



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

**Saken gjelder:** Avvisning av tilbud.

*Innklagede gjennomførte en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av rivningsarbeider av fire boenheter i forbindelse med utbygging av ny E39. Klagers tilbud ble avvist, og klager anførte at avvisningen var i strid med regelverket. Klagenemnda kom til at klagers tilbud inneholdt avvik som ikke måtte anses ubetydelige, og at innklagede derfor hadde rett til å avvise klagers tilbud.*

### Klagenemndas avgjørelse 24. august 2021 i sak 2021/955

**Klager:** EN Entreprenør AS

**Innklaget:** Statens vegvesen

#### Klagenemndas

**medlemmer:** Marianne Dragsten, Arnt Skjefstad og Elisabeth Wiik.

#### Bakgrunn:

- (1) Statens vegvesen (heretter *innklagede*) kunngjorde 25. mars 2021 en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av rivningsarbeider av fire boenheter i forbindelse med etablering av ny E39 i Førde. De fire boenhetene var Angedalsvegen 12, Fjellvegen 22, Fjellvegen 24 og Hafstadvegen 56. Anskaffelsens verdi var estimert til 2,5 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 24. april 2021.
- (2) Norconsult hadde på vegne av innklagede gjennomført befaringer av de fire boenhetene og utarbeidet miljøsaneringsbeskrivelser for hver enhet. Disse inneholdt blant annet utfyllende informasjon om hvilke typer masse enhetene besto av, hvorvidt disse var klassifisert som farlig eller ordinært avfall, og om massene kunne nyttiggjøres. Miljøsaneringsbeskrivelsene var inntatt i konkurransedokumentene.
- (3) I miljøsaneringsbeskrivelsen for Angedalsvegen 12 var det under overskriften «Vurdering» av «Tunge rivemasser» opplyst at «betong har verdier under grenser for gjenvinning av betong. Massene er da så rene at de kan nyttiggjøres uten tiltak om det er ønskelig, så lenge krav til dokumentasjon i avfallsforskriften 14A er ivaretatt».
- (4) For Fjellvegen 22 og Fjellvegen 24 var det i likelydende punkt opplyst at «betong har konsentrasjon over grenseverdi for gjenvinning for Cr6+» og at betongen «derfor ikke [er] egnet for nyttiggjøring. Betong leveres som ordinært avfall til godkjent avfallsmottak».
- (5) For Hafstadvegen 56 var det under samme punkt opplyst at «betong for tilbygg og garasje har verdier under grenser for gjenvinning av betong. Massene er da så rene at de kan nyttiggjøres, så lenge krav til bruk og dokumentasjon i avfallsforskriften 14A er ivaretatt.

**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)

*Betong for kjeller hus har konsentrasjon over grenseverdi for gjenvinning for sink og er derfor ikke egnet for nyttiggjøring. Betong leveres som ordinært avfall til godkjent avfallsmottak».*

- (6) Konkurransedokumentene inneholdt også avfallsplaner for hver av de fire boenhetene. Disse inneholdt blant annet opplysninger om beregnet mengde avfall fra boenhetene, kategorisert etter materialer.
- (7) For Angedalsvegen 12 var det i avfallsplanen beregnet at 85 tonn betong, tegl, lett klinker og lignende kunne gjenbrukes. Enheten hadde ingen bestanddel av forurenset betong. Total mengde avfall var beregnet til cirka 150 tonn.
- (8) For Fjellvegen 22 og 24 var det estimert cirka 151 tonn og 140 tonn forurenset betong og ingen ren betong. Total mengde avfall var cirka 215 tonn og 230 tonn.
- (9) For Hafstadvegen 56 var det beregnet at 64 tonn betong var forurenset, og at 40 tonn betong, tegl, lett klinker og lignende kunne gjenvinnes. Total mengde avfall var beregnet til cirka 220 tonn.
- (10) Det var utarbeidet separate prisskjema for hver av boenhetene. Det var i alle prisskjemaene inntatt et likelydende punkt 15, hvor tilbyderne skulle fylle inn fastpris for «Riving og fjerning» av de respektive enhetene. Det var her presisert at posten omfattet følgende:

*«a) Omfatter alle arbeider med miljøsanering, riving og fjerning av anlegg med fundamenter, så som hus, grunnmur, støttemurer, bruer, brufundamenter, kummer, kulverter, rørledninger, kantstein, rekkverk, skilt, stolper, portaler, gjerder etc. Med fjerning menes til godkjent mottak, fortrinnsvis gjenbruksanlegg, eller rengjøring og mellomlagring på anlegget for senere bruk som angitt i den spesielle beskrivelsen. Sted for ev. lagring ved gjenbruk skal være som angitt i den spesielle beskrivelsen.*

*Omfatter også materialer og arbeider med igjennfylling utover det som er medtatt i andre prosesser.*

*Nødvendige miljøkartlegginger, undersøkelser og offentlige tillatelser besørges av byggherren.*

*Omfatter også leverings- og behandlingsgebyrer.*

*Riving og skjæring av faste vegdekker er medtatt i prosess 63.1.*

*b) Materialene skal så langt mulig gjenbrukes på prosjektet, ved for eksempel knusing. Entreprenøren skal i sin avfallsplan angi hvordan materialene anbringes.*

*x) Kostnad angis som rund sum. Enhet: RS»*

- (11) Også punkt 15.1 var likelydende for de fire boenhetene, med unntak av angivelse av eiendomsinformasjon og adresse. Punktet presiserte følgende om rivning og fjerning av «Hus, grunnmurer, støttemurer etc.» for de fire boenhetene:

*«x) Kostnad angis som rund sum. Enhet: RS*

*\*\*\* Spesiell beskrivelse \*\*\**

*[eiendomsinformasjon]*

*Omfatter også utførelse av vedlagt avfallsplan og dokumentasjon av denne. Vedlegg-  
«Avfallsplan riving Blankett 5179 [adresse]»*

*Omfatter alle arbeider beskrevet i Miljøsaneringsbeskrivelse Fil: 1  
Miljøsaneringsbeskrivelse [adresse]*

*c) Alle arbeider utføres ihht miljøsaneringsbeskrivelse Fil: 1  
Miljøsaneringsbeskrivelse [adresse]».*

- (12) I konkurransegrunnlaget var det opplyst at kontrakt skulle tildeles basert på lavest pris.
- (13) Innen tilbudsfristen mottok innklagede tilbud fra Magne Hafstad AS, AF Defcom AS, Entreprenørservice AS, EN Entreprenør AS (heretter *klager*), og Norsk Saneringservice AS. Tilbudssummene til leverandørene var på henholdsvis cirka 3,2 millioner, 2,9 millioner, 2,8 millioner, 1,9 millioner kroner og 1,2 millioner kroner ekskl. mva.
- (14) Ved evaluering av tilbudene tok innklagede kontakt med klager og Norsk Saneringservice AS for å få en redegjørelse av tilbudets sammensetning og avklaring av om tilbudet var komplett priset. Det fremkom da at Norsk Saneringservice AS ikke hadde priset alle postene korrekt, og tilbudet ble avvist.
- (15) Klager hadde i sitt tilbud priset punkt 15 og 15.1 likt for alle de fire boenhetene. I dialogen med klager informerte innklagede om at tilbudets totalpris fremstod som for lav i forhold til ytelsen. Det ble stilt spørsmål ved tilbudets sammensetning, samt prisene på prosessbeskrivelser som forutsatte prising av mannskapstimer og maskinpriser, eksempelvis punkt 15.1. Klager ble derfor bedt om å redegjøre for sammensetning av tilbudet der besparelser og metode fremgikk, for hvilke tekniske løsninger og fordelaktige vilkår som var tilgjengelige for å holde en lav pris, for hvordan gjennomføringen av kontrakten var planlagt, og for prisen i punkt 15.1 for alle fire boenhetene.
- (16) Klager besvarte henvendelsen, og viste til referanseprosjektene som var oppgitt i tilbudet, og at klager anså at pristilbudet var gitt i tråd med gjeldende markedspriser for riveentrepriser. Videre henviste klager til at prisforskjellene kunne skyldes at de øvrige tilbydere ikke utelukkende drev med rive- og saneringsarbeider, at store deler av betongen for to av eiendommene kunne benyttes som fyllmasse, og at klager disponerte spesialutstyr som ville gjøre gjennomføringen mer effektiv og med lavere kostnad.
- (17) Innklagede rettet så en ny henvendelse til klager, hvor det igjen ble bedt om en redegjørelse for prisen i post 15.1 for alle boenhetene. Det var også presisert at dersom innklagede ikke mottok en tilfredsstillende redegjørelse, kunne dette medføre avvisning av tilbudet.
- (18) Klager fastholdt at prisnivået i tilbudet var i tråd med markedspris for tilsvarende riveobjekter. Det ble videre kort redegjort for tenkt bruk av mannskap, maskiner og antall dager planlagt arbeid. Klager opplyste samtidig at det i prisen på punkt 15.1 var «*kalkulert avfall til deponi 60 tonn (snittverdi)*», og at øvrige kostnader i forbindelse med rivning var innkalkulert i andre poster.

