



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale om kjøp av kjennemerker til kjøretøy. Klagenemnda fant at innklagede brøt kravet til forutberegnelighet og konkurranse ved å oppgi motstridende opplysninger i kunngjøringen og konkurransegrunnlaget. Klagenemnda fant at dette var en feil som ikke kunne repareres på annen måte enn at konkurransen ble avlyst, og at manglende avlysning utgjorde et brudd på kravet til forutberegnelighet og god forretningsskikk. Klagers øvrige anførsler ble ikke behandlet.

Klagenemndas avgjørelse 23. mars 2009 i sak 2008/181

Klager: Autohandel Bedarf Norge AS

Innklaget: Statens vegvesen Vegdirektoratet

Klagenemndas medlemmer: Per Christiansen, Kai Krüger, Georg Fredrik Rieber-Mohn

Saken gjelder: Avkryssing for reservert kontrakt.

Bakgrunn:

- (1) Statens vegvesen Vegdirektoratet (heretter kalt innklagede) kunngjorde 20. juni 2008 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale vedrørende kjøp av kjennemerker til kjøretøy. Tilbudsfristen var fastsatt til 29. august 2008 kl 15.00. Vedståelsesfristen var opprinnelig fastsatt til 31. desember 2008, men ble senere fremskyndet til 1. oktober 2008. Vedståelsesfristen ble senere forlenget til 15. oktober 2008.
- (2) I forkant av anbudsprosessen ble det gjennom ulike uttalelser fra innklagede og Samferdselsdepartementet signalisert at anskaffelsen ville bli forbeholdt virksomheter hvor flertallet av de berørte ansatte var funksjonshemmede. Etter utlysingen var det også enkelte opplysninger om anbudsprosessen i media, blant annet presseskriv om at det ville kunne bli åpnet for bruk av personlige kjennemerker.
- (3) I kunngjøringens punkt II.2.1 fremgikk det at anskaffelsens totalverdi inkludert opsjoner var estimert til kr 500 millioner. I kunngjøringens punkt III.2.4 var det krysset av for at kontrakten var reservert, og forbeholdt vernede virksomheter.
- (4) I konkurransegrunnlagets punkt B.3, "*Krav til utforming av tilbudet*", fremgikk det følgende:

"I tillegg skal følgende dokumentasjon vedlegges tilbudet:

- *Årsregnskap med balanseregnskap og resultatregnskap for de 2 siste år.*

Postadresse
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Olav Kyrresgate 8
5014 Bergen

Tlf.: 55 59 75 00
Faks: 55 59 75 99

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

- Erklæring om at minimum 70 % av alle personer som vil bli tilknyttet oppdraget leveranse av kjennemerker, vil være i attføring på grunn av ulike sosiale forhold eller funksjonshemninger m.v. og/eller langtidsledige som er ansatt for å kunne gjennomføre kontrakten og/eller funksjonshemmede personer og/eller arbeidsløse eller unge personer under omskolering/utdanning, punkt C.9.2.
- Miljøforhold i tilbyderens leveranse av kjennemerker, punkt C.7.2.
- Dokumentasjon på kvalitetssikringssystem(er), punkt C.9.13.
- Dokumentasjon på personalets kompetanse, eventuelt ved CV'er, punkt C.9.1. ”

(5) Under punkt B.4 i konkurransegrunnlaget fremgikk følgende:

”B.4 Kvalifikasjonskrav (kvalifikasjonsvurdering)

Følgende krav til leverandørens kvalifikasjoner blir vektlagt:

- Virksomhetens finansielle og økonomiske stilling.
- Virksomhetens erfaring i bruk av kvalitetssikringssystem(er) i sine tidligere leveranser. Det må redegjøres for dette og dokumenteres med eventuelle sertifikater eller liknende. Punkt C.9.13.
- I virksomheten må minst 70 % av alle personer som vil bli tilknyttet oppdraget leveranse av kjennemerker være: I attføring på grunn av ulike sosiale forhold eller funksjonshemninger m.v. og/eller langtidsledige som er ansatt for å kunne gjennomføre kontrakten og/eller funksjonshemmede og/eller arbeidsløse eller unge under omskolering/utdanning (kontraktsgjennomføringskrav), punkt C.9.2. ”

(6) Tildeling skulle skje på basis av hvilket tilbud som var det økonomisk mest fordelaktige. Av punkt B.5 i konkurransegrunnlaget fremgikk det at tildelingskriteriene var ”Pris, 70 %, punkt C.12.4” og ”Miljøforhold i tilbyderens leveranse av kjennemerker, 30 %, punkt C.7.2. ”.

(7) Under punkt C.5. i kravspesifikasjonen fremgikk det følgende:

”C.5 Krav til kjennemerkenes utforming

C.5.1 Dimensjoner på kjennemerkeplatene

Kjennemerkeplatene har følgende dimensjoner:

- Stort, smalt 52 X 11 cm (bredde X høyde).
- Stort, høyt 34 X 21 cm.
- Lite, smalt 30,3 X 8,5 cm.
- Lite, høyt 22 X 15,2 cm.

Vekten på dagens kjennemerker av aluminium er følgende:

- Stort, smalt kjennemerke: ca. 168 gram
- Stort, høyt kjennemerke: ca. 207 gram
- Lite, smalt kjennemerke: ca. 76 gram
- Lite, høyt kjennemerke: ca. 96 gram

Dersom kjennemerkeplatene består av aluminium, skal tykkelsen være 1,0 mm. Kjennemerkeplater i aluminium skal i ytterkantene ha en utstanset "ramme" med en

"synlig" bredde på ca. 4 mm (den delen av rammen som pålegges farge) for å bedre platenes stivhet.

Rammens utstansning skal ha noenlunde samme høyde som tegnenes utstansning. Hjørnene skal være avrundet med en radius på ca. 5 - 20 mm.

Kjennemerker av et annet materiale enn aluminium, skal ha minimum samme "stivhet" som aluminiumskjennemerkene og ikke være vesentlig tykkere.

Forsvarets kjennemerker skal ha en tykkelse på minst 1,5 mm og de skal bestå av aluminium. De skal produseres som stort smalt, lite smalt og lite høyt kjennemerke med de høydemål som er angitt ovenfor. I bredden skal alle kjennemerkene kappes ca. 2 cm og ca. 1 cm utenfor første og siste tall for henholdsvis stort og lite kjennemerke. Disse kjennemerkene får følgelig ulik bredde avhengig av tallenes bredde og blir alltid smalere enn standardmålene. På lite, høyt kjennemerke skal tallene plasseres på 2 linjer med 2 tall øverst og 3 tall under. Hjørnene på kjennemerkeplatene skal ha en passende avrunding med en radius som kan være større enn 10 mm. Disse kjennemerkene skal ikke ha en utstanset ramme."

- (8) Under punkt C.5.4. i kravspesifikasjonen fremgikk følgende:

"På kjennemerker som preges, skal høyden på pregingen av tegnene og rammen rundt kjennemerkeplaten ligge mellom 0,5 og 2mm."

- (9) Av kravspesifikasjonen punkt C.7.2 fremgikk det følgende:

"C.7.2 Miljøbelastninger ved kjennemerkeproduksjonen

Regjeringen har vedtatt at det er et mål at miljøbelastningen knyttet til offentlige anskaffelser minimeres. I arbeidet med miljøhensyn i offentlige innkjøp, vil tiltak knyttet til klima og energi, helse- og miljøfarlige kjemikalier og biologisk mangfold prioriteres. Tilbud der miljøbelastningen som kjennemerkeleveransen forårsaker er minimert, vil derfor bli prioritert, jf. kriteriene for valg av tilbud i punkt B.5. Dette gjelder den totale produksjonen fra råstoffer og helt fram til ferdige kjennemerker og omfatter også alle tilbyderens underleverandører.

