



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse om hovedentreprise for vei, vann og avløp til et boligfelt. Klagenemnda fant at innklagede skulle ha avvist det laveste tilbudet på grunn av manglende dokumentasjon av tilbyders internkontroll og kvalitetssikringssystem, slik det var krevd i konkurransegrunnlaget. Siden det var erkjent at også nest laveste tilbud skulle vært avvist fordi det ikke var underskrevet, ville klager normalt fått kontrakten. Klager ville derfor kunne ha krav på erstatning for positiv kontraktsinteresse.

Klagenemndas avgjørelse 23. april 2007 i sak 2006/97

Klager: K.M. Heitmann AS

Innklaget: Alta kommune

Klagenemndas medlemmer: Magni Elsheim, Kai Krüger og Andreas Wahl.

Saken gjelder: Dokumentasjonskrav. Avisning. Erstatning.

Bakgrunn:

- (1) Alta kommune (heretter kalt innklagede) kunngjorde 12. oktober 2005 en åpen anbudskonkurranse i DOFFIN/Norsk Lysningsblad om hovedentreprise for anlegg av 130 meter gangvei, 160 meter vei og 550 meter vann- og avløpsledninger til boligfeltet Pato Outa i Alta. Tildeling skulle baseres på det økonomisk mest fordelaktige tilbud basert på kriterier oppgitt i konkurransegrunnlaget. Tilbudssum skulle vektas 80 % og byggetid 20 %. Tilbudsfrist var 2. desember 2005 kl 14:00. Anskaffelsen var under EØS terskelverdien for bygge- og anleggsarbeider.
- (2) K.M. Heitmann AS (heretter kalt klager) og ytterligere fem firmaer leverte tilbud på hovedentreprisen. I anbudsprotokollen for anbudsåpningen var det merket av at to tilbud manglet dokumentasjon på internkontroll, og ett tilbud manglet underskrift. To av disse tilbudene, ett fra Alta Graving & Transport AS med manglende dokumentasjon og ett annet uten underskrift, var lavere enn klagers tilbud på kr 1 819 239,00 eksklusive merverdiavgift. Innklagede opplyste i telefaks den 5. desember 2005 at det ble gitt en tilleggsfrist til 6. desember 2005 kl 14:00 med å levere dokumentasjon på internkontroll og kvalitetssikringsrutiner. Det er også opplyst at det etter tilbudsfristen ble gitt adgang til å underskrive tilbudet som manglet underskrift. Klager påpekte disse forholdene ved brev av 7. desember 2005 til innklagede, og anførte at det ikke var anledning til å gi tilleggsfrist for slik retting.

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

- (3) Innklagede erkjente at det ikke underskrevne tilbudet måtte ansees som ikke innkommet. Innklagede mente de kunne sette en tilleggsfrist for å sende inn dokumentasjonen for internkontroll og kvalitetssikringssystem, og tok ikke hensyn til klagers innvendinger. Det ble inngått kontrakt med laveste tilbyder, Alta Graving & Transport AS den 13. mars 2006. I klagen av 19. juni 2006 bes nemnda også om å uttale seg om erstatningsspørsmålet, dersom nemnda konstaterer brudd på anskaffelsesforskriftene.
- (4) Fra konkurransegrunnlaget 1.4 "Kvalifikasjonskrav" hitsettes:

"Kvalifikasjonskrav:

Dokumentasjon	Oppdragsgivers vurderingsgrunnlag
<i>Skatteattest fra fylkesskattesjefen og kommunen. Attester skal ikke være eldre enn 6 måneder</i>	<i>Manglende dokumentasjon medfører avvisning (§§ 12-9, 15-12)</i>
<i>Oversikt over tilbyders internkontroll og kvalitetssikringssystem</i>	<i>Manglende dokumentasjon vil medføre avvisning (§ 15-12)</i>
<i>Gyldig HMS erklæring</i>	<i>Manglende dokumentasjon medfører avvisning (§§ 12-10, 15-12)</i>
<i>ADK-sertifikat</i>	<i>Manglende dokumentasjon vil medføre avvisning (§ 15-12)</i>

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (5) Klager hevder at innklagede ikke har anledning til å gi tilleggsfrist og unnlate å avvise tilbydere som mangler dokumentasjon av internkontroll og kvalitetssikringssystem. Anskaffelsesforskriftens § 15-12, andre ledd, litra g, som innklagede har henvist til, kan bare benyttes dersom en av de oppregnede opplysningene som manglet i tilbudet omfattes av adgangen til å gi tilleggsfrist. Internkontroll og kvalitetssikringssystem anføres å ikke omfattes av denne adgangen, jf forskriftens §§ 12-9 og 12-10.
- (6) Klager hevder at kvalifikasjonskrav som oppdragsgiver selv fastsetter, reguleres av § 15-12, 1 litra a, og at det vinnende tilbudet derfor skulle vært avvist.
- (7) Klager anfører videre at plan- og bygningslovens krav til styringssystemer for å få sentral godkjenning, er noe annet enn krav om internkontroll og kvalitetssikringsrutiner. Dokumentasjon av sentral godkjenning kan derfor ikke avhjelpe manglende dokumentasjon av internkontroll og kvalitetssikringssystem. Kravet til internkontroll og kvalitetssikringssystem er, i følge klager, ikke knyttet til offentlig tilgjengelig dokumentasjon.
- (8) Klager anmoder også om nemndas uttalelse til om erstatningsspørsmålet.

