



**Klagenemnda  
for offentlige anskaffelser**

*Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse om drift av servicelinjer i Bergen. Klagenemnda fant at innklagede ikke hadde brutt anskaffelsesreglene ved å avvise klagers tilbud på grunnlag av at tilbudet ikke dekket beskrivelsen angitt i konkurransegrunnlaget.*

**Klagenemndas avgjørelse 26. mars 2007 i sak 2006/107**

Klager: Gaia Reiser AS

Innklaget: Bergen kommune

**Klagenemndas medlemmer:** Siri Teigum, Andreas Wahl og Jakob Wahl

**Saken gjelder:** Konkurranses grunnlag. Avvisning.

**Bakgrunn:**

- (1) Bergen kommune (heretter kalt innklagede) kunngjorde 8. februar 2006 en åpen anbudskonkurranse i DOFFIN-databasen/Norsk Lysningsblad om drift av servicelinjer i Bergen i fem år fra 1. januar 2007. Servicelinjene gir et busstilbud tilpasset eldre og bevegelseshemmede, slik at disse lettere kan komme seg til og benytte servicefunksjoner og aktiviteter. Årlig godtgjørelse basert på tallene for 2006 var oppgitt til kr. 1.573.006,- pluss trafikkinntekter på kr 241.227,- (estimert for 2005).
- (2) Gaia Reiser AS (heretter kalt klager) leverte tilbud 24. april 2006, men tilbudet ble avvist ved brev fra innklagede 24. mai 2006, fordi tilbudet etter innklagedes vurdering ikke dekket konkurransegrunnlagets krav om at dagens traseer skulle opprettholdes som en del av et fremtidig tilbud. Kontrakten ble besluttet tildelt Os Minibuss Service. Hovedkriteriet for valg av leverandør var det økonomisk mest fordelaktige tilbudet for oppdragsgiver, basert på fire likestilte underkriterier. Disse var trasé, frekvens, antall rutekilometer/-timer og materiell. Klager har operert servicelinjene siden 1998, etter å ha overtatt oppdraget etter Bergen Sporveier. Utlysningen i februar 2006 var første gang oppdraget ble konkurranseutsatt.
- (3) Fra konkurransegrunnlaget hitsettes fra pkt. 3 *LEVERANSEBESKRIVELSE*:

**”3.1. Generelt om leveransebeskrivelsen**

**Postadresse**  
Postboks 439, Sentrum.  
5805 Bergen

**Besøksadresse**  
Olav Kyrres gate 8  
5014 Bergen

Tlf.: 55 59 75 00

Faks: 55 59 75 99

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

Leveransebeskrivelsen er de nærmere definerte krav oppdragsgiver stiller til de tjenester som skal anskaffes. Dersom den tilbudte tjenesten ikke tilfredsstiller enkelte av oppdragsgivers krav må dette presiseres i tilbudet. Avvikene skal være presise og entydige, og skal være beskrevet slik at oppdragsgiver kan vurdere avvikene uten kontakt med leverandør, jf. pkt. 6

### **3.2 Oppdraget.**

Anbyder skal tilby ruteopplegg for Servicelinjer i Bergen. Det forutsettes at dagens traseer er en del av et fremtidig tilbud. Vedlegg 2 er et eksempel på utfylt routeskjema basert på dagens tilbud. Tilbyder står fritt til å endre dagens frekvens og koble til andre traseer, jfr bla opplysninger under 3.2.1. Opplysninger om dagens kjøring fremkommer av statistikker for 2005 som er inntatt i vedlegg 7 (merk at statistikker er utarbeidet av dagens operatør). Tilbyder skal i tilbuds brevet argumentere/sannsynliggjøre hvorfor tilbudt ruteopplegg er best mulig tilpasset brukergruppens behov, pkt. 1.3.3.

Tilbyder skal dokumentere passasjergrunnlag og metode anvendt for utregning av passasjergrunnlaget.

Tilbyder skal levere kun ett løsningsforslag.