Tilbyderen må i sitt tilbud dokumentere/erklære hva som vil bli gjort i alle ledd i kjennemerkeleveransen for å minimere miljø- og helseskadelige utslipp."

- (10) Av kravspesifikasjonen punkt C.9.1 til C.9.2 fremgikk det følgende:

"C.9 Krav til leverandør

C.9.1 Kompetanse

Personellet skal ha nødvendig kompetanse og erfaring for det arbeidet de skal utføre. Aktuelt personell hos leverandøren skal ha tilstrekkelig kompetanse vedrørende datakommunikasjon og elektronisk datautveksling og sikkerhetsmekanismer i dataoverføring.

C.9.2 Kontraktsgjennomføringskrav til tilbyderens personell

§ 3-11, andre ledd i forskrift om offentlige anskaffelser er en gjennomføring av Norges forpliktelser etter direktiv 2004/18/EF artikkel 26. Det gis her åpning for å fastsette særlige krav knyttet til sosiale eller miljømessige forhold for å gjennomføre en kontrakt.

Denne bestemmelsen er basert på rettspraksis fra EF-domstolen om at det er anledning til å oppstille slike krav.

Vegdirektoratet ønsker å benytte denne muligheten til å gi arbeid til sosialt vanskeligstilte mennesker ved å stille enkelte krav knyttet til sosiale forhold ved tilbydernes bedrifter i denne konkurransen. Det settes derfor som et kontraktsgjennomføringskrav at tilbyderne må benytte mennesker i følgende situasjoner eller med følgende problemer i arbeidet med leveransen av kjennemerker:

- *Funksjonshemmede.*
- *Personer i attføring på grunn av ulike sosiale forhold eller funksjonshemninger m.v.*
- *Langtidsledige som er ansatt for å gjennomføre kontrakten.*
- *Arbeidsledige eller unge personer under omskolering/opplæring.*

Dette kravet gjelder også for tilbydernes underleverandører, men ikke for leverandører av råvarer som aluminium og leveranser som refleksjonstape m.v. Kontraktsgjennomføringskravet er at minst 70 % av leverandørens totale arbeider i forbindelse med den løpende leveransen av kjennemerker til kjøretøy, skal utføres av personer nevnt i ett eller flere av kulepunktene ovenfor. Kravet skal være oppfylt ved utgangen av hver måned, slik at minst 70 % av all arbeidstid i inneværende måned knyttet til leveransen av kjennemerker, skal personer listet opp i kulepunktene ovenfor ha gjennomført. Tilbyderne må bekrefte at dette vil bli oppfylt i en egen erklæring vedlagt tilbudet. Det må her også forklares hvordan leveransen skal gjennomføres for å tilfredsstille dette kravet.

C.9.2.1 Kontroll av kontraktsgjennomføringskravet

Leverandøren skal føre logger over alle som arbeider med leveransen av kjennemerker og kommer inn under kontraktsgjennomføringskravet, slik at det kan kontrolleres at kravet er oppfylt. Loggene må minst inneholde identiteten på personene, arbeidstiden og hvilken status den enkelte har i forhold til kulepunktene i punkt C.9.2. Vegdirektoratet må gis tilgang til disse loggene på forlangende.”

- (11) Av kravspesifikasjonen punkt C.9.4 fremgikk det følgende:

”C.9.4 Ekstra krav ved forlengelse av kontrakten ut over 2 år

Det er et krav for å få forlenget kontrakten ut over 2 år at den delen av bedriften som står for gjennomføringen av kjennemerkeleveransen, er sertifisert etter EQUASS Assurance (European Quality in Social Services) på forlengelsestidspunktet. Dette kravet er satt for å sikre at de ansatte har gode og trygge arbeidsforhold. Kravet er satt til å gjelde først ved forlengelsen av kontrakten (etter 2 år) fordi kjennemerkeleverandøren skal få tilstrekkelig tid til å tilpasse seg denne sertifiseringen. Sertifiseringen må imidlertid dokumenteres senest 6 måneder før en eventuell innløsning av forlengelsesopsjonen (dvs. senest 18 måneder etter kontraktens oppstartstidspunkt).”

- (12) Innklagede foretok en presisering av bestillingsrutinene gjennom Doffin den 9. juli 2008:

”Presisering av bestillingsrutiner for januar og februar 2009

På grunn av at nytt grensesnitt i Autoreg ikke vil bli ferdigstilt før medio februar 2009, vil rutinene for bestilling og leveranse m.v. av kjennemerker for januar og februar 2009 foregå etter dagens grensesnitt. Dette er et grensesnitt som er beregnet for manuell produksjon av kjennemerker og vi viser til punkt C.8.1 i konkurransegrunnlaget der

dette er noe mer omtalt. Vi ønsker at tilbyder i sitt tilbud beskriver hvordan gjennomføring av bestilling for januar og februar 2009 vil være i forhold til dagens grensesnitt i Autoreg. Vi ønsker også at tilbyder spesifiserer en pris pr kjennemerke for perioden januar og februar 2009.

Fra og med mars 2009 forventer vi at leveransen skal skje i henhold til kontrakten med den nye leverandøren og konkurransegrunnlaget.”

- (13) Innklagede mottok flere spørsmål under perioden mellom kunngjøring og tilbudsfrist. Et av spørsmålene, som fremgikk av et udatert dokument benevnt ”Spørsmål/avklaringsbehov”, var følgende:

”Et krav om at produksjon skal gå etter dagens metode de to første måneder av leveransen, for så å gå over på ny forbedret løsning, vil i realiteten innebære at dagens leverandører får to måneders ekstra tid til å oppfylle kravene i kontrakten, mens de øvrige leverandørene må etablere to ulike løsninger parallelt innenfor opprinnelig allerede knappe tidsrammer. Dagens løsning er for øvrig stort sett ukjent for nye tilbydere, da konkurransegrunnlaget la til grunn ny løsning. Hvordan vil denne betydelige forskjellsbehandlingen bli kompensert/utjevnet?

[...]

- Vil prisen i perioden januar/februar telle med i evalueringen, og i tilfelle på hvilken måte?”

- (14) Av dokumentet ”Spørsmål/avklaringsbehov”, fremgår det at innklagede besvarte dette på følgende måte:

”1. Ved tildeling av kontrakt i konkurransen ”leveranse av kjennemerker til kjøretøy”, er det bare forholdene i tilbudene som er knyttet til den nye løsningen av kjennemerkeleveransen som vil danne grunnlag for hvilket tilbud som blir valgt. Forholdene rundt kjennemerkeleveransen fram til 1. mars 2009, vil ikke få noen innvirkning på valget av leverandør.

[...]

7. Prisen på kjennemerkenes før 1. mars 2009, ligger utenfor tildelingskriteriene for valg av leverandør.”

- (15) Innklagede mottok i alt syv tilbud, hvor Autohandel Bedarf Norge AS, (heretter kalt klager), og Aktiebolaget Scandinavian Motorsenter (heretter kalt valgte leverandør) var to av tilbyderne.

- (16) Av valgte leverandørs tilbud fremgikk følgende:

”A.5 Krav til kjennemerkenes utforming

A.5.1 Dimensjoner på kjennemerkeplatene

Vi er inneforstått med de fem størrelsene som er ønsket. Vi tilbyr et plastregistreringsskilt av den typen som ble levert i Sverige i årene 1994-2001.

Forsvarets skilt utformes ifølge deres krav på 1,5 mm tykkelse og dimensjon i henhold til kravene.

Dimensjonen på registreringsskiltene er tilsvarende det Vegvesenet ønsker. Tykkelsen på plastskiltene er 2,9 mm, rammen på de vedlagte prøveeksemplene er 1 mm tykkere. Rammen kan også gjøres tynnere, det er formverktøyet som avgjør form og tykkelse. Et aluminiumskilt med 1 mm tykk aluminium inklusive den tillatte 2mm pregningshøyden utgjør 3 mm, hvilket innebærer at plastskiltene ikke er vesentlig tykkere.

