



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Tildelingsevaluering, begrunnelse, de generelle kravene i § 4.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse om rammeavtale for asfaltarbeider. Klager anførte at tilbudsevalueringen var ulovlig, og at begrunnelsen for flere av underkriteriene var utilstrekkelig. Klagenemnda konkluderte med at evalueringen av underkriteriet «returordninger» var i strid med konkurransegrunnlaget, og at begrunnelsen for evalueringen av «sertifiseringer» ikke oppfylte kravene i anskaffelsesforskriften § 25-1. Klagers øvrige anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 6. desember 2024 i sak 2024/0578

Klager: Vaktmesterkompaniet AS

Innklaget: NRI innkjøpssamarbeid

Klagenemndas

medlemmer: Alf Amund Gulsvik, Bjørn Berg og Tarjei Bekkedal

Bakgrunn:

- (1) NRI innkjøpssamarbeid (heretter *innklagede*) kunngjorde 12. januar 2024 en åpen anbudskonkurranse om rammeavtale for asfaltarbeider. Rammeavtalen hadde en varighet på ett år, hvor innklagede hadde adgang til å forlenge avtalen i ytterligere tre år, med ett år av gangen. Anskaffelsens verdi ble i konkurransegrunnlaget estimert til 60 millioner kroner ved en varighet på fire år. Tilbudsfrist var 20. februar 2024.
- (2) Kontrakten skulle tildeles tilbudet med det beste forholdet mellom pris og kvalitet, basert på tildelingskriteriene «*Pris*» (vektet 40 prosent), «*Kvalitet*» (vektet 30 prosent) og «*Miljø*» (vektet 30 prosent).
- (3) Tildelingskriteriet «*Pris*» skulle evalueres etter en forholdsmessig metode. Det billigste tilbudet skulle få 10 poeng, og ville utgjøre referansepunktet for evalueringen av de øvrige tilbudene. Det var ikke angitt noen evalueringsmetode for tildelingskriteriene «*Miljø*» og «*Kvalitet*».
- (4) Tildelingskriteriet «*Miljø*» bestod av fem underkriterier som ga inntil 10 poeng hver. Underkriteriene skulle dokumenteres i et miljøskjema, hvor det var laget egne felt for dokumentasjon av hvert underkriterium. Poeng på underkriteriene ble beregnet etter oppdragsgivers skjønn, og den gjennomsnittlige poengsummen utgjorde leverandørenes poengsum på tildelingskriteriet «*Miljø*». Hvordan evalueringen av underkriteriene ville foregå, var ikke nærmere beskrevet.
- (5) For underkriteriet «*sertifisering*» het det i konkurransegrunnlaget at leverandørene «*bør legge frem miljøfyrtårnsertifikat eller tilsvarende sertifikat*». I miljøskjemaet var det angitt at «*[a]nerkjente sertifiseringer vil gi høyere poeng enn mindre anerkjente*».

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

Leverandørene skulle oppgi hvilke typer sertifiseringer de hadde i følgende skjema, hvor innklagede hadde gitt følgende eksempel:

Selskapets sertifiseringer, maks 10 poeng			
Hvilken type sertifisering	Vedlagt sertifisering	Avvik/ status	Poeng
<i>Iso 14001, miljøsertifisering</i>	<i>Legges ved i innsending</i>	<i>Vedlagt</i>	

- (6) For underkriteriet «*returordninger*» var det ikke gitt noen spesifikk informasjon i konkurransegrunnlaget. I miljøskjemaet stod det imidlertid generelt at «*[r]esultater og gjennomførte ordninger vil gi høyere poeng*». Underkriteriet skulle dokumenteres i følgende skjema, med følgende eksempel på utfylling fra innklagede:

Selskapets returordninger, maks 10 poeng			
Type returordning	Gjennomført i mengde eller %	Avvik/ status	Poeng
<i>Emballasje, elektronisk avfall, dekk, batterier osv.</i>	<i>Leverandør tar imot emballasje ved levering av varer for alle brukerne av avtalen om dette er ønskelig</i>	<i>Fullført</i>	