I dagens ruteopplegg er det definert geografiske soner hvor passasjerene kan stoppe servicebuss i rute ved å rekke ut hånden som stoppsignal. Tilbudet skal synliggjøre slikt geografisk område hvor tilbyder ønsker å tilby denne praksis. Oppdragsgiver presiserer at denne stoppraksis ikke kan garanteres av oppdragsgiver, og at tilbyder selv bærer eventuell risiko ved at slik praksis for stopp ikke godkjennes av ansvarlig offentlig myndighet.”

- (4) Fra konkurransegrunnlagets pkt 4 TILDELINGSKRITERIER, hitsettes:

“-----

#### **4.2 Hovedkriterier for valg av leverandør i denne konkurransen**

I denne konkurransen har oppdragsgiver valgt følgende hovedkriterieum for valg av leverandør:

*Det økonomisk mest fordelaktige tilbudet for oppdragsgiver.*

*Alle de kriterier som fremgår under i pkt. 4.3 skal vektlegges i vurderingen av det økonomisk mest fordelaktige tilbud.*

#### **4.3 underkriterier ved ”økonomisk mest fordelaktig” tilbud**

I vurderingen av det ” økonomisk mest fordelaktige tilbudet” vil følgende underkriterier bli vurdert, og alle fire kriterier vil bli vektlagt likt:

- 1. Trasé tilpasset måloppnåelse for brukergruppen, jfr. Pkt. 1.3.3 og pkt. 2.3**
- 2. Frekvens**
- 3. Antall rutekilometer og rutetimer som leveres**
- 4. Materiell**

----

Dokumentasjon:

Tilbyder må i tilbuds brevet gjøre rede for hvordan kriteriene 1 og 2 er oppfylt.

-----

”

- (5) I vedlegg 2 til konkurransegrunnlaget var dagens ruteopplegg beskrevet med linjebeskrivelse for hver av de tre linjene, Landås, Møhlenpris-Nordnes-Sandviken (senere også kalt Sentrumslinjen/traseen) og Grønnestølen-Laksevåg, frekvens og rutetider var listet opp og hver av linjene har beskrevet 5-7 passeringsteder. Et trasékart var også vedlagt. Fra linjebeskrivelsen til linjen Møhlenpris-Nordnes-Sandviken (Sentrumslinjen) hitsettes:

”

|                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------|
| <i>Linjebeskrivelse: Møhlenpris-Nordnes-Sandviken</i>              |
| <i>Dager turene blir kjørt: Mandag, tirsdag, torsdag og fredag</i> |

|              |                     |
|--------------|---------------------|
| <i>Trasé</i> | <i>Klokkeslett:</i> |
|--------------|---------------------|

|                      |      |      |      |      |
|----------------------|------|------|------|------|
| <i>Møhlenpris</i>    | ---- | ---- | ---- | ---- |
| <i>Sandviken</i>     | ---- | ---- | ---- | ---- |
| <i>Nordnes</i>       | ---- | ---- | ---- | ---- |
| <i>Starvhusgaten</i> | ---- | ---- | ---- | ---- |
| <i>Bystasjonen</i>   | ---- | ---- | ---- | ---- |
| <i>Møhlenpris</i>    | ---- | ---- | ---- | ---- |

”

- (6) I oversendelsen av klagers tilbud er det avkrysset for at ”Tilbudet er gitt med basis i oppdragsgivers konkurransegrunnlag av 07.02.2006 m/vedlegg, uten avvik eller endringer fra vår side.” Fra klagers tilbud hitsettes fra innledningen:

”----

*Gaia Reiser AS innleverer herved tilbud etter Deres spesifikasjoner.*

*Gaia Reiser har ingen avvik eller forbehold i forhold til konkurransegrunnlagets bestemmelser.”*

- (7) Fra klagers tilbud under overskriften ”Oppfyllelse av kriterier i pkt 4.3.1 og 4.3.2 i konkurransegrunnlaget” hitsettes:

**“Av vesentlige endringer i forhold til dagens servicelinjetraseer nevnes spesielt:**

- *Sentrumslinjen knyttes opp til Busstasjonen (og NSB) og Bergen Storsenter.*
- *Sentrumslinjen knyttes til Melkeplassen og Laksevåg senter.*
- 

----

-----”

- (8) Av kartmaterialet og av detaljert beskrivelse i tilbudet av Sentrumslinjen, framgår det at Nordnes ikke dekkes av tilbudet. Det hitsettes fra klagers tilbud Vedlegg 9:

”

|                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------|
| <i>Linjebeskrivelse: 3. Sentrumslinjen</i>                        |
| <i>Dager turen blir kjørt: Mandag, tirsdag, torsdag og fredag</i> |

| <i>Trasé</i>           | <i>Klokkeslett:</i> |      |      |      |
|------------------------|---------------------|------|------|------|
| <i>Møhlenpris</i>      | ----                | ---- | ---- | ---- |
| <i>Galleriet</i>       | ----                | ---- | ---- | ---- |
| <i>Sandviken</i>       | ----                | ---- | ---- | ---- |
| <i>Torget</i>          | ----                | ---- | ---- | ---- |
| <i>Bystasjonen</i>     | ----                | ---- | ---- | ---- |
| <i>Melkeplassen</i>    | ----                | ---- | ---- | ---- |
| <i>Laksevåg senter</i> | ----                | ---- | ---- | ---- |
| <i>Melkeplassen</i>    | ----                | ---- | ---- | ---- |
| <i>Bystasjonen</i>     | ----                | ---- | ---- | ---- |
| <i>Møhlenpris</i>      | ----                | ---- | ---- | ---- |

”

- (9) Fra innklagedes brev av 24. mai 2006 der tilbudet avvises, hitsettes:

”----

*I konkurransegrunnlagets oppdragsbeskrivelse er det et absolutt krav at dagens traseer opprettholdes som en del av fremtidig tilbud. Det er tillatt å endre dagens frekvens.*

*I Deres tilbud er ikke dagens traseer opprettholdt, i den forstand at Nordnestraseen er tatt ut.*

*Iht forskrift om offentlige anskaffelser (foa) § 8-10, 1.ledd bokstav d plikter oppdragsgiver å avvise tilbud når:*

*”d. det på grunn av forbehold eller på grunn av feil, uklarheter, ufullstendigheter eller lignende i en åpen eller begrenset anbudskonkurranse kan medføre tvil om hvordan tilbudet skal bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene.”*

*Manglende angivelse av den trasé som det er bedt om i konkurransegrunnlagets pkt 3.2, er en ufullstendighet ved tilbudet som gjør at tilbudet ikke er sammenlignbart med øvrige tilbud i konkurransen.*

*Grunnet forhandlingsforbudet i anbudskonkurranser, jfr foa § 9-1, vil det ikke være mulig å endre tilbudt trasé/rutetilbud, jfr også konkurransegrunnlaget pkt 1.6.2.*

*Tilbudet må derfor avvises.*

----”

- (10) Klager påklaget avvisningen den 12. juni 2006, men innklagede opprettholdt sin beslutning. Ved klage av 7. juli 2006 ble saken brakt inn for KOFA.

**Anførsler:***Klagers anførsler:*

- (11) Klager anfører i sin klage av 7. juli 2006, at innklagede uriktig har avvist klagers tilbud. Det hevdes at konkurransegrunnlaget ikke inneholdt en absolutt forutsetning om at eksisterende trasé skulle opprettholdes.
- (12) Klager anfører at tilbudet omfattet alle tre traseer som var etterspurt, Landåstraseen, Løvestakktraseen og Sentrumstraseen. Klager hevder at de, på bakgrunn av egne erfaringer fra å operere servicelinjene foretok noen justeringer i Sentrumstraseen for å kvalitetssikre og bedre tilbudet. Dette hevdes å ikke ligge utenfor det konkurransegrunnlagets 3.2 satte som forutsetning
- (13) Videre hevdes at "trasé" må forstås at det skal etableres et kjøremønster innenfor et nærmere angitt område. Hvordan kjøremønsteret eksakt skal se ut, hevdes ikke å være fastlagt med bindende virkning gjennom valg av trasé. Ordet "trasé" oppfattes av klager som en linje som skal frekventeres innenfor disse områder, slik at disse områder av byen får et transporttilbud. Hvordan ruten/linjen eksakt legges opp, hevdes å måtte være opp til den enkelte tilbyder. Det anføres at dette er bransjens forståelse av uttrykket "trasé".
- (14) Subsidiært hevdes at dersom klagers tilbud vurderes å falle utenfor konkurransegrunnlagets pkt 3.2, er 3.2 så uklar at konkurransegrunnlaget må anses for mangelfullt. Det hevdes at dersom det ikke skulle være adgang til mindre endringer av linjene innefor traseen, så burde dette ha kommet klarere frem i konkurransegrunnlaget.
- (15) Atter subsidiært hevdes at innklagede burde ha kontaktet klager for å innhente opplysninger om hvorfor Nordnes ikke var omfattet av tilbudet, slik at tilbudet kunne blitt rettet. Klager oppga at tilbudet ikke hadde avvik. Innklagede hadde derfor i følge klager en klar oppfordring til å få klarlagt hvorfor Nordnes var utelatt. Klager anfører at dette må anses som en saksbehandlingsfeil, særlig på bakgrunn av at klager hadde operert servicelinjene siden 1998, og derfor hadde erfaring og kjennskap til driften av linjene.