Hva stivhet angår har plastskiltene fordelen med at materialet har en form for minne. Det innebærer at om skiltene bøyes, for eksempel under transport eller ved levering i en postkasse, vil den gå tilbake til sin opprinnelige form.

[...]

A.9.2 Kontraktgjennomføringskrav til tilbyderens personell

Refererer til punkt C.9.2 i konkurransegrunnlaget hva gjelder kravet på den såkalte 70 %-regelen, at minst 70 % av leverandørens totale arbeidstid for å gjennomføre produksjonen skal utføres av mennesker i følgende situasjoner eller med følgende problemer i arbeidet med leveransen av kjennemerker:

- Funksjonshemmede.*
- Personer i attføring på grunn av ulike sosiale forhold eller funksjonshemninger m.v.*
- Langtidsledige som er ansatt for å gjennomføre kontrakten.*
- Arbeidsledige eller unge personer under omskolering/opplæring.*

For å oppfylle dette krav ved undertegning av kontrakt kommer vi å samarbeide med NAV Tønsberg Arbeid formidlingsarbeidskraft.

I produksjonsprosessen vår finnes det innebygde sikkerhetsfunksjoner og det at datamaskinen mater skiltet med all dennes informasjon gjør at personalet har svært lett å følge våre arbeidsrutiner. Etter instruksjon dag 1 med oppfølging etter to uker, ifølge våre rutiner i ledelsessystemet, behersker man alle oppgaver i prosessen.

Etter oppstartsperioden kommer kun vår plassjef Carl Onsum å fortsette arbeidet i denne produksjonen. Resten av personalet kommer å nyansettes og minimum 70% kommer hentes fra ovennevnte gruppe.”

- (17) Vedlagt valgte leverandørs tilbud fremkom også en erklæring om at kontraktgjennomføringskravet vedrørende tilbyderens personell ville bli oppfylt:

”Vi garanterer at minimum 70 % av alle personer som vil bli tilknyttet oppdraget leveranse av kjennemerker, vil være i attføring på grunn av ulike sosiale forhold eller funksjonshemninger m.v. og/eller langtidsledige som er ansatt for å kunne gjennomføre kontrakten og/eller funksjonshemmede personer og/eller arbeidsløse eller unge personer under omskolering/utdanning.”

- (18) Innklagede har fremlagt to ulike dokumenter benevnt anskaffelsesprotokoll. Den ene av dem er datert 16. september 2008, den andre er datert 3. oktober 2008. Av protokollen datert 16. september 2008 fremgikk det under punkt 14 at valgte leverandørs tilbud var avvist med hjemmel i forskriftens § 11-11 (1) punkt f med følgende begrunnelse:

"Tilbudet er ikke i henhold til kravene til dimensjoner og stivhet på kjennemerkene i konkurransegrunnlagets punkt C.5.1.

Materialet i kjennemerkene er plast og tilfredsstiller ikke kravene til stivhet og tykkelse som er angitt i konkurransegrunnlaget."

- (19) Av anskaffelsesprotokollen datert 3. oktober 2008 fremgikk det følgende under punkt 14:

"Aktiebolaget Scandinavian Motorcenter

Prisen er den klart laveste av alle tilbudene.

Miljøforholdene er godt ivaretatt gjennom virksomhetssystemet STRAM som ble sertifisert i 2002. Ledelsessystemet for miljø er sertifisert etter ISO 14001:2004. Det legges vekt på bruk av miljøvennlige og ressursvennlige teknikker. Miljøforholdene ved kjennemerkeleveransen må anses som gode og likeverdige med de øvrige tilbudene.

Norske Regskilt AS

Prisen i tilbudet er den nest laveste, men klart over tilbudet fra SMC.

Alle underleverandører av råstoffer er sertifisert etter ISO 14001:2004. Leveransen av kjennemerker skal foregå etter strenge rutiner for å ta hensyn til miljøforholdene. Bedriften har som mål å være sertifisert som MiljøFyrtårn i løpet av 2009.

Miljøforholdene ved kjennemerkeleveransen må anses som gode og likeverdige med de øvrige tilbudene.

Dias AS

Prisen er den tredje laveste blant tilbudene, den ligger litt over Norske Regskilt AS sitt tilbud. Selskapet jobber med en sertifisering etter ISO 14001:2004. Selskapet foreslår å få kjennemerkene Svanemerket med de miljøforbedrende tiltak dette vil medføre.

Miljøforholdene ved bedriften må anses som gode og likeverdige med de øvrige tilbudene.

AS Skiltfabrikken

Prisen er den fjerde laveste blant tilbudene, men ligger klart over tilbudene fra de selskapene som er nevnt ovenfor. Selskapet legger stor vekt på å minimere miljøbelastningen i forbindelse med leveransen. Det er vedtatt av styret at selskapet skal miljøsertifiseres. Det er ikke oppgitt etter hvilken standard, men det antas at det er etter ISO 14001:2004. Selskapet er en av dagens leverandører av kjennemerker og har tatt i bruk flere tiltak som reduserer miljøbelastningen.

Miljøforholdene ved bedriften må anses som gode og likeverdige med de øvrige tilbudene.

Åstvedt AS

Prisen i dette tilbudet er nummer 5 blant tilbudene og ligger noe over foregående tilbud. Selskapet er en av dagens kjennemerkeleverandører og vil benytte seg av 5 underleverandører i leveransen ved pregingen av kjennemerkene. Alle disse er blant dagens leverandører. Åstvedt AS og en av underleverandørene er "Grønt ansvar" sertifisert (avfallshåndtering). En underleverandør er sertifisert etter ISO 14001:2004. Det opplyses at Åstvedt AS og alle underleverandørene jobber for å redusere miljøbelastningene mest mulig.

Miljøforholdene i dette tilbudet må anses som gode og likeverdige med de øvrige tilbudene.

Autohandel Bedarf Norge AS

Prisen i dette tilbudet ligger på 6. plass.

Hvis dette tilbudet blir valgt, skal anlegget for kjennemerkeproduksjonen bygges opp fra bunnen av og miljøforholdene miljøfaktorene vil være en av de bestemmende nøkkelfaktorene i prosjekteringen. Det er redegjort for ulike tiltak innen innkjøp og produksjon, energi, transport og forsendelse, avfall, utslipp til vann/luft, vannforbruk og HMS.

Miljøforholdene ved bedriften må anses som gode hvis dette tilbudet blir valgt og likeverdige med de øvrige tilbudene.

AS Varbas

Dette er det tilbudet som har den høyeste prisen, nesten 4 ganger høyere enn den laveste prisen. Selskapet er en av dagens kjennemerkeleverandører og har iverksatt flere tiltak for å redusere miljøbelastningen. Det er ikke nevnt at det er noen planer om miljøsertifisering.

Miljøforholdene anses som akseptable. Ut fra opplysningene i tilbudsbesvarelsen ligger de litt under de øvrige tilbudene.”

- (20) Under overskriften ”Begrunnelse for valget (tilbudets relative fordeler og egenskaper i forhold til øvrige tilbud)” fremgikk det følgende om valgte leverandørs tilbud under punkt 15 i anskaffelsesprotokollen datert 3. oktober 2008:

”Prisen i dette tilbudet er den klart laveste sammenliknet med de andre tilbudene. Miljøforholdene ved den leveransen dette tilbudet legger opp til er også gode, med solide sertifiseringer. Det er også andre fordeler ved dette tilbudet sammenliknet med de øvrige tilbudene. Mulighetene for feil i produksjonen er minimalisert ved at den er maskinell og de produserte kjennemerkene blir maskinelt kontrollert og adressert i henhold til bestillingene. Det er i tillegg muligheter for å legge inn ulike opplysninger m.v. på kjennemerkene i produksjonen, for eks. understellsnummer, serienummer på selve kjennemerket og annen form for personalisering.”