- (7) Tildelingskriteriet «*Kvalitet*» bestod av fem underkriterier. Også her ville den gjennomsnittlige poengsummen på underkriteriene, utgjøre leverandørenes endelige poengsum på tildelingskriteriet. Det var ikke opplyst i konkurransegrunnlaget hvordan underkriteriene skulle evalueres.
- (8) Underkriteriet «*responstid*» skulle dokumenteres ved å «*redegjøre for responstid ved bestilling av et oppdrag. I tillegg skal det redegjøres for hasteoppdrag på kveld/helg, herunder hvilken responstid som gjelder*».
- (9) For underkriteriet «*kompetanse*» skulle leverandørene fylle ut en kompetansematrise hvor innklagede hadde angitt fire bestemte kompetanseområder. Leverandørene skulle beskrive kompetansen til de ressursene som ble tilbudt under hvert kompetanseområde. Det skulle opplyses om «*Relevant utdanning, sertifisering, tiltaksklasse og kurs*», «*Antall år med relevant erfaring*», og gis en «*Kort beskrivelse av relevant erfaring*».
- (10) Innklagede mottok tilbud fra fire leverandører, herunder NCC Industry AS og Vaktmesterkompaniet AS (heretter *klager*).
- (11) Ved tildelingsbrev 18. mars 2024 meddelte innklagede at NCC Industry AS (heretter *valgte leverandør*) var tildelt kontrakten. Klager var innstilt som nummer 2. De to øvrige leverandørene hadde blitt avvist fra konkurransen som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav.
- (12) Av tildelingsbrevet fremgikk det at klagers tilbud var lavest på «*Pris*» og hadde oppnådd 10 poeng. Valgte leverandør var gitt 9,45 poeng i henhold til den forholdsmessige beregningsmetoden som var angitt i konkurransegrunnlaget.

- (13) Evalueringen av tildelingskriteriet «Kvalitet» var illustrert gjennom følgende tabell som viste poengfordeling for hvert underkriterium:

	Løsning på oppdrag	Responstid	Kompetanse	Transportkapasitet	Tilgjengelig maskinpark	Sum potensiale	Gjennomsnitt
[Valgte leverandør]	10	8	10	10	10	48	9,60
[Klager]	10	7	9	10	10	46	9,20

- (14) Valgte leverandør hadde oppnådd 1 poeng mer enn klager på underkriteriene «responstid» og «kompetanse». Følgende begrunnelse ble gitt for evalueringen av «Kvalitet»:

«Begge leverandørene hadde best score på hvordan de har tenkt å løse oppdraget og hadde nok biler og maskiner for å utføre oppdraget, men NCC hadde flest ansatte med fagbrev og en med master enn vaktmesterkompaniet, i tillegg til det, har NCC en rask responstid på oppdraget.»

- (15) I et internt evalueringsdokument var evalueringen av klagers «responstid» gitt følgende begrunnelse:

«Responstid ved bestilling av oppdrag vil være X dager og dette virker litt treg i forhold til andre. Responstid på hasteoppdrag vil være X timer på ordinære arbeidsdager, og X timer på helg/helligdager.»

- (16) Evalueringen av tildelingskriteriet «Miljø» var illustrert gjennom følgende tabell:

	Miljøplan, miljøstrategi	Bilpark	Sertifiseringer	Sirkulær økonomi, bærekraftiltak	Returordninger	Sum potensiale	Gjennomsnitt
[Valgte leverandør]	7	10	10	8	10	45	9,00
[Klager]	8	10	8	9	7	42	8,40

- (17) Valgte leverandør hadde oppnådd 2 poeng mer enn klager på underkriteriet «sertifiseringer», og 3 poeng mer på underkriteriet «returordninger». Det var gitt følgende begrunnelse for evalueringen av klager:

«Meget bra på miljø, men har mindre sertifiseringer (6) og returordninger (2) enn konkurrenter. God miljøplan og miljøstrategi. Gode forslag på sirkulær økonomi og bærekraftiltak.»

- (18) Klagers og valgte leverandørs samlede poeng på tildelingskriteriene, ble illustrert i følgende tabell:

Kriterium	Pris	Kvalitet	Miljø			
Prosent/vekt	40 %	30 %	30 %			
Leverandør	Poeng	Poeng	Poeng	Sum totalt	Total score	Rangering
[NCC]	9,45	9,60	9,00	28,05	9,36	1
[Vaktmesterkompaniet]	10,00	9,20	8,40	27,60	9,28	2