*Innklagedes anførsler:*

- (16) Innklagede anfører at konkurransegrunnlaget var klart og utvetydig utformet. Det hevdes at eksisterende rutetrasé var et minstekrav til tilbudene.
- (17) Innklagede hevder at ordet "trasé" rent språklig må oppfattes som "vei som kommunikasjonsmiddel kjører", og at dette ikke er synonymt med ordet "linje" eller med at det "skal etableres et kjøremønster innenfor et nærmere angitt område", slik klager anfører. Klager har i følge innklagede ikke dokumentert at det eksisterer en slik avvikende forståelse i bransjen. Under enhver omstendighet hevdes det at det å utelukke vel 2 km av den trasé som var beskrevet i konkurransegrunnlagets vedlegg, medfører at man er langt utenfor den naturlige forståelsen av ordet "trasé".
- (18) Innklagede hevder videre at opplysningen i konkurransegrunnlaget om at tilbyder står fritt til å endre dagens frekvens og koble til andre traseer, støtter opp om tolkningen. Det anføres også at verken klager eller noen av de øvrige tilbydere har

tatt kontakt med innklagede for å få klargjort dette punktet i konkurransegrunnlaget.

- (19) Innklagede anfører videre at klagers avvik var såpass betydelig at retting ikke kunne tillates. Når over 2 km av en linje var tatt ut, hevdes dette å utgjøre et vesentlig avvik. Etter klagers oppfatning medførte avviket tvil om hvorledes tilbudet skulle bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene, slik at innklagede pliktet å avvise tilbudet.
- (20) Subsidiært hevdes det at tilbudet måtte avvises under henvisning til at det inneholdt avvik fra konkurransegrunnlaget som var i strid med anskaffelsesforskriftens § 8-6 (avvik fra konkurransegrunnlaget og alternative løsninger).
- (21) Innklagede anfører at det ikke var adgang til og i alle fall ikke forelå noen plikt til å gi innklagede adgang til å endre sitt tilbud, jf anskaffelsesreglenes forbud mot forhandlinger ved åpne anbudskonkurranser. Innklagedes særlig kunnskaper og erfaring med servicelinjene kan i følge innklagede ikke tillegges vekt. Hvis det ble gjort, ville dette være i strid med likebehandlingsprinsippet.

#### **Klagenemndas vurdering:**

- (22) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsens verdi er over EØS-terskelverdien, og anskaffelsen følger derfor forskrift om offentlige anskaffelser (av 2001) del I og II, jf forskriftens § 2-2.