- (21) Ved brev datert 3. oktober 2008 ble klager meddelt at innklagede hadde til hensikt å inngå kontrakt med valgte leverandør. Av brevet fremgikk det følgende:

”Herved meddeles at Statens vegvesen akter å inngå avtale med Aktiebolaget Scandinavian Motorcenter.

Begrunnelse for valg

Statens vegvesen har valgt det mest økonomisk fordelaktige tilbudet. Følgende kriterier og vektning er lagt til grunn:

- *Pris, 70 %.*
- *Miljøforhold i tilbyderens leveranse av kjennemerker, 30 %.*

Tilbudet fra Aktiebolaget Scandinavian Motorcenter er valgt med følgende begrunnelse: Prisen i dette tilbudet er den klart laveste sammenliknet med de andre tilbudene. Miljøforholdene ved den leveransen dette tilbudet legger opp til er også gode, med solide sertifiseringer. Det er også andre fordeler ved dette tilbudet sammenliknet med de andre tilbudene. Mulighetene for feil i produksjonen er minimalisert ved at den er

maskinell og de produserte kjennemerkene blir maskinelt kontrollert og adressert i henhold til bestillingene. Det er i tillegg muligheter for å legge inn ulike opplysninger m.v. på kjennemerkene i produksjonen, for eks, understellsnummer, serienummer på selve kjennemerket og annen form for personalisering.

Vurdering av tilbudet fra Autohandel Bedarf Norge AS

Prisen i dette tilbudet ligger noe over det tilbudet som er valgt. Miljøforholdene i dette tilbudet anses som gode og likeverdige med de i tilbudet fra Aktiebolaget Scandinavian Motorcenter. Tilbudet fra Autohandel Bedarf Norge AS er imidlertid mindre gunstig enn det som er valgt hovedsakelig fordi prisen er noe høyere.”

- (22) I en pressemelding på www.vegvesen.no, publisert 3. oktober 2008, fremkom det følgende:

”Statens vegvesen har tildelt Aktiebolaget Scandinavian Motorsenter oppdraget med å levere registreringsskilt for kjøretøy.

Kontrakten har en varighet på inntil fire år med oppstart fra 1. januar 2009. Aktiebolaget Scandinavian Motorsenter vant tilbudskonkurransen med et tilbud på om lag 60 millioner kroner på hele fireårsperioden.

- Produksjonen av de nye skiltene skal skje i Tønsberg og det skal brukes arbeidskraft fra NAV. I forbindelse med tilbudskonkurransen ble det stilt krav om at minst 70 prosent av alle personene som vil bli tilknyttet oppdraget vil være i attføring på grunn av ulike sosiale forhold eller funksjonshemninger, sier seksjonsleder Sonja Lindqvist i Statens vegvesen.”

- (23) Den 6. oktober 2008 sendte klager et brev til innklagede hvor klager bad om innsyn i valgte leverandørs tilbud. Ved brev datert 9. oktober 2008 sendte innklagede en presisering av begrunnelsen for valg av leverandør:

”Vi ser at begrunnelsen som ble gitt i ovennevnte brev kan fremstå som ufullstendig og noe misvisende. Vegdirektoratet ønsker derfor å supplere samt presisere denne. Vedlagt følger også anskaffelsesprotokollen som var grunnlaget for meddelelsen av 3. oktober 2008.

Samtlige leverandører som leverte tilbud ble kvalifisert i henhold til kvalifikasjonskravene i konkurransegrunnlagets pkt. B4. Vi viser her til pkt. 11 i vedlagte anskaffelsesprotokoll.

Vegdirektoratet akter som kjent å inngå kontrakt med Aktiebolaget Scandinavian Motorcenter (SMC). Grunnlaget for valg av tilbud, var tildelingskriteriene oppgitt i punkt B.5 i konkurransegrunnlaget:

- *Pris, 70 %.*
- *Miljøforhold i tilbyderens leveranse av kjennemerker, 30 %*

Det ble beregnet en "sammenlikningspris" uten mva for hvert tilbud. Denne prisen var totalprisen over 4 år beregnet ut fra antall solgte kjennemerket i 2007 av de ulike typene. (Antall solgte kjennemerker av de forskjellige typene i 2007 er oppgitt i vedlegg

til konkurransegrunnlaget.) For tilbudet fra SMC ble prisen kr. 59.389.336. Nest laveste tilbud er på kr. 97.486.572. Tilbudet fra SMC er dermed klart lavest.

SMC har kontroll på miljøforholdene gjennom virksomhetssystemet STRAM som innebærer alt miljø-, arbeidsmiljø- og kvalitetsarbeid i selskapet. STRAM ble sertifisert i 2002. Ledelsessystemet for miljø granskes av et eksternt revisjonsfirma hvert år og er sertifisert etter ISO 14001:2004. Etter en helhetsvurdering anser vi miljøforholdene ved kjennemerkeleveransen som gode. Nivået er likeverdig med de øvrige tilbudene.

Prisforskjellen mellom laveste og nest laveste pris var relativt stor, og prisen skal vektes med 70 %. Dette er hovedårsaken til at tilbudet fra SMC ble valgt. Se pkt. 14 i anskaffelsesprotokollen.

I vår meddelelse av 3. oktober 2008 vises det til også andre forhold ved det valgte tilbudet enn pris og miljø. Dette også under pkt. 15 i anskaffelsesprotokollen. Både meddelelsen og protokollen er på dette punktet misvisende, og kan gi inntrykk av at det ved tildelingsvurderingen er lagt vekt på andre kriterier enn fastsatt i konkurransegrunnlaget. De nevnte forhold ved valgte leverandørs tilbud ble ikke vektlagt ved tildelingsvurderingen.

Det understrekes herved at tildelingsvurderingen kun er skjedd på bakgrunn av de kriterier som er angitt i konkurransegrunnlaget, jf. ovenfor. Vi viser her til protokollens pkt. 14 og den vurdering som her er gjort av de innkomne tilbudene.

Vi beklager den uklarhet teksten i meddelelsen og protokollens pkt. 15 har skapt.”

- (24) I brevet fra innklagede datert 9. oktober 2008 kommenterte innklagede også enkelte ytterligere forhold:

”I brev av 6. oktober 2008 ber De på vegne av Deres klient Autohandel Bedarf Norge AS (AHB) om innsyn i en del dokumenter i forbindelse med anskaffelsesprosessen.

Anskaffelsesprotokollen er som nevnt vedlagt dette brevet.

Vi ønsker imidlertid ikke å gi innsyn i den valgte leverandørs tilbud, da vi anser tilbudet for å inneholde store mengder taushetsbelagte opplysninger, jf. anskaffelsesforskriftens § 3-6 og forvaltningslovens § 13. Slike opplysninger er unntatt offentlighet, jf. offentlighetsloven § 5a.

Når det gjelder de deler av tilbudet som ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger, er også disse unntatt offentlighet når de unntatte opplysningene utgjør den vesentligste del av tilbudets innhold, jf. offentlighetslovens § 5a andre ledd. Vi har vurdert meroffentlighet, men finner her ikke grunn til å gi innsyn.

Når det gjelder Deres forespørsel vedrørende innsyn i dokumentasjon for kvalifikasjonskriteriene viser vi til ovennevnte, samt kvalifikasjonsvurderingen i anskaffelsesprotokollen pkt. 11.