- (19) Klager ba om innsyn i valgte leverandørs tilbud 19. mars 2024. Innklagede nektet innsyn under henvisning til at tilbudet ble ansett som en forretningshemmelighet underlagt taushetsplikt. Innklagede viste istedenfor til tildelingsbrevet med begrunnelse for evalueringen.
- (20) I etterfølgende e-postkorrespondanse stilte klager spørsmål ved evalueringen, herunder om evalueringen av valgte leverandørs sertifikater, returordninger og kompetanse. Innklagede ga klager innsyn i et internt evalueringsdokument som skulle illustrere hvordan evalueringen av tildelingskriteriene «Kvalitet» og «Miljø» var gjennomført. Her fremgikk det at også tilbudene fra de avviste leverandørene var gitt poeng under tilbudsevalueringen.
- (21) Innklagede og valgte leverandør inngikk kontrakt 10. april 2024.
- (22) Klagen ble brakt inn for klagenemnda for offentlige anskaffelser 12. april 2024.
- (23) Nemndsmøte i saken ble avholdt 2. desember 2024.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (24) Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved å inkludere tilbudene fra de avviste leverandørene i tilbudsevalueringen. For tildelingskriteriene «Kvalitet» og «Miljø» er det benyttet en relativ evalueringsmodell hvor det beste tilbudet er gitt 10 poeng, og de øvrige tilbudene er gitt poeng ut fra sammenligninger med det beste tilbudet. Evalueringsmetoden har ført til at klager ikke har fått full uttelling (10 poeng) på de underkriteriene hvor klagers tilbud er bedre enn valgte leverandørs. Om tilbudene fra de avviste leverandørene ble holdt utenfor tilbudsevalueringen, hadde klager oppnådd høyere poengsum som følge av den relative evalueringsmetoden. Tilbudsevalueringen er ikke forutberegnelig for leverandørene, og den åpner for vilkårlige evalueringer som strider mot likebehandlingsprinsippet i anskaffelsesloven § 4.
- (25) Evalueringen av underkriteriene «miljøplan» og «sirkulærøkonomi» strider mot kravene til forutberegnelighet og likebehandling, fordi de kvalifiserte tilbudene er sammenholdt med tilbud fra avviste leverandører. På disse underkriteriene er klagers tilbud rangert høyere enn valgte leverandørs, og klager skulle følgelig hatt 10 poeng.

- (26) Evalueringen av underkriteriet «*sertifiseringer*» er ikke gjort i samsvar med konkurransegrunnlaget. Konkurransegrunnlaget etterspør «*miljøfyrtårnsertifiseringer eller tilsvarende*». Ordlyden må forstås slik at alle leverandører som kan dokumentere slike sertifikater, skal ha full uttelling. Klager har ikke fått full uttelling, til tross for å være ISO 14001-sertifisert.
- (27) Evalueringen av underkriteriet «*returordninger*» er heller ikke foretatt i samsvar med konkurransegrunnlagets rammer. Innklagede synes å ha tatt utgangspunkt i antall returordninger ved evalueringen. Det sentrale må imidlertid være hvor mange fraksjoner som tilbys under de ulike returordningene. Om innklagedes forståelse legges til grunn, fremstår ikke underkriteriet egnet til å skille ut det mest miljøvennlige tilbudet.
- (28) Begrunnelsen for evalueringen av underkriteriene «*responstid*», «*kompetanse*», «*sertifiseringer*» og «*returordninger*», tilfredsstiller ikke de kravene som følger av anskaffelsesforskriften § 25-1 (2) og prinsippene i anskaffelsesloven § 4. Begrunnelsen skal sette leverandørene i stand til å forstå hvorfor valgte leverandørs tilbud har blitt vurdert som best ut fra de angitte tildelingskriteriene. Når valgte leverandør ikke tilbyr lavest pris, skal begrunnelsen i tillegg redegjøre for hvilke egenskaper ved tilbudet som veier opp for den høyere prisen. Ved skjønnspregede kriterier, som her, skjerpes kravet til begrunnelsen. Innklagede har ikke svart på hvilke egenskaper ved valgte leverandørs tilbud som medførte at tilbudet ble vurdert som bedre enn klagers. Klager er heller ikke satt i stand til å forstå hvilke relative egenskaper ved valgte leverandørs tilbud som veier opp for den høyere prisen. Den mangelfulle begrunnelsen består blant annet i at innklagede har gitt for få opplysninger om valgte leverandørs tilbud.
- (29) Innklagedes feil ved evalueringen har hatt avgjørende betydning for utfallet av konkurransen, slik at klager har krav på tilbakebetaling av klagegebyret, jf. klagenemndsforordningen § 13.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (30) Det er brukt en absolutt evalueringsmetode ved evalueringen av tildelingskriteriene «*Kvalitet*» og «*Miljø*» med tilhørende underkriterier. Evalueringsmetoden var fastsatt på forhånd, selv om den ikke var beskrevet i konkurransegrunnlaget. Konkurransegrunnlaget gir ikke grunnlag for å slutte at evalueringen skulle være relativ.
- (31) Ved evalueringen av underkriteriene «*miljøplan*» og «*sirkulærøkonomi*» har innklagede forholdt seg til den absolutte evalueringsmetoden som var bestemt på forhånd. Tilbudene fra de avviste leverandørene er tatt med for å kunne sammenlikne de kvalifiserte tilbudene med hva markedet ellers kunne tilby. Utfallet av konkurransen ville blitt det samme ved bruk av en relativ evalueringsmetode, uten å ta hensyn til de avviste tilbudene.
- (32) Evalueringen av underkriteriet «*sertifiseringer*» er i tråd med de rammene som følger av konkurransegrunnlaget. I miljøskjemaet var det opplyst at «*Anerkjente sertifiseringer vil gi høyere poeng enn mindre anerkjente*», og det var lagt til rette for at leverandørene kunne opplyse om flere sertifiseringer. Det er dermed ingen holdepunkter for at det skulle gis full uttelling for dokumentasjon av «*miljøfyrtårnsertifisering eller tilsvarende*».
- (33) Evalueringen av underkriteriet «*returordninger*» er også foretatt i tråd med konkurransegrunnlagets rammer. Det er foretatt en samlet vurdering av de angitte returordningene opp mot det overordnede målet om å redusere det samlede klimaavtrykket og miljøbelastningen i anskaffelsen.

