



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

---

**Saken gjelder:** De grunnleggende kravene i § 4. Tildelingsevaluering.

*Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av en rammeavtale om transport og sluttbehandling av avfallsfraksjonen «Blandet metall». Klagers anførsel om at innklagede hadde brutt regelverket ved tildelingsevalueringen, førte ikke frem.*

### Klagenemndas avgjørelse 17. august 2021 i sak 2021/1032

**Klager:** Norscrap Karmøy AS

**Innklaget:** Karmøy kommune

**Klagenemndas medlemmer:** Karin Fløistad, Sverre Nyhus og Elisabeth Wiik

### Bakgrunn:

- (1) Karmøy kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 11. desember 2020 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtaler om transport og sluttbehandling av avfallsfraksjoner. Anskaffelsens verdi var i kunngjøringen estimert til 90 millioner kroner. Tilbudsfrist var angitt til 29. januar 2021.
- (2) Kunngjøringen omfattet 14 fraksjoner (delkontrakter), som ville bli evaluert adskilt og inngått som separate rammeavtaler. Klagen er begrenset til delkontrakt nr. 10, som gjaldt transport og avfallshåndtering av «Blandet metall». I beskrivelsen av rammeavtalen, var det opplyst at volumet i 2019 gjaldt 602 tonn. Rammeavtalen ville ha en varighet på fire år, med opsjon på ett pluss ett år.
- (3) Det skulle konkurreres om å levere tilbudet med det beste forholdet mellom pris, miljø og kvalitet. Av konkurransegrunnlagets punkt 6 fremgikk det at tildelingskriteriene «Pris» og «Miljø & Kvalitet», var vektet henholdsvis 75 og 25 prosent. Sistnevnte var inndelt i fire delvurderinger: «Transport», «Energigjenvinningsgrad», «Utslipp» og «Miljø- Energibruk og energieffektivitet hos sluttbehandlingsanlegg». Om «Energigjenvinningsgrad» stod det følgende: «For kontrakter der hele eller deler av avfallsmengden skal, eller kan, gå til energigjenvinning vil energigjenvinningsgrad utover minimumskrav listet opp i kravspesifikasjonen vurderes positivt. Noen kontrakter har ikke spesifikke minimumskrav. Her vil de mest effektive anleggene belønnes».
- (4) Om evalueringsmetode stod det at det beste tilbudet ville få ti poeng på «Miljø & Kvalitet», mens øvrige tilbud ville gis poeng etter forholdsmessig avstand til det beste tilbudet.
- (5) Tildelingskriteriene var nærmere omtalt i et eget dokument for delkontrakt nr. 10. Her stod det at «Pris» og «Miljø & Kvalitet» var vektet henholdsvis 70 og 30 prosent for denne rammeavtalen. Under sistnevnte tildelingskriterium stod det følgende:

**Postadresse**  
Postboks 511  
Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse**  
Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: [post@knse.no](mailto:post@knse.no)  
[www.klagenemndssekretariatet.no](http://www.klagenemndssekretariatet.no)

«Gjenvinningsgrad gitt inntil 20% innblanding/ikke metallisk» og «Transport- og logistikk-løsning». Dette skulle dokumenteres gjennom en beskrivelse av planlagt løsning for transport og sluttbehandling. For gjenvinningsgraden var det konkret angitt følgende: «Beskriv prosess; sortering, sluttbehandling (fordeling, material, energi og deponi) mm». I dokumentet var det ellers vist til konkurransegrunnlagets punkt 6.

(6) Innen tilbudsfristen kom det inn tilbud fra Norscrap Karmøy AS (heretter *klager*) og Stena Recycling AS på delkontrakt nr. 10.

(7) I Stena Recycling AS sitt tilbud var det blant annet inntatt følgende under overskriften «Fokus på avfallspyramiden»: «Vi legger til rette løsninger for ombruk, materialgjenvinning, og deretter energiutnyttelse av det avfallet som miljømessig, teknisk eller økonomisk ikke er egnet for materialgjenvinning. Det avfallet som ikke kan eller bør gjenvinnes, skal destrueres eller deponeres på en miljømessig sikker måte.» Videre var det i et kulepunkt inntatt at selskapet har stort fokus på best mulig utnyttelse av ressursene. Det var også opplyst at det på sluttbehandlingsstedet gjennomføres mottakskontroll, herunder hvorvidt jern- og metallkomponenter kan gjenbrukes, før «avfallet [sorteres] i ulike jern og metallkvaliteter, slik at disse blir så rene som mulig».