- (19) Klagers tilbud ble avvist i brev 21. mai 2021. Begrunnelsen for avvisningen var at klager hadde kalkulert tilbudsprisen på feil premisser:

*«Leverandørens redegjørelse viser at det har kalkulert på feil premisser, ved å bruke feil avfallsmengder.*

*«Dette medfører risiko for oppdragsgiver for at kontrakten ikke kan gjennomføres i den kvalitet, til den tiden eller den prisen som tilbudet faktisk legger opp til»*

- (20) Innklagede konkluderte på denne bakgrunn med at klagers tilbud inneholdt avvik fra anskaffelsesdokumentene som ikke var ubetydelige, og at tilbudet var unormalt lavt i forhold til ytelsen.
- (21) I samme brev ble det opplyst at kontrakt var tildelt Entreprenørservice AS (heretter *valgte leverandør*).
- (22) Klager påklaget avvisningsbeslutningen og tildelingsbeslutningen 25. mai 2021. Innklagede besvarte klagen 28. mai 2021, og opplyste at klagen ikke ble tatt til følge.
- (23) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 31. mai 2021.
- (24) Kontrakt ble inngått med valgte leverandør 3. juni 2021.
- (25) Nemndsmøte i saken ble avholdt 23. august 2021.

#### **Anførsler:**

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

- (26) Innklagede har brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud. Tilbudet inneholder ikke avvik fra konkurransedokumentene. Det var opplyst at ren betong og mur skulle gjenbrukes i størst mulig grad. Dette inngår derfor ikke i den oppgitte mengden. Det var også egne regulerbare poster til forurenset betong, som derfor heller ikke var innberegnet i mengden. I avklaringen ble klager bedt om å redegjøre for post 15.1. At innklagede har lagt dette til grunn som total mengde for hele tilbudet, blir ikke korrekt forståelse av tilbudet.
- (27) Tilbudet er heller ikke unormalt lavt, men ligger på markedspris. Dette er dokumentert overfor innklagede ved henvisning til prisnivå på tilsvarende entrepriser for samme byggherre. Videre var det også et tilbud i konkurransen som var priset lavere. Innklagedes vurdering fremstår derfor som helt udokumentert.

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

- (28) Det bestrides at regelverket er brutt. Klagers tilbud inneholdt avvik, og gav innklagede rett til å avvise tilbudet. Alt av betong skulle vært priset i prosess 15.1. Det er ikke korrekt at det var egne, regulerbare poster for forurenset betong. Det var heller ikke adgang til å flytte avfallsmengde fra denne posten som skulle prises med fast pris, til en annen post som var regulerbar. Dette bryter med forutsetningene i konkurransegrunnlaget, og gir klager en urimelig konkurransefordel i forhold til de andre leverandørene. Det var tydelig angitt i konkurransedokumentene hvor mye beregnet mengde som skulle prises, hvor mye som kunne gjenbrukes, og hvor mye som var forurenset betong. At klager la til grunn en egen beregning av mengdene utgjør en risiko for innklagede.