- (34) Begrunnelsen for evalueringen tilfredsstiller de kravene som følger av anskaffelsesregelverket. For underkriteriene «*responstid*», «*kompetanse*», «*sertifiseringer*» og «*returordninger*» har innklagede gjengitt de relative fordelene i valgte leverandørs tilbud, i forhold til klagers tilbud. Det er presisert at valgte leverandør hadde rask responstid, flere ansatte med fagbrev og mastergrad, og flere relevante sertifiseringer og returordninger.
- (35) Ved prøvingen av innklagedes evaluering og begrunnelse, må klagenemnda ta hensyn til at innklagede ikke har kunnet legge frem all dokumentasjon på grunn av taushetsplikt overfor de øvrige leverandørene i konkurransen.

Klagenemndas vurdering:

- (36) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder rammeavtale om asfalteringsarbeid, som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 60 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 III jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

Evalueringen av tilbud fra avviste leverandører

- (37) Klagenemnda skal først ta stilling til klagers anførsel om at innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved å inkludere tilbudene fra de avviste leverandørene, i tilbudsevalueringen. Klager har anført at å sammenlikne de kvalifiserte tilbudene med tilbud som ikke er med i konkurransen, er lite forutberegnelig for leverandørene. Det er også anført at en slik praksis vil åpne for vilkårlige evalueringer som strider mot likebehandlingsprinsippet i anskaffelsesloven § 4.
- (38) Slik klagenemnda forstår klagers anførsel, hviler den på et premiss om at innklagede har benyttet en såkalt relativ evalueringsmetode. Relative evalueringsmetoder kjennetegnes av at det beste tilbudet i konkurransen oppnår full uttelling, og at tilbudet utgjør referanserammen for evalueringen av de øvrige tilbudene. Motstykket til slike relative evalueringsmetoder, er de absolutte evalueringsmetodene. Disse benytter et hypotetisk idealtilbud som referanseramme, slik at hvert tilbud evalueres og gis poeng uten hensyn til innholdet i de øvrige tilbudene.
- (39) Ved bruk av absolutte evalueringsmetoder vil kvaliteten på øvrige tilbud som er inngitt i konkurransen, herunder tilbud som er avvist av andre grunner, kunne påvirke hvilke forventninger oppdragsgiver har til det hypotetiske idealtilbudet. Det kan da få betydning for poenggivningen om oppdragsgiver lar seg inspirere av øvrige avviste tilbud, ved forståelsen av hva som utgjør idealtilbudet. Tilbudene evalueres likevel ut fra sammenligninger med idealtilbudet, og ikke med hverandre. Poengforskjellen mellom de konkurrerende tilbudene påvirkes i prinsippet ikke av innholdet i slike avviste tilbud. De relative evalueringsmetodene innebærer derimot at tilbudene evalueres ut fra sammenligninger med hverandre. Ved bruk av relative metoder vil hensyntaken til tilbud som ikke lenger er med i anskaffelsen, derfor utgjøre en usaklig påvirkning av forholdet mellom de konkurrerende tilbudene. Siden adgangen til å sammenligne de kvalifiserte tilbudene med tilbud som ikke er med i konkurransen beror på hvilken evalueringsmetode som er brukt, blir spørsmålet for klagenemnda om innklagede har brukt en relativ eller absolutt evalueringsmetode ved evalueringen av tildelingskriteriene «*Miljø*» og «*Kvalitet*».

- (40) Utgangspunktet er at oppdragsgiver plikter å følge den fremgangsmåten som er beskrevet i konkurransegrunnlaget. Her er det imidlertid ikke sagt noe om hvordan evalueringen av tildelingskriteriene «Miljø» og «Kvalitet» skal foregå. For klagenemnda har innklagede opplyst å ha benyttet en absolutt evalueringsmetode. Det hevdes at det var forhåndsbestemt at tildelingskriteriene skulle evalueres ut fra en skjematisk beskrivelse av hva som kjennetegnet poengene 0-10. For å oppnå 10 poeng, krevdes at tilbudet møtte følgende beskrivelse:

«Komplett oppfyllelse av alle krav. Vanskelig å forestille seg et bedre svar i denne konkurransen.»