(8) Videre stod følgende i tilbudet:

*«Eksempler på utsorterte kvaliteter kan være:*

*Aluminium, rustfritt stål, kobber, dekkfelger, bly, messing, klippjern m.v. Dette sendes direkte til smelteverk for materialgjenvinning dersom kvaliteten oppfyller gjeldende krav.*

*Kompleksjern sendes til Stena 's shredder-anlegg i Skien med miljøvennlig båttransport. Her bearbeides avfallet med nyeste teknologi slik at vi får ut ulike jernfraksjoner, metallfraksjoner og restfraksjoner:*

- Jernfraksjonene sendes til smelteverk for materialgjenvinning*
- Metallfraksjonene sendes enten direkte til smelteverk for materialgjenvinning, alternativt videre til Stena 's anlegg i Halmstad for opparbeiding.*
- Restfraksjonen som tidligere gikk på deponi, sendes videre til Stena's anlegg i Halmstad for bearbeiding til materialgjenvinning. Stena er eneste nordiske aktør som kan tilby slik høgteknologisk sortering.*

*Gjennom vår storsatsning i Halmstad (se bilde under) har vi investert nærmere 1 MRD NOK i et topp moderne anlegg med det nyeste av teknologi og maskiner. Ved hjelp av avanserte, industrielle prosesser klarer vi å øke avfallsmengdene til materialgjenvinning, tonnasje som tidligere ble deponert eller utnyttet til energi.»*

(9) Stena Recycling AS anslo at 60 til 70 prosent av avfallet ville gå til materialgjenvinning, mens 30 til 40 prosent ville gå til gjenbruk. Anslaget var følgelig null prosent på både avfall som går til forbrenning med energigjenvinning og til deponi.

(10) I klagers tilbud var det oppført følgende om utbytte basert på 20 prosent ikke-metallisk materiale i komplekstjern:

- 80 prosent jern og metaller går til materialgjenvinning

- 10 prosent ikke-metallisk materiale går til materialgjenvinning som overdekningsmasse
  - 10 prosent ikke-metallisk materiale går til energigjenvinning. Av dette blir ca. 0,2 prosent aske som går til deponi.
- (11) Det ble meddelt 6. april 2021 at rammeavtalen for delkontrakt nr. 10 var tildelt Stena Recycling AS (heretter *valgte leverandør*). Av tildelingsbeslutningen fremgikk det at «Pris» og «Miljø & Kvalitet» hadde blitt vektet henholdsvis 70 og 30 prosent. Klager fikk full score (7 poeng) på «Pris» og 2,4 vektete poeng på «Miljø & Kvalitet». Valgte leverandør fikk til sammenligning 6,9 og 3 vektete poeng på de respektive tildelingskriteriene. Dette gav klager totalt 9,4 poeng mot valgte leverandørs 9,9 poeng.
- (12) Det var gitt følgende begrunnelse i tildelingsbrevet: *«Det var relativt liten prisforskjell mellom tilbudene. Begge leverandører frakter avfallet fra egen kai til anlegg i Sør-Norge, men [klager] har noe kortere transportavstand til anlegget. [Valgte leverandør] fikk mer uttelling på materialgjenvinning på grunn av anlegget i Halmstad, Sverige. [Valgte leverandør] har høy gjenvinningsgrad og svært høy sporbarhet. Leverandøren har også høy kompetanse og stor organisasjon å spille på.»*
- (13) Samme dag mottok leverandørene en oppdatert tildelingsmelding. I denne var poengsummene justert med bakgrunn i at «Pris» og «Miljø & Kvalitet» var vektet henholdsvis 75 og 25 prosent, som var i henhold til vektingen oppgitt i konkurransegrunnlagets punkt 6. Dette medførte at klagers totale score ble oppjustert til 9,5 poeng. Valgte leverandørs score forble uendret, dvs. 9,9 poeng.
- (14) Klager påklaget tildelingsbeslutningen 16. april 2021. Klagen rettet seg mot innklagedes evaluering av «Miljø & Kvalitet», med påstand om at rammeavtalen var tildelt feil leverandør.
- (15) I svaret på klagen ble det opplyst at «Gjenvinningsgrad» var tillagt større vekt enn «Transport- og logistikk-løsning». Samtidig var transportaspektet vektet mer enn logistikk-løsningen. Klager ble videre orientert om at deres tilbud scoret best på «Transport- og logistikk-løsning» på grunn av kortere transportavstand. På bakgrunn av informasjonen i tilbudene var det samtidig, ifølge innklagede, grunnlag for å konkludere med at valgte leverandør hadde en bedre løsning for å oppnå høyere grad av materialgjenvinning. Klagen ble derav ikke tatt til følge.
- (16) Av innklagedes evalueringsmatrise fremgikk det at klager var tildelt totalt 9,6 vektete poeng, mens valgte leverandør hadde fått 9,9 poeng. Delvurderingene under «Miljø & Kvalitet» var vektet henholdsvis 67 prosent («Gjenvinningsgrad gitt inntil 20% innblanding/ikke metallisk») og 33 prosent («Transport- og logistikk-løsning») av tildelingskriteriet. Under førstnevnte evaluering hadde valgte leverandør fått full uttelling (10 poeng) mot klagers 7 poeng.
- (17) Klager utdypet klagen i brev av 30. april 2021, hvor det også ble bedt om at innklagede foretok en ny tildelingsevaluering.
- (18) Klagen ble besvart av innklagede 11. mai 2021. Det ble i brevet orientert om at det var foretatt en ny evaluering der «kompetanse eller størrelse på organisasjon» og «høy sporbarhet» som vurderingsgrunnlag, ikke er tillagt vekt. Dette gav utelukkende utslag

