



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en konkurranse for anskaffelse av papirposer for innsamling av matavfall. Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt kravet til forutberegnelighet ved at det ikke var oppgitt tilstrekkelig klare tildelingskriterier i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget. Det var ikke uforsvarlig av innklagede å gjennomføre tester for å vurdere posenes kvalitet.

Klagenemndas avgjørelse 24. april 2006 i sak 2006/48

Klager: Total Packaging AS

Innklage: RETURA Midtre Namdal Avfallsselskap

Klagenemndas medlemmer: Svein Dahl, Bjørg Ven, Andreas Wahl.

Saken gjelder: Angivelse av tildelingskriterier. Vurdering av tilbudenes kvalitet.

Bakgrunn:

- (1) RETURA Midtre Namdal Avfallsselskap (heretter kalt innklagede) kunngjorde den 23. januar 2006 en konkurranse med forhandling for anskaffelse av papirposer for innsamling av matavfall fra husholdninger.
- (2) I kunngjøringen var det opplyst at kontrakt skulle tildeles den leverandøren som leverte det økonomisk mest fordelaktige tilbudet basert på "*kriterier som angitt i kontraktsdokumenter*". Imidlertid var det verken i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget uttrykkelig oppgitt tildelingskriterier, men konkurransegrunnlaget ba om tilbud på "*matavfallspose i våtsterkt papir vedlagt kvalitetsbeskrivelse, produktstempel og referanser fra andre leveranser*".
- (3) Innen tilbudsfristens utløp var det kommet inn tilbud fra tre leverandører. Blant disse var Total Packaging AS (heretter kalt klager) og Namdal Ressurs AS (heretter kalt Namdal Ressurs) som senere ble tildelt kontrakt.
- (4) Posene klager tilbød var produsert hos J.D. Stenqvist AB i Sverige. Dette ble opplyst etter tilbudsevalueringen.
- (5) Namdal Ressurs' underleverandør var i tilbudet oppgitt å være Smurfit Jonsac AB i Sverige. Det var ikke oppgitt om denne leverandøren også var produsent.

- (6) I anskaffelsesprotokollen var det satt opp en tabell med oversikt over leverandørenes navn og tilbudenes priser. Under tabellen var det oppgitt enkelte merknader til to av leverandørene. Namdal Ressurs var ikke blant disse. I merknadene til klager het det:

”Negativt: Buntes med plastbånd.

Ingen opplysninger om tykkelsen av papirposen

Ikke oppgitt miljøsertifisering

Ikke vedlagt HMS-erklæring

Ikke vedlagt skatteattester”

- (7) I anskaffelsesprotokollen vurderte innklagede de tilbudte produktenes kvalitet slik:

”Pose hos leverandør 2 Namdal Ressurs (L2) kjennes fastere ut enn Papyrus Norge (L1).

[...]

Ved utprøving med vann renner vannet ut umiddelbart hos Total Packaging (L3). Dette skyldes en åpning i sidebretten i bunnen av posen. Ettersom det bare er en testpose fra dette firmaet, velger vi å teste posen videre med å la vannet unngå denne åpningen.

Etter 3 minutter er alt vann forsvunnet fra posen hos L3. Posen fra L2 har mest vann i seg.

Etter 5 minutter er det kun L2 som inneholder vann (ca. ½-parten av det som ble fylt i).

Lim på pose hos L1 viser seg å være ikke vannfast.

Etter 60 min er det fortsatt mest vann i pose fra L2.

Konklusjon.

L2 synes å ha den mest våtsterke papirposen. Papiret og posen i sin helhet er godt intakt også etter avsluttet utprøving (ca. 60 minutter etter at vannet ble tømt i posene).”

- (8) Innklagede avholdt et vurderingsmøte 21. februar 2006. I anskaffelsesprotokollen var det inntatt et referat fra dette møtet:

”Pris og kvalitet blir gjennomgått.

Da det er stor avstand mellom pristilbudene velger vi å gi tilbyderne en ny mulighet for å sette pris med frist til fredag 24.02.06.

Sendes som e-post tirsdag 21.02.06 til de tre leverandørene.”

