjonen av parallelle systemer ville kreve "*more competence and capacity from the KCA*". Etter klagenemndas syn er det derfor ikke grunnlag for å konstatere at innklagede har utøvd et uforsvarlig skjønn ved å ta hensyn til de nevnte ulempene under tildelingskriteriet for kvalitet i stedet for under priskriteriet. Klagers anførsel fører ikke frem.

Konklusjon:

Statens kartverk har brutt det grunnleggende kravet om forutberegnelighet ved å vektlegge det samme forholdet under evalueringen av to eller flere forskjellige underkriterier.

Klagers øvrige anførsler har ikke ført frem.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Kai Krüger