- (29) Klagers tilbud er også unormalt lavt i forhold til ytelsen. Tilbudet klager henviser til som var lavere enn klagers, ble også avvist fra konkurransen, da det var ufullstendig priset. Det må derfor være den estimerte kontraktsverdien, og prisnivået på de andre tilbudene som illustrerer hva som er korrekt markedspris. Disse tilbudene lå tett på hverandre i pris

### **Klagenemndas vurdering:**

- (30) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder rivningsarbeider av fire boenheter i forbindelse med etablering av ny E39 i Førde som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi var estimert til 2,5 millioner kroner ekskl. mva. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 nr. 974 del I og del II, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

### *Avvisning av klagers tilbud*

- (31) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud.
- (32) Det følger av forskriften § 9-6 (2) at en oppdragsgiver «*kan*» avvise et tilbud «*av grunner som nevnt i § 24-8 annet ledd*».
- (33) Avvisningen av klagers tilbud var i avvisningsbrevet begrunnet både med at det inneholdt «*avvik fra anskaffelsesdokumentene eller uklarheter som ikke må anses ubetydelige*», jf. § 24-8 (2) bokstav a, og at det var «*unormalt lavt i forhold til ytelsen*», jf. § 24-8 (2) bokstav b.
- (34) Klagenemnda tar først stilling til om klagers tilbud inneholdt «*avvik fra anskaffelsesdokumentene eller uklarheter som ikke må anses ubetydelige*».
- (35) Et avvik foreligger der oppdragsgiver ikke kan kreve oppfyllelse av et krav i kravspesifikasjonen dersom et tilbud antas, jf. blant annet LB-2019-85112. Hvorvidt tilbudet inneholder avvik beror på en tolkning av tilbudet i lys av konkurransegrunnlaget, hvor det avgjørende er hvordan det er naturlig å forstå konkurransegrunnlaget.
- (36) Konkurransegrunnlaget la opp til at rivning av boenhetene og fjerning av avfall skulle leveres til fastpris. I post 15.1 skulle det oppgis en fastpris for rivning og fjerning av «*Hus, grunnmurer, støttemurer etc.*». Det var presisert at posten inkluderte utførelse av den vedlagte avfallsplanen og alle arbeider beskrevet i miljøsaneringsbeskrivelsen for den aktuelle boenheten. Det var ingen andre punkter i prisskjemaet som gjaldt rivning og fjerning av bebyggelse.
- (37) Etter nemndas syn er det naturlig å forstå konkurransegrunnlaget slik at leverandørene skulle gi en fastpris for de beregnede avfallsmengdene innklagede hadde oppgitt i avfallsplanen og miljøsaneringsbeskrivelsen, og at alle kostnader knyttet til rivning og avfallshåndtering skulle være inkludert for den enkelte boenhet i post 15 og 15.1.
- (38) Innklagede mener det var uklart om klagers tilbud, særlig prispostene 15 og 15.1, bygget på føringene i konkurransegrunnlaget med vedlegg. Det er nemnda enig i. Tilbudt totalpris var vesentlig lavere enn både anskaffelsens estimerte verdi og de øvrige leverandørenes tilbud. Prisen for rivning og fjerning av masser var dessuten lik for

samtligte boenheter, til tross for store variasjoner i mengde og type avfall som skulle håndteres ved rivningen. Klager opplyste også at fastprisen tok utgangspunkt i at det skulle leveres 60 tonn avfall til deponi i snitt per boenhet. Av avfallsplanene fulgte det imidlertid at de fire boenhetene hadde en beregnet total avfallsmengde på henholdsvis 150 tonn, 215 tonn, 230 tonn og 220 tonn, der det for tre av boenhetene var spesifisert at henholdsvis 151 tonn, 140 tonn og 64 tonn var forurenset betong, som ikke kunne gjenbrukes i prosjektet. Det er derfor klart at klagers beregnede mengde avfall til deponi ikke bygget på en realistisk nyttegjøring av materialene, slik at kostnadene reelt ville bli større.

- (39) Klager har også opplyst at andre uspesifiserte kostnader for rivning var innkalkulert i prisskjemaets øvrige, regulerbare poster. Kostnadsrisikoen var dermed, i strid med konkurransegrunnlaget, lagt over på oppdragsgiver. Slik klagenemnda ser det, er dette avviket fra konkurransegrunnlaget betydelig.
- (40) Innklagede hadde derfor rett til å avvise klagers tilbud, jf. § 9-6 (2), jf. § 24-8 (2) bokstav a. Klagen har etter dette ikke ført frem.

***Konklusjon:***

Statens vegvesen har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Arnt Skjefstad

*Dokumentet er godkjent elektronisk*