- (9) Det ble avholdt et nytt vurderingsmøte 27. februar 2006. Referatet fra dette møte var inntatt i anskaffelsesprotokollen:

”1. Pris

Hvis vi går ut ifra at Total Packaging opprettholder sin pris, er dette den beste prisen. Siden det er uakseptabelt med 50 stk i bunten vil Papyrus Norge (alternativ 1) sin beste pris falle bort. Namdal Ressurs sitt tilbud ligger kr. [...] over det billigste alternativet og Papyrus Norge (alternativ 2) kr. [...] over.

2. Kvalitet

Alle leverandørene har fått samme mulighet til å vise kvalitet på sine poser. En leverandør har sendt med en pose til testing (Total Packaging), Papyrus Norge har sendt med to poser og Namdal Ressurs har sendt med 10 poser. Kvaliteten ble vurdert ut ifra tilsendte prøver. For Total Packaging ble det foretatt en testing, for de andre to tok vi to tester.

Testene bestod i besiktigelse, undersøkelse av tykkelse og vannprøver. Alle posene er i riktig størrelse. Mht tykkelse kjennes posen fra Papyrus litt mindre fast / tykk. Posen til Papyrus Norge viste klare svakhetstegn fra limfuge i bunnen da denne løste seg opp etter kort tid under vannprøven. Kvalitetsforskjellene kommer tydeligst fram med posene i fuktet tilstand. Her ser vi at posen fra Namdal Ressurs er den beste til å holde på fuktigheten både etter kort tid og etter 1 time.

3. Leveringsdyktighet

Tidligere samarbeid med Namdal Ressurs viser at de er leveringsdyktig og profesjonell.

Vi har inngått leveringsavtale for 2006 med Papyrus Norge mht avfallssekker, og har stor tro på at dette selskapet også er leveringsdyktig og profesjonell.

Når det gjelder Total Packaging stiller vi oss litt mer tvilende til profesjonalitet etter telefonsamtale med Hans Kristian Hansen mandag 27.02.06. Det er heller ikke vedlagt HMS-erklæring, miljøsertifisering eller skatteattester ved tilbudet.

[...]

Konklusjon.

Vurdert etter en skala fra 0-5

	Papyrus AS	Total Packaging AS	Namdal Ressurs AS
Pris	0	5	4
Kvalitet	0	2	5
Leveringsdyktighet	5	3	5
Sum	5	10	14

Namdal Ressurs får tilbudet med leveranse av matavfallsposer for 2006. Dette på grunnlag av at de har den beste kvaliteten på papirposene, er ISO-sertifisert, har levert skatteattest og HMS-erklæring samt at de har vist en profesjonell holdning ved tidligere samarbeid mht leveranser og oppfølginger.”

- (10) I brev av 27. februar 2006 ble tilbyderne meddelt at Namdal Ressurs var valgt som leverandør.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (11) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

- (12) Klager leverte det laveste tilbudet på et identisk produkt som den valgte leverandøren. Innklagede har vurdert tre tilbydere i en matrise med tre ulike kriterier, som for øvrig ikke var oppgitt på forhånd. Klager fikk best på pris, men fikk svært dårlig score på kvalitet og leveringsdyktighet. Siden klagers konkurrent har kontorfellesskap med oppdragsgiver, og daglig leder i Midtre Namdal Avfallsselskap er nestleder i styret til Namdal Ressurs, har klager av taktiske årsaker måttet unnlate informasjon om referanser og produksjonssted. Noe av informasjonen er imidlertid lagt frem i klagers innsigelser. Gjennom innsigelsen mot kontraktstildelingen har klager gitt innklagede beskjed om at kvalitet og leveringsdyktighet er identiske med valgt leverandør. Begge tilbydere produserer posene med samme råvare på samme fabrikk, noe som også er bekreftet av Namdal Ressurs den 2. mars 2006. Innklagede ser imidlertid helt bort fra informasjonen om at klager tilbyr et fullstendig identisk produkt som valgte leverandør.
- (13) Klager har bevisst tilbudt poser fra samme produsent som valgte leverandør for at det ikke skal kunne stilles tvil om kvaliteten. Eventuelle tester og vurderinger av tilsendte poser blir meningsløse så lenge varene som skal vurderes, er fullstendig identiske. Denne leveransen vil gå direkte fra fabrikk til kunden, det er kun dokumenter som går via tilbyderne. Det er videre meningsløst å opprettholde resultater av gjennomførte produkttester på bakgrunn av den informasjon klager ga innklagede.
- (14) Klagers tilbud har også fått fem negative anmerkninger som ikke er relevante. Det har blant annet blitt vektet negativt at klager ikke har sendt inn skatteattester etc. Det er ikke spurt om noe av det som etterlyses. Uansett ble klagers tilbud godkjent, og bør behandles deretter. Klager kunne ettersendt attester om dette var ønskelig. Videre er det gitt negativ anmerkning for at posene bantes med plastbånd. Dette er noe også valgte leverandør må benytte. Valgte leverandør har imidlertid ikke fått negative anmerkninger.
- (15) Det er klagers overbevisning at leveransen burde tildeles klager, og ikke til selskapet som innklagede har eierinteresser i, og kontorfellesskap med.