De har spurt om hvordan kravet om 70 % "sosial arbeidskraft" skal gjennomføres og sikres/kontrolleres. Det er opplyst at SMC for å oppfylle dette kravet kommer til å inngå et samarbeid med NAV Tønsberg Arbeid formidlingsarbeidskraft. SMC har et opplegg

for å registrere og loggføre arbeidstiden til de ansatte i kjennemerkeleveransen som er i henhold til konkurransegrunnlaget. Dette gjøres ved hjelp av passerkort. Passerkortene benyttes også til tidsrapportering når det gjelder lønn. Ved arbeidsstasjonene må operatørene logge inn i systemet med individuelle kort som godkjenner operatørene. Det loggføres således hvem som gjør hva i prosessene. Det kan tas ut ønskede rapporter fra dette systemet.

Når det gjelder valgte tilbuds besvarelse av pkt. 9.4 - EQUASS Assurance, har SMC et godt dokumentert og integrert virksomhetssystem, "STRAM" som inneholder samtlige miljø-, arbeidsmiljø- og kvalitetsarbeid i selskapet. Ledelsessystemet for arbeidsmiljø granskes årlig av et eksternt revisjonsfirma og er sertifisert ifølge AFS 2001:1. I Sverige benyttes ikke EQUASS Assurance av revisjonsfirma for sertifisering, men samtlige ni prinsipper i EQUASS oppfylles i SMCs virksomhetssystem STRAM."

- (25) Det er enighet mellom partene om at en representant hos innklagede ble kontaktet av en representant for NAV. Det er imidlertid uenighet om hva som nærmere fremkom under denne samtalen.

- (26) Ved brev datert 13. oktober 2008 påklagede klager beslutningen om tildeling av kontrakt. Brevet ble også sendt innklagede per e-post. Av brevet fremgikk det følgende:

"I den presiserende begrunnelsen fra Statens vegvesen, sendt til Svensson Nøkleby Advokatfirma ANS 09.10.2008, fremgår det at "SMC for å oppfylle dette kravet kommer til å inngå et samarbeid med NAV Tønsberg Arbeid formidlingsarbeidskraft".

I artikkelen fra Tønsbergs blad 09.10.2008 (inntatt i Bilag 10) oppgis det også fra SMCs side at det vil være tale om personer på attføring. "Derfor er også NAV inne i bildet."

Som Statens vegvesen nå er kjent med, via henvendelser fra NAV Tønsberg og NAV Vestfold, finnes det ingen avtale mellom NAV og SMC. NAV Tønsberg eller NAV Vestfold har endog ikke fått noen forespørsel fra SMC. De kjenner heller ikke til hva "NAV Tønsberg Arbeid formidlingskraft" skulle bety."

- (27) Saken ble brakt inn for klagenemnda i brev av 13. oktober 2008. Innklagede inngikk kontrakt med valgte leverandør 14. oktober 2008.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (28) Klagers innsigelser mot anskaffelsesprosessen har vært omfattende, og klagenemnda har derfor tatt utgangspunkt i klagers oppsummering av de anførsler klager har ønsket behandlet.

Uttalelser i forkant av anbudsprosessen

- (29) I forkant av konkurransen fremkom det flere uttalelser fra innklagede og Samferdselsdepartementet som angav at kjennemerkeproduksjonen ville bli forbeholdt vernede virksomheter. Disse var villedende, og ble ikke korrigert. Dette er et brudd på forutberegnelighetsprinsippet, og innebærer at konkurransen skulle vært avlyst.

Avkryssing for reservert kontrakt

- (30) Avkryssing for reservert kontrakt ble ikke fulgt opp i konkurransegrunnlaget. Dette er et brudd på forutberegnelighetsprinsippet, og på kravet om konkurranse. Klager viser i denne forbindelse til at leverandører i Europa har blitt forledet til ikke å delta i konkurransen. Konkurransen skulle derfor vært avlyst.

Krav om EQUASS-sertifisering

- (31) Innklagede stilte krav om EQUASS-sertifisering etter 18 måneder, som absolutt betingelse for bruk av opsjonen for forlengelse. EQUASS er et sertifiseringssystem for utførelsesbedrifter innenfor EU. Ordinære bedrifter kan ikke oppnå EQUASS-sertifisering. Innklagede har altså åpnet opp for at enkelte tilbydere maksimalt kan regne med en toårig kontrakt, mens andre tilbydere kan regne med å beholde kontrakten i fire år. Dette er et brudd på forutberegnelighetsprinsippet og kravene til objektivitet.

Kravet om minst 70 % sosial arbeidskraft

- (32) Kravet om minst 70 % sosial arbeidskraft var uklart, jf uttalelsene fra innklagede, avkryssingen om reservert kontrakt, og kravet om EQUASS-sertifisering. Dette medførte at de ulike tilbyderne tolket kravet ulikt, og gav tilbud på svært ulike sosiale løsninger. Dette utgjør et brudd på kravene til objektivitet og forutberegnelighet. Klager fortolket konkurransegrunnlaget på den måten at arbeidskraften skulle ytes av personer som var "sosialt vanskeligstilte" og at arbeidskraften skulle ha fysiske, psykiske eller sosiale problemer. Videre tolket klager konkurransegrunnlaget på den måten at arbeidskraften skulle få relevant arbeid som den kunne mestre, som samtidig gav arbeidstrening, og at det måtte gis veiledning for å få en utførelses- eller rehabiliteringseffekt, samt at det måtte være en viss gjennomstrømning av mennesker. Valgte leverandør gav i realiteten tilbud på en automatisert løsning, med minimalt utførelsesutbytte. Konkurransegrunnlaget kunne uansett ikke forstås slik at valgte leverandørs tilbud, som innebar en fullautomatisert løsning, kunne aksepteres. Valgte leverandør ble ikke avvist fra konkurransen til tross for at innklagede visste at det ikke ville bli ytet noen utførelse. Dette er et brudd på forutberegnelighetsprinsippet.

Sammenblanding av kvalifikasjonskrav og kontraktsgjennomføringskrav

- (33) Kravet om sosial arbeidskraft ble satt som kvalifikasjonskrav og kontraktsgjennomføringskrav. Dette er en sammenblanding av ulike typer vilkår. Dette innebærer enten et brudd på kravet til forutberegnelighet, eventuelt skulle valgte leverandør vært avvist. Dette innebar at konkurransen skulle vært avlyst.

Krav til prøving av oppfyllelse av kravet til 70 % sosial arbeidskraft

- (34) Innklagede var forpliktet til å foreta en prøving av sannsynligheten for at kontraktsgjennomføringskravet om bruk av 70 % sosialt vanskeligstilte kunne bli oppfylt. Når det er krysset av for at kontrakten var reservert for vernede bedrifter, forutsetter dette at bedriften er godkjent tiltaksarrangør etter en avtale med NAV som er inngått før tilbudsfristens utløp. Det fremgår ikke av anskaffelsesprotokollen eller i den nærmere begrunnelse at innklagede har vurdert hvorvidt valgte leverandør oppfylte kravet om bruk av 70 % sosialt vanskeligstilte. Disse vurderinger skulle vært nedfelt i anskaffelsesprotokollen. Innklagede ble gjennom henvendelser fra NAV, og gjennom klagen uttrykkelig gjort oppmerksom på at valgte leverandør ikke oppfylte kvalifikasjonskravene. Valgte leverandør skulle derfor vært avvist, jf forskriftens § 20-12 (1) bokstav a.

Utilstrekkelig tid for oppstart av leveransen

- (35) Konkurransen ble utlyst svært sent i forhold til forsvarlig oppstart av leveransen, og tildelingen ble også utsatt. Ettersom kontrakt skulle inngås i oktober ville altså produksjonen måtte starte tre måneder etter kontrakt ble inngått. Det viste seg senere at innklagede ikke klarte å fatte avgjørelse i saken innen den frist de selv hadde angitt. Resultatet ble at testapparatet inkludert testing – og i klagers situasjon en hel fabrikk – i prinsippet måtte etableres i perioden 15. oktober 2008 til 20. desember 2008. Nye leverandører fikk to til tre måneder til å bygge opp en helt ny produksjon, som skulle endres etter to måneder. Etablerte leverandører fikk altså fire-fem måneder på å gjøre endringer i eksisterende produksjon, fordi produksjonen etter gammelt system skulle fortsette to måneder etter leveringsstart etter ny kontrakt. Den korte fristen for etablering av produksjonen, og endringen av produksjonen etter to måneder innebærer at konkurransen har vært gjennomført med vilkår som har vært helt uforsvarlige for nye leverandører. Dette er et brudd på kravene til konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet og god forretningsskikk, og innebærer at konkurransen skulle vært avlyst og utlyst på nytt.

Forlengelse av nåværende produksjonsordning

- (36) I ettertid synes det også som at perioden hvor det skal leveres etter nåværende ordning vil bli forlenget. Endringen i leveransen er sannsynligvis langvarig, noe innklagede var eller ble klar over før tilbudsfristens utløp, dette er i strid med kravet til forutberegnelighet og god forretningsskikk.

Åpning for taktisk prising

- (37) Perioden hvor kjennemerkene skal produseres i tråd med den eldre løsningen, er ikke gjenstand for evaluering av innklagede. Dette innebærer at kjennemerkene i en periode på mellom to måneder og to år, i følge klager, vil bli levert med en pris som ikke har vært gjenstand for konkurranseutsetting. Dette er i strid med kravet til forutberegnelighet og god forretningsskikk. At valgte leverandør ikke inngav høyere priser i denne perioden er ikke relevant. Feilen fra innklagedes side er like stor.

Manglende avvisning av valgte leverandør

- (38) Valgte leverandørs tilbudte kjennemerke er vesentlig tykkere enn kjennemerket i aluminium. Tykkelsen på valgte leverandørs tilbudte kjennemerke er 2,9 ganger så tykt som kjennemerket i aluminium. Ettersom aluminiumskjennemerket har en utstanset kant må sammenligningen muligens ta utgangspunkt i skiltets samlede tykkelse, men også da vil kjennemerket i plast være vesentlig tykkere. Dagens kjennemerkeholderne vil heller ikke kunne brukes med de nye kjennemerkeholderne. Det var et krav i kravspesifikasjonen at kjennemerker i annet materiale enn aluminium ikke kunne være vesentlig tykkere enn kjennemerkeholderne i aluminium, og tilbudet skulle vært avvist uten at dette skjedde. Dette er i strid med forutberegnelighetsprinsippet og kravet til likebehandling.

Usaklig forskjell i kravspesifikasjonene for ulike materialer

- (39) Kravspesifikasjonene til skilt av henholdsvis aluminium og andre materialer var forskjellige. Det var oppstilt et millimeterkrav når det gjaldt aluminium, mens tilsvarende krav ikke var oppstilt når det gjaldt andre materialer. Det synes ikke å være en saklig grunn til dette. Dette er i strid med kravet til likebehandling.

Mangler ved protokollføring

- (40) Tilbudet til valgte leverandør ble avvist, for så å likevel være med i konkurransen – uten at dette er nedfelt i den endelige protokollen. Uansett må dette ha vært ansett for å være et tvilsspørsmål, hvor vurderingen skulle vært nedfelt i anskaffelsesprotokollen. Dette utgjør brudd på kravene til føring av protokoll og kravet til etterprøvbarehet.

Manglende vurdering av hvorvidt valgte leverandørs tilbud var unormalt lavt

- (41) Innklagede vurderte ikke om valgte leverandørs tilbud var unormalt lavt, selv om valgte leverandørs tilbudte pris kun utgjorde i overkant av 10 % av utlyst anslag. Dette utgjør enten et brudd på kravene i en avvisningsvurdering, eller så er anslaget som ble utlyst uforsvarlig vurdert, noe som er i strid med forutberegnelighetsprinsippet.

Mangler ved tildelingskriteriet "Miljøforhold i tilbyderens leveranse av kjennemerker"

- (42) Tildelingskriteriet "Miljøforhold i tilbyderens leveranse av kjennemerker" var ikke tilstrekkelig spesifisert i konkurransegrunnlaget. Kriteriet mangler dermed objektivitet og forutberegnelighet.

Mangler ved tildelingsevalueringen for tildelingskriteriet "Miljøforhold i tilbyderens leveranse av kjennemerker"

- (43) Vurderingen av tildelingskriteriet "Miljøforhold i tilbyderens leveranse av kjennemerker" ble gjennomført på en vilkårlig måte, noe som er i strid med prinsippet om likebehandling og forutsigbarhet, i tillegg til at kravene til objektivitet ikke er oppfylt. Klager viser i denne forbindelse til at fem av seks tilbud ble evaluert likt på dette tildelingskriteriet. I tilbudet fra valgte leverandør er kjennemerkene satt sammen på en måte som gjør at materialene ikke kan resirkuleres. Plastkjennemerkene leder altså til et utslipp av karbonsdioksid som tilsvarer forbrenning av ca 100 tonn olje hvert år. Til sammenligning består aluminiumskjennemerker av ca 5 % plast, som nyttiggjøres ved omsmelting av materialet, ved at det sparer tilførselen av energi. Resten av kjennemerket utgjøres av aluminiumen, som er 100 % resirkulerbar. Dette viser også at innklagedes vurdering av tildelingskriteriet miljø er uriktig.

Vektlegging av forhold utenfor de angitte tildelingskriteriene

- (44) I tildelingsevalueringen er det tatt hensyn til at skiltene blir produsert maskinelt, samt at det finnes muligheter for sikkerhetsløsninger, uten at mulighetene for dette var krevet i konkurransen. Dette utgjør et brudd på kravet til forutberegnelighet. At innklagede faktisk har tatt utenforliggende hensyn støttes også av å sammenligne protokollen datert 16. september 2008 med protokollen datert 3. oktober 2008. Av protokollen datert 16. september 2008 fremgår det at valgte leverandør var avvist. Vurderingen i punkt 14 i protokollen av 3. oktober er sannsynligvis skrevet samtidig med pkt. 15, hvor punkt 15 er den reelle begrunnelsen for valg av tilbud.

Uttalelser vedrørende muligheten for personlige kjennemerker

- (45) Under konkurransen uttalte samferdselsministeren at det ville bli mulighet for personlige kjennemerker i kontraktperioden, uten at det var krevet at leveransen av kjennemerkene skulle gi mulighet for dette. Dette skapte forvirring, og utgjør et brudd på kravet til forutberegnelighet.

Vektlegging av muligheten for personlige kjennemerker

- (46) Innklagede har vektlagt mulighetene for personlige kjennemerker under tildelingsevalueringen, til tross for at dette ikke var etterspurt. Dette utgjør et brudd på kravet til likebehandling og forutberegnelighetsprinsippet.

Erstatning

- (47) Klagenemnda bes vurdere hvorvidt vilkårene for negativ kontraktsinteresse er til stede. Klagenemnda bes også om å vurdere hvorvidt det var påregnelig for innklagede at den negative kontraktsinteressen kunne bli vesentlig høyere enn normalt grunnet den korte tiden fra kontraktstildeling til første leveranse.

Innklagedes anførsler:

Uttalelser i forkant av anbudsprosessen

- (48) Klager har påberopt seg ulike uttalelser fra forskjellig hold vedrørende denne anbudskonkurransen, hvor det er gitt uttrykk for at anskaffelsen av kjennemerker ville bli forbeholdt såkalte attføringsbedrifter. Det er imidlertid anbudskonkurransen slik den er gjennomført som er gjenstand for vurdering, ikke omstendigheter forut eller ved siden av denne.