- (41) De øvrige poengene var basert på graden av forbedringspotensial i tilbudet. Klagenemnda skal ved vurderingen legge til grunn det mest sannsynlige faktum. I den forbindelse vil innklagedes forklaring av sin egen fremgangsmåte, veie tungt. Spørsmålet for klagenemnda er om andre opplysninger i saken kan sannsynliggjøre at tilbudene likevel er evaluert etter en relativ evalueringsmetode.
- (42) Av tildelingsbrevet fremgår det at klager og valgte leverandør har oppnådd 10 poeng på flere av de samme underkriteriene, herunder «løsning på oppdrag», «transportkapasitet» og «bilpark». Underkriteriene «transportkapasitet» og «bilpark» er riktignok kvantitative kriterier hvor det er mulig at akkurat samme mengde tilbys under to tilbud, slik at to tilbud kan oppnå 10 poeng også ved en relativ metode. Underkriteriet «løsning på oppdrag» legger derimot opp til en skjønnsmessig vurdering. I en slik vurdering skal selv små forskjeller gi utslag ved bruk av en relativ metode. Små ulikheter er imidlertid ikke til hinder for at det for begge tilbudene er «Vanskelig å forestille seg et bedre svar», slik den absolutte metoden krevde for å oppnå 10 poeng. Siden relative evalueringsmetoder kjennetegnes ved at kun det beste tilbudet oppnår 10 poeng, tilsier poenggivningen at det er benyttet en absolutt metode ved evalueringen.
- (43) Tildelingsbrevet inneholdt også en samlet begrunnelse for klagers og valgte leverandørs gjennomsnittspoengsum under hvert tildelingskriterium. Begrunnelsene bruker formuleringer som «begge leverandører», noe som indikerer at underkriteriene er evaluert ved relative sammenlikninger. For klagenemnda har innklagede imidlertid gjort gjeldende at disse formuleringene ikke gjenspeiler evalueringsmetoden. Innklagede har forklart at det er brukt slike formuleringer for å peke på likheter og forskjeller i tilbudene etter evalueringen, for å synliggjøre de relative fordelene ved valgte leverandørs tilbud, slik anskaffelsesforskriften § 25-1 krever av begrunnelsen. Begrunnelsen i tildelingsbrevet kan altså ikke tas til inntekt for at det er benyttet en relativ evalueringsmetode.
- (44) Det interne evalueringsdokumentet viser evalueringen av alle de fire tilbudene under hvert underkriterium. På underkriteriet «responstid» har klager oppnådd 7 poeng, og de øvrige tilbudene har oppnådd 8, 8 og 10 poeng. Det er gitt følgende begrunnelse for klagers poeng:

«Responstid ved bestilling av oppdrag vil være X dager og dette virker litt tregt i forhold til andre. Responstid på hasteoppdrag vil være X timer på ordinære arbeidsdager, og X timer på helg/helligdager.»

- (45) Isolert sett tyder begrunnelsen på at poengene er beregnet ut fra relative sammenlikninger av tilbudene. Klagenemnda finner imidlertid at begrunnelsen må leses i lys av den øvrige

dokumentasjonen som er gitt i saken. Som nevnt, innebar den absolutte evalueringsmetoden at 10 poeng ble delt ut til tilbud hvor det ikke kunne tenkes et bedre svar, mens de lavere poengene ble delt ut basert på graden av forbedringspotensial i tilbudet. Innholdet i ett tilbud, uavhengig av om tilbudet er med i konkurransen, vil dermed bidra til å belyse eventuelle forbedringsområder i et annet tilbud. Nemnda kan derfor ikke se at slike sammenlikninger skal medføre at evalueringen har vært relativ. Nemnda tilføyer i den forbindelse at slike sammenlikninger har store likhetstrekk med situasjonen der innklagede bruker tidligere erfaringer og kunnskap for å evaluere underkriteriene.

- (46) På denne bakgrunn, hvor det særlig er vektlagt at innklagede har bekreftet at en absolutt evalueringsmodell ble fastsatt i forkant, finner ikke klagenemnda det sannsynliggjort at innklagede har benyttet en relativ evalueringsmetode. Klagers anførsel om at evalueringen er ulovlig fordi tilbudene fra de avviste leverandørene er tatt med, fører dermed ikke frem.