Innklagedes anførsler:

- (16) Innklagede bestrider å ha brutt regelverket for offentlige anskaffelser.
- (17) Kvalitetstest av posene er utført på grunnlag av de leverte vareprøvene. Innklagede holder fast ved vurderingen av posene ut fra erfaringer med bruk av papirposer i en årrekke.
- (18) Leveringsdyktigheten er vurdert ut fra de beskrivelser innklagede har fått i det skriftlige materialet som foreligger fra leverandørene. Innklagedes vurdering av leverandørene er korrekt.
- (19) Prisdifferansen er ikke tilstrekkelig til at klagers tilbud skulle velges.

Klagenemndas vurdering:

- (20) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen følger etter sin verdi forskrift om offentlige anskaffelser del I og III, jf § 2-1, jf § 2-2.
- (21) Klagenemnda forstår det slik at tilbudene har blitt evaluert ut fra pris, kvalitet og leveringsdyktighet. I kunngjøringen var det sagt at kontrakt skulle tildeles den leverandør som leverte det økonomisk mest fordelaktige tilbudet basert på kriterier angitt i konkurransegrunnlaget. Klagenemnda kan imidlertid ikke se at konkurransegrunnlaget gir anvisning på tildelingskriterier.
- (22) Riktignok ba konkurransegrunnlaget om at tilbyderne skulle vedlegge ”*kvalitetsbeskrivelse, produktstempel og referanser for andre leveranser*”. Dette kan indikere at i alle fall kvaliteten ville bli vurdert. Etter klagenemndas syn tilkjennegir konkurransegrunnlaget likevel ikke tilstrekkelig klart hvilke forhold som ville bli vektlagt i evalueringen. Uklarheten om hva kontraktstildelingen skulle baseres på, er i strid med kravet til forutberegnelighet i lov om offentlige anskaffelser § 5, jf også forskrift om offentlige anskaffelser § 17-2 (2). Denne feilen kan ha påvirket tilbudenes utforming og dermed tildelingen av kontrakt, og kan ikke rettes på annen måte enn ved å gjennomføre en ny konkurranse der tildelingskriteriene er tydelig angitt.
- (23) Klager har anført at klagers papirposer er identisk med poser tilbudt av valgte leverandør. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig dokumentert for klagenemnda. Opplysningene var uansett ikke kjent for innklagede på tidspunktet for tilbudsevalueringen. I klagers tilbud var det verken vedlagt kvalitetsbeskrivelse, produktstempel eller referanser, slik det var bedt om i konkurransegrunnlaget. Innklagede har opplyst at det ut fra prøveposene som var levert, virket som om det var ulik papirkvalitet på klagers og valgte leverandørs poser. Klagenemnda kan etter dette ikke se at det var uforsvarlig av innklagede å gjennomføre tester for å vurdere posenes kvalitet, men har ellers ikke grunnlag for å ta standpunkt til klagers øvrige anførsler på dette punkt.
- (24) Klager opplyser at daglig leder hos innklagede er nestleder i styret til valgte leverandør, Namdal Ressurs. Klager har imidlertid ikke uttrykkelig påberopt at det forligger inhabilitet. Innklagede har heller ikke kommentert klagers opplysninger. Klagenemnda finner likevel å påpeke at en slik dobbeltrolle, dersom det er riktig, er i strid med forskriftens § 3-4.

Konklusjon:

RETURA Midtre Namdal Avfallsselskap har brutt lov om offentlige anskaffelser § 5 ved ikke å oppgi klare tildelingskriterier.

For klagenemnda,
24. april 2006

Svein Dahl