#### *Konkurransegrunnlaget og tolkningen av "trasé"*

- (23) Det er anført at konkurransegrunnlaget er uklart eller mangelfullt utformet slik at det ga grunnlag for misforståelser. Oppdraget er beskrevet som å tilby ruteopplegg for Servicelinjer i Bergen, der det forutsettes at dagens traseer er en del av et fremtidig tilbud. Videre er det angitt at tilbyder står fritt til å endre dagens frekvens. Dagens ruteopplegg er beskrevet med angivelse av linjer og trasé samt trasékart. Nemnda kan vanskelig se at dette samlet sett en er uklar eller mangelfull beskrivelse av hva det ønskes tilbud på. Når det framgår at dagens traseer forutsettes å være en del av det fremtidige ruteopplegget, må det, slik nemnda tolker dette, dagens traseer dekkes. I tillegg kan det tilbys noe mer.
- (24) Klager har anført at begrepet "trasé" må tolkes som at det skal etableres et kjøremønster innefor et nærmere angitt område. Videre at hvordan kjøremønsteret eksakt skal bli seende ut ikke anses å være fastlagt med bindende virkning gjennom valg av trasé. Trasé oppfattes av klager mer å være en linje som skal frekventeres innenfor disse områder, slik at disse områder av byen får et transporttilbud. Klager hevder også at dette samsvarer med tolkningen i bransjen.
- (25) Klagenemnda kan vanskelig følge klagerens tolkning. Det er ikke dokumentert nærmere at det er etablert en bransjenorm som støtter tolkningen. Nemnda må derfor legge til grunn den alminnelige forståelsen av begrepene. En "linje" må normalt oppfattes som en avgrenset del av en transportyters rutetilbud. "Trasé" oppfattes normalt som den konkrete veien som kjøres på den aktuelle linjen eller strekningen. Ordet har fransk opprinnelse og betyr direkte oversatt å streke opp

eller trekke opp. CapLex nevner som eksempler: 1. *opptrukket, planlagt linje for jernbane, vei, kanal eller lignende på arbeidstegning og i terreng* samt 2. *den ruten som følges av buss, tog og lignende*. Når konkurransegrunnlaget forutsetter at dagens traseer er en del av tilbudet, må det etter nemndas syn tolkes slik at tilbudet minst må omfatte at de eksisterende veivalgene for hver enkelt linje omfattes av tilbudet.

#### *Avvisningsgrunnlaget*

- (26) Ved en åpen anbudskonkurranse er det sterke begrensninger i adgangen til å endre tilbud som er innlevert, jf anskaffelsesforskriftens § 9-1 der det heter *(1) Det er ved åpen anbudskonkurranse ikke tillatt å endre eller forsøke å endre dem gjennom forhandlinger*. Dersom det er uklarheter, kan nærmere opplysninger innhentes fra tilbyder i hht samme bestemmelses bokstav a): *Oppdragsgiver kan innhente nærmere opplysninger hos leverandørene for å få klarlagt uklarheter i tilbudene, såfremt uklarhetene ikke er slike at tilbudene skal avvises i henhold til § 8-10 (avvisning på grunn av forhold ved tilbudet)*. I dette tilfellet var tilbudet avgitt med et innhold som ikke dekket det som var forutsatt. Klager hadde selv gitt uttrykk for at tilbudet ikke avvek fra konkurransegrunnlaget. Avviket ved å utelate en sløyfe på over to km i Bergen sentrum er ikke ubetydelig og skulle vært redegjort for i tilbudet. Slik tilbudet er utformet, var det etter nemndas oppfatning ikke noen spesiell oppfordring for kommunen til å forespørre klager om det faktisk var meningen å utelate traseen på Nordnes. Klager hadde erfaring med å operere servicelinjene over flere år, og må selv være nærmest til å klargjøre hvorfor tilbudet avvek fra det som var etterspurt.
- (27) Nemnda er enig med innklagede at tilbudet fra klageren måtte avvises med hjemmel i anskaffelsesforskriftens § 8-10 fordi det på grunn av feil, uklarheter, ufullstendigheter eller lignende var tvil om hvorledes tilbudet skulle bedømmes i forhold til øvrige tilbydere som hadde levert tilbud som dekket eksisterende traseer.
- (28) Nemnda kan heller ikke se at innklagede skulle ha benyttet seg av adgangen til å avklare tilbudet fra klageren med hjemmel i anskaffelsesforskriftens § 9-1. Klagerens særlige kunnskaper og erfaring med servicelinjene er etter nemndas syn ikke noe argument for å akseptere endringer av tilbudet i ettertid. Under enhver omstendighet ville ikke klager kunne foretatt endringer av tilbudet i det omfang som ville være aktuelt her.

#### **Konklusjon:**

Gaia Reiser AS's klage tas ikke til følge.

For klagenemnda,  
26. mars 2007

Siri Teigum