Tilbudsevalueringen

- (47) Klagenemnda skal i det følgende ta stilling til om innklagedes tilbudsevaluering er lovlig.
- (48) Klager anfører at evalueringen av «*miljøplan*» og «*sirkulærøkonomi*» strider mot kravene til forutberegnelighet og likebehandling, fordi tilbudene fra de avviste leverandørene er tatt med i evalueringen. Dette skal ha ført til at klagers tilbud ikke har fått full uttelling (10 poeng) på de underkriteriene hvor klagers tilbud er bedre enn valgte leverandørs. Som redegjort for ovenfor, har innklagede benyttet en absolutt evalueringsmetode. Det vil si at tilbudene er evaluert uavhengig av hverandre, slik at innholdet i de avviste tilbudene ikke har påvirket klagers uttelling i relasjon til valgte leverandør.
- (49) Klagers anførsel om at evalueringen av underkriteriene «*miljøplan*» og «*sirkulærøkonomi*» er ulovlig, fører dermed ikke frem.
- (50) Klagenemnda tar i det følgende stilling til klagers anførsel om at evalueringen av underkriteriet «*sertifiseringer*», ikke er foretatt i tråd med de rammene som oppstilles i konkurransegrunnlaget.
- (51) Klagenemnda skal ikke foreta en ny tilbudsevaluering. Det klagenemnda skal prøve, er hvorvidt innklagede har forholdt seg til tildelingskriteriene slik de er angitt i konkurransegrunnlaget, om tilbudenes innhold er korrekt fastlagt, og om evalueringen er vilkårlig, sterkt urimelig eller i strid med de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4, jf. for eksempel Rt. 2007 s. 1783 avsnitt 44.
- (52) Underkriteriet «*sertifiseringer*» hørte til under tildelingskriteriet «*Miljø*», som var vektet 30 prosent. Evalueringen skulle skje etter oppdragsgiverens skjønn, basert på leverandørenes utfylling av miljøskjemaet.
- (53) I konkurransegrunnlaget stod det at leverandørene «*bør legge frem miljøfyrtårnsertifikat eller tilsvarende sertifikat*». Sertifiseringene skulle fylles inn i miljøskjemaet. Der var det gitt «*Generell informasjon*» om hvordan underkriteriene skulle dokumenteres og evalueres. Denne informasjonen differensierte ikke mellom kriteriene, og må antas å gjelde for alle fem. Det stod blant annet at dersom leverandørene ønsket å gi flere

opplysninger enn det var plass til i skjemaet, kunne det legges til rader ved behov. Det stod også at «*Anerkjente sertifiseringer vil gi høyere poeng enn mindre anerkjente*».

- (54) Konkurranses grunnlagets ordlyd kan isolert sett indikere at dokumentasjon av «*miljøfyrtårnsertifikat eller tilsvarende*», er tilstrekkelig for å oppnå full uttelling. Konkurranses grunnlaget må imidlertid leses i sammenheng med miljøskjemaet. Her er det tilrettelagt for å opplyse om flere sertifiseringer, og det er informert om at enkelte sertifiseringer vil gi høyere poeng enn andre. Ut fra en samlet lesing av hva som er kommunisert til leverandørene, er det rimelig å forstå underkriteriet slik at flere sertifiseringer kan gi poeng samtidig. Denne forståelsen støttes av at skjemaet som skulle fylles ut, hadde overskriften «*Selskapets sertifiseringer, maks 10 poeng*». Bruken av flertall indikerer at både antall sertifiseringer, og sertifiseringenes kvalitet og innhold, har betydning for evalueringen. Det er ikke mest naturlig å forstå underkriteriet slik at det mest anerkjente sertifikatet alene skal være styrende for evalueringen, slik klager anfører.
- (55) Ved evalueringen av «*sertifiseringer*» har klager oppnådd 8 poeng for sine seks sertifiseringer, og valgte leverandør har oppnådd 10 poeng for sine ni sertifiseringer. At det skilles to poeng mellom tilbudene, er begrunnet i at klager hadde tre færre sertifiseringer enn valgte leverandør. For klagenemnda har innklagede videre opplyst at det er foretatt en samlet vurdering av de tilbudte sertifiseringene, holdt opp mot det overordnede målet om å redusere anskaffelsens samlede klimaavtrykk og miljøbelastning, i tråd med anskaffelsesforskriften § 7-9 første ledd. Poenggivningen synes å bekrefte at det ikke er gitt et bestemt antall poeng per sertifisering, men at det er foretatt en kvalitativ vurdering av hvert sertifikat. Slik saken er opplyst, er det derfor ikke tilstrekkelige holdepunkter for ikke å legge innklagedes forklaring til grunn.
- (56) Klagers anførsel om at evalueringen av underkriteriet «*sertifiseringer*» er ulovlig, fører ikke frem.
- (57) Klagenemnda tar så stilling til klagers anførsel om at evalueringen av underkriteriet «*returordninger*», er ulovlig.
- (58) Underkriteriet «*returordninger*» skulle også dokumenteres i miljøskjemaet. Der ble leverandørene bedt om å oppgi «*Type returordning*», i hvilken grad returordningene var «*Gjennomført i mengde eller %*», og «*Avvik/status*» for hver enkelt returordning. Oppdragsgiver hadde illustrert hvordan utfylling kunne gjøres, gjennom et eksempel. I eksempelet var det under «*Type returordning*», nevnt «*Emballasje, elektronisk avfall, dekk, batterier osv.*». Graden av gjennomføring var beskrevet ved at «*Leverandør tar imot emballasje ved levering av varer for alle brukerne av avtalen om dette er ønskelig*». Utover dette eksempelet, var det ikke gitt strenge føringer for hvordan skjemaet skulle fylles ut. Under fanen med generell informasjon stod det at «*[p]laner og strategier vil gi poeng, selv om de ikke er fullførte. Jo mer ambisiøse, jo bedre*», og at «*[r]esultater og gjennomførte ordninger vil gi høyere poeng*».
- (59) Hvilke rammer som gjelder for evalueringen, beror på en helhetlig vurdering av hva som er kommunisert i anskaffelsesdokumentene. Verken i konkurransegrunnlaget eller gjennom overskriftene i skjemaet for «*returordninger*», er det gitt tydelige rammer for evalueringen. I eksempelet på utfylling er det listet opp flere typer avfall i én og samme kolonne. Alternativet ville vært å oppgi de ulike avfallstypene, som emballasje og batterier, i hver sine kolonner. Når dette ikke er gjort, gir eksempelet inntrykk av at det sentrale ved evalueringen er hva returordningene går ut på, og ikke antall returordninger.