i vurdering av «Transport- og logistikkøsning». Totale poengsummer ble på denne bakgrunn justert til 9,76 vektete poeng til klager, mot valgte leverandørs 9,85 vektete poeng.

- (19) Etter å ha fått innsyn i valgte leverandørs tilbud, stilte klager spørsmål til innklagede om vektleggingen av gjenbruk under «Miljø & Kvalitet». Innklagede besvarte spørsmålet 21. mai 2021: «Det er ikke lagt vekt på gjenbruk, det er heller ikke lagt vekt på de absolutte tall da det er vanskelig å påvise en – en sammenheng på anleggets resultater og vårt avfall. Det utslagsgivende var [valgte leverandør] sin beskrivelse av løsningen for å løfte avfallet oppover i verdikjeden, da det er dette vi blir målt på.»
- (20) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 11. juni 2021. Innklagede har opplyst at kontraktsinngåelse vil utsettes til klagenemnda har behandlet saken. Saken prioriteres derfor av nemnda.
- (21) Nemndsmøte i saken ble avholdt 16. august 2021.

#### **Anførsler:**

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

- (22) Innklagede har brutt regelverket ved å evaluere tilbudene i strid med de krav som stilles til forutberegnelighet. Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at gjenvinningsgrad skulle evalueres, noe som ikke har blitt gjort. Dette evalueringskriteriet må forstås å omfatte både graden av material- og energigjenvinning. Den forståelsen som innklagede har lagt til grunn gir et ubegrenset skjønn. Evalueringen bygger også på et uriktig faktum, ved at det er lagt til grunn feil gjenvinningsgrad for begge leverandørene. Retting av feilene medfører at klager gis bedre score i vurderingen av gjenvinningsgraden. En riktig evaluering viser at kontrakten har blitt tildelt feil leverandør.

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

- (23) Tildelingsevalueringen er gjort i samsvar med tildelingskriteriene slik de var angitt i konkurransegrunnlaget. Det er på det rene at tildelingskriteriene må forstås i lys av tilhørende dokumentasjonskrav. Kravet til forutberegnelighet er følgelig ivaretatt.

#### **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 rammeavtale om transport og sluttbehandling av «Blandet metall», som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsen av samtlige rammeavtaler har en estimert verdi på 90 millioner kroner. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974 del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

#### *Tildelingsevaluering*

- (25) Klagenemnda skal ta stilling til hvorvidt innklagede har brutt regelverket ved tildelingsevalueringen.
- (26) Ved evalueringen av tilbudene utøver innklagede et innkjøpsfaglig skjønn, som bare i begrenset grad kan overprøves rettslig. Det kan imidlertid prøves om skjønnsutøvelsen er

usaklig, uforsvarlig, basert på feil faktum, eller i strid med de grunnleggende kravene i loven § 4. En evaluering vil stride mot prinsippet om forutberegnelighet om den ikke er foretatt i samsvar med føringene som er satt i konkurransegrunnlaget.