Avkryssing for reservert kontrakt

- (49) Når det gjelder avkryssingen for reservert kontrakt, ble dette gjort for å gjøre potensielle leverandører oppmerksom på at det i denne kontrakten var stilt vilkår for gjennomføringen som omhandlet sosiale hensyn. Det punktet som ble krysset av, var det mest relevante avkryssingspunktet i kunngjøringsskjemaet. For øvrig bemerkes at skjemaet i Doffin ikke gir noen forklaring på eller begrensning i hva punktet om reservert kontrakt skal brukes til. Avkryssingen ble på denne bakgrunn ansett hensiktsmessig. Uansett fremkommer det tydelig i konkurransegrunnlaget hvordan de sosiale vilkårene skulle ivaretas gjennom denne kontrakten. Anførselen har heller ikke noen betydning for klager, ettersom klager har deltatt i konkurransen.

Krav om EQUASS-sertifisering

- (50) Når det gjelder klagers anførsel om at kravet om EQUASS-sertifisering er fraveket, bemerkes det at kravet gjelder for å benytte opsjonen for forlengelse av kontrakten. Kravet er på ingen måte fraveket, og vil bli fulgt opp slik konkurransegrunnlaget forutsetter.

Kravet om minst 70 % sosial arbeidskraft

- (51) Det var anledning til å oppstille et kontraktsgjennomføringskrav om bruk av sosial arbeidskraft, jf forskriftens § 3-11 (2). Kravet er utførlig beskrevet i konkurransegrunnlaget, og var ikke uklart.

Sammenblanding av kvalifikasjonskrav og kontraktsgjennomføringskrav

- (52) Det bestrides at det er foregått en sammenblanding av kvalifikasjonskrav og kontraktsgjennomføringskrav. Det følger av forskriftens § 17-4 (1) at oppdragsgiver kan stille krav til leverandørenes kvalifikasjoner. Kravene skal sikre at leverandørene er egnet til å oppfylle kontraktsforpliktelsene, og må knytte seg til leverandørenes tekniske kvalifikasjoner eller finansielle og økonomiske stilling. Det kravet som her behandles knytter seg til førstnevnte.

Krav til prøving av oppfyllelse av kravet til 70 % sosial arbeidskraft

- (53) Klager har anført at innklagede var forpliktet til å foreta en prøving av om kvalifikasjonskravet og det aktuelle vilkåret for gjennomføringen av kontrakten ville bli oppfylt. Det fremkom av konkurransegrunnlagets punkt C.9.2. at tilbyderne måtte

bekreftede at det aktuelle vilkåret ville bli oppfylt, og at det måtte forklare hvordan leveransen skulle gjennomføres for å tilfredsstille kravet. Valgte leverandør har bekreftet at kravet ville bli oppfylt, og opplyst at valgte leverandør ville samarbeide med NAV Tønsberg Arbeid formidlingskraft. Ved vurderingen av om kvalifikasjonskravene er oppfylt, vil oppdragsgiver kunne ta utgangspunkt i at den informasjonen som mottas er riktig, og at leverandøren vil tilveiebringe den arbeidskraften leverandøren uforbeholdent påtar seg, jf klagenemndas avgjørelser i sak 2008/15 (premiss 65) og sak 2008/110 (premiss 71).

Utilstrekkelig tid for oppstart av leveransen

(54) Klager har anført at konkurransen ble utlyst svært sent i forhold til forsvarlig oppstart av konkurransen. Bakgrunnen for at konkurransen ble utlyst sent, var at det var en rekke tekniske spørsmål som måtte utredes. Konkurranses grunnlaget ble også oversendt Samferdselsdepartementet allerede 30. januar 2008. Forslaget var imidlertid til vurdering i departementet frem til mai 2008. Konkurransen ble som kjent kunngjort 20. juni 2008, og tilbudsfristen var 29. august 2008. Vedståelsesfristen var opprinnelig fastsatt til 31. desember 2008, med planlagt oppstart 1. januar 2009. En leverandør, Dias AS, klaget på at konkurransegrunnlaget ikke angav når kontrakt skulle inngås, eventuelt at det var for kort tid til anskaffelse av nødvendig utstyr for produksjon, og at dette kunne ha konkurransemessig effekt. Som følge av overnevnte ble vedståelsesfristen fremskutt til 1. oktober 2008. Gjennomgangen og vurderingen av tilbudene tok imidlertid lengre tid enn planlagt, og tilbyderne ble derfor forespurt om de kunne forlenge vedståelsesfristen til 15. oktober 2008. Samtlige tilbydere valgte å forlenge vedståelsesfristen.

(55) Klager har anført at det i denne anbudskonkurransen foreligger forskjellsbehandling mellom gamle og nye leverandører. Det er imidlertid ikke unikt for denne anbudskonkurransen at eksisterende leverandører nyter godt av å fra før kjenne til leveransen og systemene rundt denne. Dette representerer ikke en forskjellsbehandling i strid med regelverket. Innklagede foretok en vurdering i forbindelse med klagen fra Dias AS, og mente at tilbyderne hadde fått tilstrekkelig tid til forberedelser før oppstart 1. januar 2009.

Åpning for taktisk prising

(56) Klager har anført at evalueringen av tilbudene, hvor tilbyderne leveranse de to første månedene ikke var gjenstand for evaluering, åpnet for at tilbyderne kunne ta uforholdsmessig høy pris disse månedene. Innklagede bestrider at dette utgjør et brudd på regelverket, og at det uansett ikke har hatt betydning da tilbudet fra valgte leverandør opererte med samme pris de to første månedene, som senere. Innklagede stiller seg for øvrig uforstående til klagers påstand om at perioden på to måneder med produksjon etter det tidligere systemet sannsynligvis vil bli vesentlig lengre.

Manglende avvisning av valgte leverandør

(57) Klager har anført at det tilbudte kjennemerket fra valgte leverandør var vesentlig tykkere enn kjennemerket i aluminium, og at dette innebærer at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist. Det nevnes at tykkelse og bredde i konkurransegrunnlagets punkt C.5.1 ikke er det samme. Den synlige bredden av den utstansete rammen er den synlige bredden på den svarte rammen i skiltplatens ytterkant. Denne bredden står vinkelrett på tykkelsen av skiltplaten, som skulle være 1 mm hvis aluminium ble brukt. Denne synlige bredden har ikke noe med kjennemerkets tykkelse å gjøre. Aluminiumskjennemerkene er om lag

3 mm tykke når rammen medregnes, mens tilsvarende for plastkjennemerkene som valgte leverandør tilbød, er ca. 5 mm. I tilbudet fra valgte leverandør står det riktignok at rammen på de vedlagte prøveeksemplarene er 1 mm tykkere enn selve kjennemerket som var på ca. 2,9 mm. Det ble imidlertid lagt til grunn, etter å ha undersøkt prøveeksemplarene, at plastkjennemerket med ramme var på om lag 5 mm. Innklagede vurderte det slik at plastkjennemerkene fra valgte leverandør lå innenfor det som kunne aksepteres når det gjelder kravet til tykkelse i konkurransegrunnlaget, og at kjennemerket ikke var vesentlig tykkere enn platen av aluminium. Det er for øvrig riktig at dagens kjennemerkeholdere ikke kunne benyttes til plastkjennemerkene på grunn av tykkelsen. Det er imidlertid ikke oppstilt krav til kjennemerkeholdere i denne konkurransen.

Usaklig forskjell i kravspesifikasjonene for ulike materialer

- (58) Klager har anført at innklagede brøt regelverket når det i konkurransegrunnlaget var oppstilt et millimeterkrav til en type materiale, aluminium, mens dette ikke var oppstilt som et krav til andre materialer. Bakgrunnen for kravet var at erfaringer gjennom mange år med aluminiumskjennemerker hadde gitt denne tykkelsen. Aluminiumskjennemerker i andre land har også stort sett denne tykkelsen. For andre materialer enn aluminium har en ikke tilsvarende erfaringsmateriale.