Med andre ord at underkriteriet skal evalueres kvalitativt, og ikke kvantitativ. Videre opplyste veiledningen om at resultater og gjennomførte ordninger ville gi høyere poeng enn planer. At ulike returordninger kunne gi ulikt antall poeng, forsterker inntrykket av at det skulle foretas en kvalitativ vurdering av returordningene.

- (60) Ved evalueringen av «*returordninger*» har klager oppnådd 7 poeng for sine to returordninger, og valgte leverandør har oppnådd 10 poeng for sine elleve. Det fremgår av e-postkorrespondansen mellom partene, at klager tilbød returordninger for opptil 18 fraksjoner. I begrunnelsen har innklagede vist til at klager hadde to returordninger, mot valgte leverandørs elleve. For klagenemnda har innklagede gjort gjeldende at det også er foretatt en samlet vurdering av returordningene, holdt opp mot målet om å minimere anskaffelsens klimaavtrykk og miljøbelastning.
- (61) Ved vurderingen av innklagedes evaluering, må det tas hensyn til at leverandørene har hatt stor valgfrihet om hvordan returordningene skulle beskrives, og hvilke følger denne valgfriheten har hatt for hvordan returordningene er presentert. Innklagedes eksempel illustrerte at returordninger for flere avfallstyper kunne beskrives i én og samme rad. Eksempelet stengte imidlertid ikke for at det kunne angis en egen returordning for hver tilbudte avfallstype. Av begrunnelsen fremgår det at hver utfylte rad har gitt uttelling som én returordning. Både begrunnelsen og det interne evalueringsdokumentet trekker frem antall returordninger, slik at antall tilbudte returordninger fremstår som sentralt i evalueringen. Slik saken er opplyst, fremgår det ikke i hvilken grad innklagede ved evalueringen har tatt hensyn til at returordningene kan være presentert på ulik måte, slik at returordningenes innhold kan variere. Det er for eksempel ikke sagt noe om hvilke avfallstyper som inngår i returordningene, eller hvor effektive returordningene er.
- (62) Slik saken er opplyst kan klagenemnda derfor ikke se at det er foretatt en slik vurdering av innholdet i de tilbudte returordningene, som konkurransegrunnlaget legger opp til. Evalueringen av «*returordninger*» er foretatt i strid med kravet til forutberegnelighet i anskaffelsesloven § 4. På bakgrunn av denne konklusjonen, tar ikke klagenemnda stilling til klagers anførsel om at begrunnelsesplikten er brutt i relasjon til underkriteriet «*returordninger*».

Begrunnelsesplikten

- (63) Klager anfører at innklagede ikke har overholdt begrunnelsesplikten for evalueringen av underkriteriene «*sertifiseringer*», «*responstid*», og «*kompetanse*».
- (64) Klagenemnda tar først stilling til om begrunnelsen for evalueringen av underkriteriet «*kompetanse*», er lovlig.
- (65) Det følger av anskaffelsesforskriften § 25-1 (1) og (2) at oppdragsgiver skal gi leverandørene en begrunnelse for valget av leverandør «*samtidig*» som valget meddeles. Begrunnelsen skal inneholde «*en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene*». At begrunnelsen skal gis samtidig, vil si at det er den første begrunnelsen som er gitt, som skal vurderes, se klagenemndas sak 2018/400 avsnitt 46.
- (66) For å overholde begrunnelsesplikten må oppdragsgiver beskrive det valgte tilbudets egenskaper, hvordan egenskapene ble evaluert under det enkelte tildelingskriteriet, og hvorfor disse egenskapene skilte valgte leverandørs tilbud fra de øvrige tilbudene.

Begrunnelsen skal sette leverandørene i stand til å vurdere om anskaffelsen har foregått i tråd med anskaffelsesregelverket, se Prop. 12 L (2011-2012) s. 60.