- (27) Klagen retter seg mot innklagedes evaluering av «*Miljø & Kvalitet*», nærmere bestemt evalueringen av leverandørens gjenvinningsgrad.
- (28) I konkurransegrunnlagets punkt 6, som gjaldt generelt for alle rammeavtalene, fremgikk det at «*Energigjenvinningsgrad*» var én av fire delvurderinger som skulle foretas under tildelingskriteriet. Under dette punktet fremgikk det at de mest effektive sluttbehandlingsanleggene ville bli belønnet.
- (29) For denne rammeavtalen («*Blandet metall*») var tildelingskriteriene nærmere konkretisert i et vedlegg til konkurransegrunnlaget. Foruten en henvisning til konkurransegrunnlagets punkt 6, fremgikk det at det under «*Miljø & Kvalitet*» skulle vurderes «*Gjenvinningsgrad gitt inntil 20% innblanding/ikke metallisk*». Det tilhørende dokumentasjonskravet til dette vurderingstemaet var å beskrive prosessen; «*sortering, sluttbehandling (fordeling material, energi og deponi) mm.*»
- (30) Klagenemnda finner det etter dette klart at energigjenvinningsgrad var ett av flere forhold som skulle vurderes under «*Miljø & Kvalitet*». For ordens skyld fremheves det at innklagede ikke bestrider dette. Nemnda er videre enig med klager i at ordet *gjenvinningsgrad* tilsier at fokuset er rettet mot hvor høy andel av avfallet som gjenvinnes. Innklagede har heller ikke bestridt dette. Sett i lys av dokumentasjonskravet, var det leverandørens beskrivelser av sorterings- og sluttbehandlingsprosessene som dannet grunnlaget for uttellingen under denne delvurderingen. Oppgitte tall, herunder fordelingen (graden) mellom avfall som går til materialgjenvinning/gjenbruk, energigjenvinning og deponi, kunne derfor leverandørene ikke forvente at ble lagt til grunn uten nærmere beskrivelser eller dokumentasjon.
- (31) Klager har vist til at innklagede har lagt til grunn uriktige gjenvinningsgrader for leverandørene, og at evalueringen dermed er basert på et uriktig faktum. Når det gjelder valgte leverandørs gjenvinningsgrad, har innklagede uttalt at denne er angitt til 100 prosent. Når det gjelder klagers gjenvinningsgrad, har innklagede uttalt at denne er angitt til 80 til 90 prosent, «*avhengig av hvordan en vurderer deponifraksjonen*». Klagenemnda finner ikke grunn til å gå nærmere inn på hvordan klagers tilbud skal forstås på dette punktet, da dette forholdet uansett ikke har vært avgjørende for resultatet. Som innklagede har forklart, har de angitte tallene ikke vært avgjørende for evaluering under tildelingskriteriet. Til dette har nemnda ingen rettslige innvendinger. Klagers anførsel om at innklagede har lagt til grunn et uriktig faktum, kan av denne grunn ikke føre frem.
- (32) Etter det klagenemnda kan se, har klager verken gitt nærmere beskrivelser av sorterings-/sluttbehandlingsprosessene eller sluttbehandlingsanlegg. Dette har imidlertid valgte leverandør beskrevet. Innklagede har vurdert valgte leverandørs beskrivelser som gode, og mener at besvarelsen viser at selskapets rutiner og anlegg for gjenvinningsprosessene vil gi en høyere gjenvinningsgrad enn klager.
- (33) Det understrekes for øvrig at det må ha betydning hvilken form for gjenvinning leverandørene sikrer (gjenbruk, material- eller energigjenvinning), og ikke bare i hvor stor grad avfallet gjenvinnes. I motsetning til klager, har valgte leverandør oppgitt at alt avfallet enten går til gjenbruk eller til materialgjenvinning, som er av høyere rang i

avfallspyramiden enn eksempelvis avfall som utnyttes til energi. Klagenemnda kan ikke se at det hefter rettslige feil ved innklagedes vurderinger av leverandørens gjenvinningsgrad. Den nærmere poenggivningen tilhører oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn. I tråd med konkurransegrunnlagets føringer fikk valgte leverandør, som ble vurdert som best, full uttelling på tildelingskriteriet.

- (34) Klagers anførsel om at innklagede har brutt regelverket ved tildelingsevalueringen, har ikke ført frem.

***Konklusjon:***

Karmøy kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Karin Fløistad

*Dokumentet er godkjent elektronisk*