Mangler ved protokollføring

- (59) Anskaffelsesprotokollen datert 16. september 2008 er én saksbehandlers interne arbeidsdokument fra tidlig i prosessen. På dette tidspunkt var det ikke tatt noen avgjørelse om verken avvisning eller tildeling. Senere ble tilbudet fra valgte leverandør grundig vurdert opp mot kravene i konkurransegrunnlaget, og etter denne vurderingen fant innklagede at det ikke var grunnlag for avvisning av valgte leverandør.

Manglende vurdering av hvorvidt valgte leverandørs tilbud var unormalt lavt

- (60) Klager har anført at innklagede brøt regelverket ved å ikke vurdere hvorvidt tilbudet fra valgte leverandør skulle vært avvist, eller ved at vurderingen av anskaffelsens verdi var uforsvarlig høyt. Muligheten for å avise lave tilbud er en rett for oppdragsgiver. I konkurransen var det store prismessige variasjoner mellom tilbudene, det laveste tilbudet var på kr. 59 389 336, mens det høyeste tilbudet var på kr. 222 100 552. Innklagede vurderte ikke prisen til valgte leverandør som unormalt lav. Bakgrunnen for dette var at tilbudet til en viss grad baserte seg på automatisert produksjon. I tillegg skal kjennemerkene fra valgte leverandør produseres i plast, som antas å være rimeligere enn produksjon av kjennemerker i aluminium. Når det gjelder klagers kommentar vedrørende det verdianslag som ble gjort i forkant av anskaffelsen, kan innklagede ikke se at dette har betydning for det denne saken gjelder.

Mangler ved tildelingskriteriet "Miljøforhold i tilbyderens leveranse av kjennemerker"

- (61) Tildelingskriteriet "Miljøforhold i tilbyderens leveranse av kjennemerker" er nærmere presisert i konkurransegrunnlaget. Når tildelingskriteriet er presisert på denne måten bør det være klart for leverandørene hva som vil gi uttelling ved evalueringen av dette kriteriet. Presiseringene bidrar også til å innsnevre hva oppdragsgiver kan vektlegge under kriteriet. Begge disse forhold bidrar til god forutberegnelighet for leverandørene.

Mangler ved tildelingsevalueringen for tildelingskriteriet "Miljøforhold i tilbyderens leveranse av kjennemerker"

- (62) Vurderingen av tilbydernes oppfyllelse av tildelingskriteriet fremgår uttømmende av anskaffelsesprotokollen datert 3. oktober 2008 punkt 14. De tilbudene som har minimalisert miljøbelastningen gjennom hele leveransen, har fått uttelling for dette. Dette til forskjell fra de tilbudene hvor miljø ikke er tatt hensyn til gjennom hele leveransen. Når det gjelder miljøbelastningene som leveransen av kjennemerker forårsaker, ble tilbudene fra klager og den valgte leverandøren vurdert som like. Alle kjennemerker som blir levert tilbake til trafikkstasjonene blir resirkulert på korrekt måte. En korrekt resirkulering av kjennemerker vil sørge for at materialene som kjennemerkene er laget av - uavhengig av om dette er aluminium eller plast - kan benyttes som råvare i senere eller annen produksjon. De anførsler som gjelder utslipp ved energigjenvinning, blir derfor ikke riktig. Da plastkjennemerkene kan smeltes og brukes til produksjon av andre produkter fører dette til at utslippene blir vesentlig mindre enn de tallene som presenteres av klager.

Vektlegging av forhold utenfor de angitte tildelingskriteriene

- (63) Klager har anført at det i tildelingsevalueringen ble tatt hensyn til at skiltene ble produsert maskinelt, og at det finnes muligheter for sikkerhetsløsninger, uten at mulighetene for dette var krevet i konkurransen. Innklagede erkjenner at anskaffelsesprotokollen punkt 15 og meddelelsen av 3. oktober 2008 var misvisende. Tildelingsevalueringen er imidlertid skjedd i protokollens punkt 14, og denne viser at tildelingsevalueringen er skjedd med bakgrunn i de tildelingskriterier som er angitt i konkurransegrunnlaget. Det er ikke vektlagt andre forhold enn de oppgitte tildelingskriterier.

Uttalelser vedrørende muligheten for personlige kjennemerker

- (64) Når det gjelder oppslagene i media om muligheten for personlige kjennemerker bemerkes det at en journalist henvendte seg til innklagede vedrørende dette. Svaret fra innklagede var, som det alltid har vært i spørsmålet om personlige kjennemerker, at det ikke var konkrete planer om dette. Det ble imidlertid opplyst at det er teknisk mulig med en slik løsning. Dette ble fullstendig misforstått av den aktuelle journalisten, derav oppslagene i media.

Vektlegging av muligheten for personlige kjennemerker

- (65) Det bestrides at mulighetene for personlige kjennemerker er vektlagt i tildelingsevalueringen. Tildeling er gjort på bakgrunn av de tildelingskriteriene som er angitt i konkurransegrunnlaget.

Klagenemndas vurdering:

- (66) 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 lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr 69 og forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr 402 del I og del III, jf forskriftens §§ 2-1 og 2-2.

Avkryssing for reservert kontrakt

- (67) Klagenemnda vil først behandle spørsmålet om hvilken betydning det har at det i utlysingen ble krysset av for reservert kontrakt, uten at det i konkurransegrunnlaget var oppstilt et tilsvarende krav. Klager har anført at dette utgjør et brudd på kravet til forutberegnelighet og kravet til konkurranse, og at bruddet innebærer at konkurransen skulle vært avlyst.

(68) Forskriftens § 3-12, som omhandler ”Reserverte kontrakter”, lyder som følger:

”Oppdragsgiver kan begrense konkurransen til virksomheter hvor flertallet av de berørte ansatte er funksjonshemmede, og arten eller omfanget av deres handikap innebærer at de ansatte ikke kan utøve arbeid på ordinære vilkår. Dersom oppdragsgiver benytter denne muligheten, må det opplyses om dette i kunngjøringen.”

(69) I konkurransegrunnlaget fremkom det imidlertid at konkurransen ikke utelukkende var reservert funksjonshemmede. Det oppstilte kontraktsgjennomføringskravet kunne også gjennomføres ved bruk av personer under attføring, langtidsledige, arbeidsledige eller unge personer under omskolering eller opplæring. Dette innebærer at kunngjøringen og konkurransegrunnlaget har opplysninger som avviker vesentlig fra hverandre, hvilket utgjør et brudd på lovens krav til forutberegnelighet og konkurranse. Opplysningen om at kontrakten er reservert funksjonshemmede, vil klarligvis kunne begrense hvilke leverandører som velger å delta i konkurransen. Selv om dette ikke hadde nevneverdig betydning for klager, som valgt å delta, kunne bruddet etter klagenemndas oppfatning ikke vært reparert på annen måte enn ved at konkurransen ble avlyst. Manglende avlysning innebærer derfor et brudd på kravene til forutberegnelighet og god forretningsskikk i lovens § 5.

(70) Ettersom konkurransen skulle vært avlyst, finner klagenemnda ikke grunn til å behandle klagers øvrige anførsler.

Konklusjon:

Statens vegvesen Vegdirektoratet har brutt kravene til forutberegnelighet og konkurranse i lovens § 5 ved å oppgi motstridende opplysninger i kunngjøringen og konkurransegrunnlaget.

Statens vegvesen Vegdirektoratet har brutt kravene til forutberegnelighet og god forretningsskikk i lovens § 5 ved ikke å avlyse konkurransen.

Klagers øvrige anførsler ble ikke behandlet.

For klagenemnda,

23. mars 2009

Georg Fredrik Rieber-Mohn