Innklagedes anførsler:

- (9) Innklagede anfører at oppdragsgiver skal avvise leverandører som ikke oppfyller de materielle krav til kvalifikasjoner, jf forskriftens § 15-12 1, litra a. Det hevdes at

valgte leverandør hadde de materielle kvalifikasjoner og at dette ble dokumentert ved at Sentral godkjenning var vedlagt tilbudet. Innklagede hevder at valgte leverandør dermed hadde dokumentert at de hadde internkontroll og kvalitetssikringsrutiner, og at innklagede derfor ikke hadde plikt til å avvise tilbudet.

- (10) Med hensyn til tilleggsfristen anfører innklagede at de hadde rett til å fastsette en slik frist. Innklagede viser til at det er innrømmet en rett til å sette en kort tilleggsfrist også for ettersending av annen dokumentasjon enn den som framgår av § 12-9 (3) – skatteattest – og § 12-10 (3) – HMS-erklæring. Innklagede viser til sak 2004/47 der det ble akseptert en tilleggsfrist for innsending av firmaattest, siden det gjaldt offentlig tilgjengelig dokumentasjon. Innklagede viser også til sak 2005/74 der tilleggsfrist for innsending av ytterligere et årsregnskap ble akseptert. Når vinnende anbyder hadde dokumentert Sentral godkjenning, anføres det at det ikke var betenkelig å fastsette tilleggsfrist for å framlegge dokumentasjonen.

Klagenemndas vurdering:

- (11) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsens verdi var under EØS-terskelverdien for bygge- og anleggsarbeider, og anskaffelsen følger derfor forskrift om offentlige anskaffelser del I og III, jf forskriftens § 2-1 (2).
- (12) Hovedspørsmålet er om innklagede skulle ha avvist det laveste tilbudet. Sentral godkjenning dokumenterer etter nemndas vurdering verken direkte eller indirekte internkontroll og kvalitetssikringssystem identisk med det som etterspørres i konkurransegrunnlaget. Forskrift av 22. januar 1997 nr. 35 om godkjenning av foretak for ansvarsrett §§ 6 til 8, krever system for etterlevelse av plan- og bygningslovens regler. Etter nemndas syn er dette et system som kan ha klare paralleller til internkontroll og kvalitetssikringsrutiner, men systemet har et annet siktemål.
- (13) Konkurransegrunnlaget krever dokumentasjon av oversikt over tilbyders internkontroll og kvalitetssikringssystem. Når dette ikke er dokumentert, heller ikke indirekte gjennom dokumentasjonen av sentral godkjenning, kan nemnda vanskelig se det annerledes enn at tilbyder ikke oppfyller krav oppdragsgiver har satt til deltakelse i konkurransen. Konkurransegrunnlaget slår uttrykkelig fast at manglende dokumentasjon på dette punkt medfører avvisning. Tilbudet skulle derfor vært avvist, jf forskriftens § 15-12 1 litra a.
- (14) Klager har anmodet nemnda om å uttale seg om grunnlaget for å oppnå erstatning. Den manglende avvisningen av laveste tilbud ville ha medført at klager stod igjen med et tilbud som var vel kr 300 000,- lavere enn neste tilbyder. Det foreligger ikke opplysninger som indikerer mangler ved klagers tilbud sammenlignet med de prismessig dårligere tilbudene. Nemnda har ikke fått seg forelagt protokoll med nærmere evaluering av tilbudene, men med den vekt pris var tillagt ved tilbudsvurderingen (80 %), synes det klart at klager skulle ha vunnet anbudskonkurransen. Nemnda kan ikke se at innklagede har anført forhold som

skulle tilsi en annen evaluering. Ut fra saksopplysningene som nemnda legger til grunn, antas det å foreligge grunnlag for erstatning for positiv kontraktsinteresse.

Konklusjon:

Alta kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved at manglende dokumentasjon av kvalifikasjonskravene i samsvar med konkurransegrunnlaget ikke medført avvisning av vinnende tilbud, jf forskriftens § 15-12.

Vilkårene for erstatning for positiv kontraktsinteresse antas å foreligge.

For klagenemnda,
23. april 2007

Andreas Wahl