- (67) Underkriteriet «kompetanse» tilhørte tildelingskriteriet «Kvalitet», og skulle dokumenteres gjennom en kort beskrivelse av de tilbudte ressursenes relevante utdanning og erfaring. Det var ikke sagt noe om forholdet mellom utdanning og erfaring. Dokumentasjonskravet la følgelig opp til at innklagede skulle vurdere den samlede kompetansen som ble tilbudt. Tildelingsbrevet viser at klager har oppnådd 9 poeng, og at valgte leverandør har oppnådd 10 poeng.

- (68) I tildelingsbrevet er det gitt en samlet begrunnelse for evalueringen av tildelingskriteriet «Kvalitet». Om kompetanse er det skrevet følgende:

«[...] men NCC hadde flest ansatte med fagbrev og en med master».

- (69) Begrunnelsen for evalueringen er kortfattet. Den må imidlertid leses i lys av hva underkriteriet etterspurte. Underkriteriet la opp til at innklagede skulle foreta en skjønnsmessig vurdering av den kompetansen som ble tilbudt. Av begrunnelsen fremgår det at innklagede la vekt på at valgte leverandør hadde flere ansatte med fagbrev enn klager, og at valgte leverandør hadde en ansatt med mastergrad. Det er altså vist til de konkrete relative fordelene ved valgte leverandørs tilbud. Begrunnelsen tilfredsstiller dermed forskriftens krav, og klagers anførsel fører ikke frem.

- (70) Klagenemnda tar så stilling til om begrunnelsen for evalueringen av underkriteriet «responstid», er lovlig.

- (71) Også underkriteriet «responstid» hørte til under tildelingskriteriet «Kvalitet». Konkurranses grunnlaget ba leverandørene «redegjøre for responstid ved bestilling av et oppdrag. I tillegg skal det redegjøres for hasteoppdrag på kveld/helg, herunder hvilken responstid som tilbys».

- (72) Tildelingsbrevet viser at klager ble gitt 7 poeng, og at valgte leverandør fikk 8 poeng. Følgende begrunnelse ble gitt for evalueringen:

«[...] i tillegg til det, har NCC en rask responstid på hasteoppdraget.»

- (73) Også her er begrunnelsen kortfattet og må leses i lys av hva underkriteriet etterspurte. For en rimelig opplyst leverandør er det naturlig å forstå ordlyden i konkurranses grunnlaget slik at underkriteriet skulle evalueres ut fra raskeste responstid. Til tross for at det kunne ha kommet tydeligere frem at valgte leverandør hadde en *raskere* responstid enn klager, finner klagenemnda at begrunnelsen i tilstrekkelig grad synliggjør de relative fordelene ved valgte leverandørs tilbud. Klagers anførsel om at begrunnelsen er mangelfull, fører ikke frem.

- (74) Klagenemnda skal så ta stilling til om begrunnelsen for evalueringen av underkriteriet «sertifiseringer», er lovlig.

- (75) Underkriteriet «sertifiseringer» tilhørte tildelingskriteriet «Miljø». Som redegjort for i avsnitt 52-54 la konkurranses grunnlaget opp til en evaluering av antall sertifiseringer som ble tilbudt, og innholdet i de enkelte sertifiseringene. Klager oppnådde 8 poeng, og valgte leverandør oppnådde 10 poeng.

(76) I tildelingsbrevet er det gitt en samlet begrunnelse for evalueringen av tildelingskriteriet «Miljø». Om underkriteriet «sertifiseringer» står følgende om klagers tilbud:

«[...] har mindre sertifiseringer (6) og retur-ordninger (2) enn konkurrenter.»

(77) Begrunnelsen løfter frem de kvantitative forskjellene mellom tilbudene. Slik begrunnelsen er formulert, kommer det imidlertid ikke frem i hvilken grad det også var innholdsmessige forskjeller i leverandørenes sertifiseringer, slik konkurransegrunnlaget la opp til. Det er dermed ikke i tilstrekkelig grad gjort rede for de egenskaper og relative fordeler ved valgte leverandørs tilbud, som førte til forskjellig uttelling. Begrunnelsen for evalueringen av underkriteriet «sertifiseringer» tilfredsstilte ikke forskriftens krav, og klagers anførsel har ført frem.

Tilbakebetaling av klagegebyr

(78) Klagenemnda har kommet til at innklagede har brutt regelverket ved ikke å evaluere underkriteriet «returordninger» i tråd med konkurransegrunnlagets rammer, og ved at det er gitt en utilstrekkelig begrunnelse for evalueringen av underkriteriet «sertifisering». Feilene «kan» ha påvirket resultatet av konkurransen, og klagegebyret skal tilbakebetales, jf. klagenemndsforordningen § 13.

Konklusjon:

Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved evalueringen av underkriteriet «returordninger», og ved å gi en utilstrekkelig begrunnelse for evalueringen av underkriteriet «sertifisering».

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Bjørn Berg

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur