



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av tilbud, Vesentlig avvik, Kvalifikasjonskrav

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av posttjenester. Klagenemnda fant ikke grunnlag for å konstatere at valgte leverandørs tilbud skulle ha vært avvist som en følge av vesentlig avvik fra kravspesifikasjonen. Det forelå dermed ikke brudd på forskriften § 24-8 (1) bokstav b. Klagers øvrige anførsler førte ikke frem, eller ble ikke behandlet.

Klagenemndas avgjørelse 5. desember 2018 i sak 2018/347

Klager: Norsk Bibliotektransport AS

Innklaget: Universitetet i Stavanger

Klagenemndas

medlemmer: Gro Amdal, Halvard Haukeland Fredriksen, Jakob Wahl

Bakgrunn:

- (1) Universitetet i Stavanger (innklagede) kunngjorde 31. mai 2018 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av rammeavtale for posttjenester. Anskaffelsen var kunngjort i DOFFIN og TED-databasen. Estimert kontraktsverdi i løpet av avtaleperioden inklusive opsjon var angitt til ca. 3 000 000 kroner ekskl. mva. for intern posttjeneste og 2 000 000 kroner ekskl. mva. for ekspresspost. Rammeavtalens varighet var angitt til 2 år med opsjon på forlengelse av rammeavtalen i ytterligere 2 år. Tilbudsfristen var i kunngjøringen punkt IV.2 angitt til 6. juli 2018.
- (2) I konkurransegrunnlaget punkt 1.2.1 «Anskaffelsens formål» fremgikk det at Universitetet i Stavanger ønsket å inngå en avtale som dekket hele virksomhetens behov for posttjenester.
- (3) I punkt 5.1 i konkurransegrunnlaget fremgikk følgende om kvalifikasjonskravene:

«Leverandøren må oppfylle kravene opplistet i «Bilag A: Kvalifikasjonskrav» for å kunne være kvalifisert for deltakelse i konkurransen. Leverandørene er ansvarlig for å levere all dokumentasjon som etterspørres i Bilag A som dokumentasjon for de krav som er stilt. Manglende dokumentasjon eller mangelfulle opplysninger kan føre til at tilbudet blir avvist, jf. forskriftens § 24-2.

Vi har lastet opp det europeiske egenerklæringsskjemaet (ESPD) som er obligatorisk å fylle ut i denne konkurransen. Se bilag F.

For å kunne få sitt tilbud evaluert må leverandøren fylle ut det elektroniske egenerklæringsskjemaet om at han oppfyller samtlige av de kvalifikasjonskravene som er oppgitt.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no
Nettside: www.kofa.no

I forbindelse med kvalifikasjonskravene i ESPD skjemaet er det tilstrekkelig at leverandøren krysser av om samtlige av de angitte kvalifikasjonskrav er oppfylt, eller ikke. Det er kun kvalifiserte leverandører som vil få sine tilbud evaluert [...]».

- (4) Det fremgikk av konkurransegrunnlagets «Bilag A» punkt 3 at det under leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner var oppstilt et kvalifikasjonskrav om «God gjennomføringsevne». Dette skulle dokumenteres gjennom en kort og overordnet beskrivelse av virksomheten, herunder:

«[...]»

- *En redegjørelse for foretakets forretningsidé og kjernekompetanse relatert til leveringsomfanget.*
 - *En oversikt over selskapets historikk, organisering og eierforhold, samt en beskrivelse av dagens virksomhet.*
 - *Beskrivelse av hvordan leverandøren er organisert for gjennomføringen av denne kontrakten. Ved bruk av samarbeidspartnere/underleverandører må dette beskrives».*
- (5) I «Bilag B» til konkurransegrunnlaget var det lagt ved et skjema for utfylling av forpliktelseserklæring i forbindelse med bruk av underleverandører.
- (6) Tildelingskriteriene fremgikk under punkt 6 i konkurransegrunnlaget. Disse var «Pris/kostnader», som skulle vektes med 30 % og «Kvalitet», som skulle vektes med 70 %. Under tildelingskriteriet «Kvalitet» fremgikk det at dette skulle vurderes basert på leverandørens løsningsbeskrivelse og oppdragsforståelse. Her var det vist til konkurransegrunnlagets del 2 bilag 1, som inneholder innklagedes kravspesifikasjon.
- (7) Under tildelingskriteriet «Pris» fremgikk det at «forholdsmessig score fra Tabell 1 vektes innenfor rammen med 70 %» og videre at «forholdsmessig score fra Tabell 2 vektes innenfor rammen med 30 %». Tilbyderne skulle fylle ut pristabell 1 og 2. Under punkt 7.2 i bilag 7 «Samlet pris og Betalingsbetingelser» fremgikk det at «prisene i tabell 2 kan reguleres årlig, jf. bilag 1 punkt 5.5».
- (8) Kravspesifikasjonen fremgikk av konkurransegrunnlagets «Bilag 1» og var benevnt «Oppdragsgivers spesifikasjon av Tjenesteytelsen».
- (9) Her fremgikk det under bilag 1 punkt 5.2 «Telefonstøtte» at «[t]jenesteleverandør må etablere kommunikasjonskanaler hvor ansatte og sjåførere som har leveringsoppdrag til Universitetet, kan få hjelp. Det skal være mulig å oppnå telefonkontakt med støttetjeneste innen kort tid og senest i løpet av 5 minutter. [...]».
- (10) Under kravspesifikasjonens bilag 1 punkt 5.5 «Ekspresspakker/Pakkelevering utland» fremgikk det at «[...] Universitetet i Stavanger tillater bruk av underleverandør ved forsendelse av pakker til utlandet. [...] Tjenesteleverandør skal dokumentere hvordan de vil håndtere ekspedering av pakker til utlandet i henhold til denne avtale. Ønsker tjenesteleverandør å benytte seg av underleverandører skal det følge dokumentasjon som beskriver hovedinnholdet i denne avtalen med beskrivelse av prisregulering og fakturering».

- (11) Innen tilbudsfristen mottok innklagede tre tilbud, herunder fra ISS Facility Services AS (valgte leverandør), Svipp AS (øvrige tilbydere) og Norsk Bibliotektransport AS (klager).
- (12) Valgte leverandør besvarte spesifikasjonens bilag 1 punkt 5.5 på følgende måte: «ISS vil sørge for en enkel, sikker og økonomisk distribusjon av ekspresspakker til utlandet ISS vil være behjelpelig med dokumentasjon {proforma invoice etc), og hjelp til riktig emballering av pakken, samt hjelp til opphenting om dette er påkrevet for å få pakken ekspedert i tide.» Det var ikke vedlagt annen dokumentasjon vedrørende dette kravet.
- (13) Meddelelsen om valget av leverandør ble sendt ut den 15. august 2018.
- (14) På forespørsel fra innklagede sendte valgte leverandør den 27. august 2018 en forpliktelseserklæring for bruk av underleverandør. Herfra gjengis:

«Denne forpliktelseserklæringen er gitt av DHL som ISS Facility Services AS vil støtte seg på i anledning leveranse for posttjenester til UIS. ISS Facility Services AS vil for kontrakt om posttjenester støtte seg på DHL som underleverandør i forbindelse med post forsendelser utenlands. DHL erklærer med dette at ISS Facility Services AS vil ha rådighet over de nødvendige ressursene hos DHL for å sikre oppfyllelse av kontraktsforpliktelsene i hele avtaleperioden eller så lenge det er nødvendig for ISS Facility Services å benytte DHL for å sikre oppfyllelse av kontraktsforpliktelsene».
- (15) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 28. september 2018.
- (16) Innklagede avventer kontraktsinngåelse til klagenemndas avgjørelse foreligger, og klagenemnda prioriterer derfor saken.
- (17) Nemndsmøte i saken ble avholdt 26. november 2018.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

Vesentlig avvik

- (18) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud som følge av vesentlig avvik fra kravspesifikasjonen. Klager hevder at manglende oppfyllelse av kravene i kravspesifikasjonen punkt 5.2 om «*telefonstøtte*» og punkt 5.5 om «*Ekspresspakker/Pakkelevering utland*», samlet eller hver for seg innebærer vesentlige avvik som må lede til at valgte leverandørs tilbud skulle ha vært avvist. Klager anfører at kravene må anses som ufravikelige minstekrav.

Kvalifikasjonskrav

- (19) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør fra konkurransen som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om «*god gjennomføringsevne*». Valgte leverandør har ikke gitt en beskrivelse av bruk av underleverandør slik det var etterspurt under dokumentasjonskravet. Klager viser videre til at forpliktelseserklæringen ikke kan tjene som dokumentasjon og det var heller ikke adgang til å supplere med forpliktelseserklæringen i medhold av forskriften § 23-5.

- (20) Klager har videre anført at for det tilfellet at valgte leverandør ikke skulle ha vært avvist, så skulle Svipp AS vært avvist fra konkurransen som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om «*god gjennomføringsevne*».

Innklagede har i det vesentlige anført:

Vesentlig avvik

- (21) Innklagede bestrider klagers anførsel. Innklagede anfører at det ikke foreligger vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene. Valgte leverandørs løsningsbeskrivelse under punkt 5.2 «*telefonstøtte*» tilfredsstillende kravet og det er heller ikke tatt forbehold på dette punktet. For kravet i punkt 5.5 «*Ekspresspakker/Pakkelevering utland*» har valgte leverandør gjennom forpliktelseserklæringen og prisskjemaet i tabell 2 gitt tilstrekkelig informasjon som viser at kravene er oppfylt.

Kvalifikasjonskrav

- (22) Innklagede bestrider klagers anførsel og hevder at valgte leverandør oppfyller kvalifikasjonskravet om «*god gjennomføringsevne*». Valgte leverandør har gjennom forpliktelseserklæringen vist at dokumentasjonskravet om å gi en beskrivelse av bruk av underleverandører, er oppfylt. Innklagede hadde derfor ikke plikt til å avvise valgte leverandør fra konkurransen.
- (23) Svipp AS skulle ikke vært avvist fra deltakelse i konkurransen. Leverandøren oppfyller kvalifikasjonskravet om «*god gjennomføringsevne*» selv om selskapet har valgt å organisere seg som et franchiseselskap. For øvrig er det adgang til å få ettersendt dokumentasjon til oppfyllelse av kvalifikasjonskravene, noe som ville løst et eventuelt behov for utfyllende dokumentasjon på dette punktet.

Klagenemndas vurdering:

- (24) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av posttjenester. Anskaffelsens verdi er estimert til 5 000 000 kroner eks mva. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen etter det opplyste forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974 del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

Avvisning av valgte leverandørs tilbud – vesentlig avvik

- (25) Klager anfører at innklagede har brutt forskriften § 24-8 (1) bokstav b, ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud som følge av vesentlig avvik fra konkurransegrunnlagets bilag 1 (kravspesifikasjonen) punkt 5.2 «*Telefonstøtte*» og punkt 5.5 «*Ekspresspakker/Pakkelevering utland*».
- (26) Det følger av forskriften § 24-8 (1) bokstav b at et tilbud skal avvises dersom det «*inneholder vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene*».
- (27) Klagenemnda tar først stilling til om valgte leverandørs tilbud innebar et avvik fra kravet i punkt 5.2 om responstid for telefonstøtte.
- (28) I kravspesifikasjonen punkt 5.2 var det stilt krav om at «*det skal være mulig å oppnå telefonkontakt med støttetjeneste innen kort tid og senest i løpet av 5 minutter*».

- (29) Av valgte leverandør sin løsningsbeskrivelse fremgår det at responstiden på telefonstøtte er «*innen kort tid*». Nemnda er ikke enig med klager i at manglende spesifisering av responstid i minutter er å betrakte som et avvik fra konkurransegrunnlagets krav om responstid innen kort tid og senest innen 5 minutter. Konkurransegrunnlaget må etter nemndas syn forstås slik at en responstid på mer enn 5 minutter ikke er «*innen kort tid*», og når den samme formuleringen gjenfinnes i valgte leverandørs tilbud, må tilbudet forstås slik at også valgte leverandør har lovet å besvare telefonoppringninger senest innen 5 minutter. Det er følgelig ikke noe i valgte leverandørs tilbud som skulle tilsi at det måtte forventes en svartid som oversteg tiden som var oppgitt i kravspesifikasjonen.
- (30) Klager har videre anført at det foreligger et vesentlig avvik fra kravspesifikasjonen punkt 5.5 «*ekspresapakker/pakkelevering utland*».
- (31) I kravspesifikasjonen punkt 5.5 fremgikk det at «*[t]jenesteleverandør skal dokumentere hvordan de vil håndtere ekspedering av pakker til utlandet i henhold til denne avtale. Ønsker tjenesteleverandør å benytte seg av underleverandører skal det følge dokumentasjon som beskriver hovedinnholdet i denne avtalen med beskrivelse av prisregulering og fakturering*».
- (32) Valgte leverandør besvarte dette kravet uten å vise til at de ville benytte en underleverandør. Det ble imidlertid ettersendt dokumentasjon, i form av en forpliktelseserklæring fra DHL, som viste at de likevel ville gjøre dette, jf. premiss (14) ovenfor. Den ettersendte dokumentasjonen inneholder imidlertid ikke en beskrivelse av hovedinnholdet i avtalen med denne underleverandøren, med beskrivelse av prisregulering og fakturering.
- (33) For at det skal anses å foreligge et avvik må tilbudet inneholde dokumentasjon som viser at tilbyder, dersom han tildeles kontrakten, ikke vil oppfylle et krav i konkurransegrunnlaget, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2018/235 premiss (34). I dette tilfelle er derimot situasjonen den at det *mangler* dokumentasjon i tilbudet. Det vil si at tilbudet er ufullstendig. Partenes anførsler gir ikke nemnda grunnlag for å gå nærmere inn på spørsmålet om innklagede har håndtert denne ufullstendigheten i tråd med anskaffelsesregelverket.
- (34) Etter klagenemndas syn innebærer ikke tilbudet noe avvik fra minstekrav i konkurransegrunnlaget. Klagers anførsel om avvisningsplikt basert på at det foreligger avvik fra et ufravikelig minstekrav fører derfor ikke frem.

Avvisning av ISS Facility services AS – kvalifikasjonskravet «god gjennomføringsevne»

- (35) Klager anfører at ISS Facility Services AS skulle ha vært avvist som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om «*god gjennomføringsevne*».
- (36) Det følger av forskriften § 24-1 (1) bokstav a at oppdragsgiver skal avvise en leverandør «*som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene*».
- (37) Valgte leverandørs tilbud inneholder ingen informasjon relatert til bruk av underleverandør for noen del av kontraktoppfyllelsen. I ESPD-skjemaet vedlagt tilbudet er det krysset av for «*Nei*» i punktet der leverandøren skal opplyse om man har til hensikt å bruke underleverandør til å oppfylle kontrakten, og det er heller ikke vedlagt noen dokumentasjon som viser at man vil basere seg på tredjemanns ressurser ved oppfyllelsen

av det materielle kvalifikasjonskravet. Valgte leverandør har videre gitt en beskrivelse av forretningsidé, kjernekompetanse, historikk, organisering og eierforhold, samt en beskrivelse av hvordan selskapet er organisert for gjennomføringen av denne kontrakten. Slik saken er opplyst, legger nemnda til grunn at innklagede baserte seg på denne informasjonen ved vurderingen av om valgte leverandør hadde «*god gjennomføringsevne*». Innklagede fant altså at dette kvalifikasjonskravet var oppfylt, selv om valgte leverandør ikke baserte seg på tredjemanns ressurser ved sin oppfyllelse av det materielle kvalifikasjonskravet. Slik saken er opplyst, har nemnda ikke grunnlag for å overprøve innklagedes kvalifikasjonsvurdering, og klagers anførsel kan ikke føre frem.

Avvisning av Svipp AS – kvalifikasjonskravet «god gjennomføringsevne»

- (38) Klager anfører også at Svipp AS skulle ha vært avvist som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om «*god gjennomføringsevne*».
- (39) Det følger av forskriften § 24-1 (1) bokstav a at oppdragsgiver skal avvise en leverandør «*som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene*».
- (40) Klager har vist til at Svipp AS, som er et franchiseselskap, ikke har levert en beskrivelse som redegjør for bruk av samarbeidspartnere/underleverandører, slik det var oppstilt et dokumentasjonskrav om under kvalifikasjonskravet «*god gjennomføringsevne*». Ifølge klager måtte Svipp ha levert forpliktelseserklæringer for samtlige sjåførere som skulle benyttes under kontrakten. Dette fordi sjåførene er selvstendig næringsdrivende, som er tilknyttet Svipp AS gjennom franchisesavtaler.
- (41) Avvisningsplikten i forskriften § 24-1 (1) bokstav a gjelder dersom leverandøren ikke oppfyller et kvalifikasjonskrav. Utgangspunktet for vurderingen er dermed om kvalifikasjonskravet om «*god gjennomføringsevne*» var oppfylt. Det er bare dersom en leverandør vil vise til tredjemanns ressurser for oppfyllelse av kvalifikasjonskravet, at det må legges frem en forpliktelseserklæring.
- (42) Dokumentasjonen som var påkrevd i tilknytning til kvalifikasjonskravet, var inndelt i tre. I tillegg til kravet om å beskrive organisering av selskapet for gjennomføring av kontrakten, herunder beskrive eventuelle samarbeidspartnere/underleverandører, ble det stilt krav om en redegjørelse for foretakets forretningsidé og kjernekompetanse relatert til leveringsomfanget. Videre skulle det gis en oversikt over selskapets historikk, organisering og eierforhold, samt en beskrivelse av dagens virksomhet. Det var på bakgrunn av denne samlede dokumentasjonen at innklagede skulle vurdere om leverandørene hadde «*god gjennomføringsevne*».
- (43) Svipp AS leverte redegjørelse for hvordan selskapet var organisert for gjennomføringen av kontrakten, og firmaets virksomhet og kjernekompetanse relatert til leveringsomfang. I tillegg var det vist til at underleverandøren YOYO Global Freight Norway AS skulle stå for utenlandsforsendelsene i tilknytning til denne kontrakten. Forpliktelseserklæring var vedlagt for denne underleverandøren.
- (44) Innklagede vurderte det på denne bakgrunn slik at Svipp oppfylte kravet om «*god gjennomføringsevne*».
- (45) Klagers anførsler gir ikke nemnda holdepunkter for å tilsidesette denne vurderingen.
- (46) Klagers anførsel fører ikke frem.

Konklusjon:

Universitetet i Stavanger har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Gro Amdal

Dokumentet er godkjent elektronisk