



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse om anskaffelse av rammeavtale for vaskeritjenester. Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt kravet til forutberegnelighet i lovens § 5, samt brutt forskriftens § 13-2 ved mangelfull evaluering av miljøkriteriet

Klagenemndas avgjørelse 15. desember 2008 i sak 2008/193

Klager: Hålogaland vaskeri AS

Innklaget: Hadsel kommune

Klagenemndas medlemmer: Morten Goller, Bjørg Ven, Andreas Wahl

Saken gjelder: Forutberegnelighet.

Bakgrunn:

- (1) Hadsel kommune (heretter kalt innklagede) kunngjorde den 23. juni 2008 en konkurranse om anskaffelse av rammeavtale for vaskeritjenester, herunder utleie av tekstiler, til sykehjem med 52 senger i en periode over tre år med mulighet for kommunen å forlenge avtalen i 1 + 1 år. Anskaffelsens verdi var estimert til mellom kr 1 000 000 og kr 1 500 000.

- (2) Tildelingskriteriene fremgikk av konkurransegrunnlagets s. 3:

”Kriterier for tildeling

Kontrakt tilbys den tilbyder som gir den økonomisk beste løsning for oppdragsgiver. Ved sammenlikning mellom tilbud er forholdet til fast pris eller prisstigning eneste parameter som kan påvirke beslutningen med unntak av den innleverte årspris.”

- (3) I konkurransegrunnlagets punkt *”Bestemmelser om tilbud og antagelse”* på side 6 fremgikk følgende:

”Kommunen ber om tilbud i tråd med ovenstående kravspesifikasjon. Det er kun aktuelt å inngå avtale med en leverandør: Oppdeling av kontrakt er ikke aktuelt.

Kommunen vil anta det tilbud som tilfredsstiller kravspesifikasjonen jfr ovenstående, og fremstår som økonomisk mest fordelaktig.

Det gjøres særskilt oppmerksom på at alle kostnader i forhold til leveransen skal være inkludert i de prisene som oppgis. Transport er her ett element av flere.

Prisjustering: Kommunen legger til grunn at avtale inngås for en periode på 3 år med mulighet for kommunen til å prolongere den i inntil 1 + 1 år. Pris som oppgis skal være pr år. Grunnlag for pris skal være 01.08.2008. Første prisjustering skal foretas 01.01.2010. Avvik fra dette må spesifiseres.

[..]”

- (4) Kravspesifikasjonen fremgikk av konkurransegrunnlaget side 5. Kravspesifikasjonen gjaldt krav vedrørende hvilke tekstiler som skulle vaskes og ferdigbehandles, og hvordan disse skulle behandles. Krav til kapasitet var også omhandlet i kravspesifikasjonen.
- (5) Tilbudsfristen var satt til 19. august 2008 klokken 12.00.
- (6) Innklagede utformet et tillegg til konkurransegrunnlaget datert den 13. august 2008 som omhandlet miljøkrav og oppfyllelse av Helsetilsynets rundskriv IK-1941 (hygieniske krav og retningslinjer for behandling av tekstiler som benyttes i helseinstitusjoner). Det siteres fra brevet med vedlegg:

"Vaskeritjenester Stokmarknes sykehjem - tillegg til konkurransegrunnlag

Jeg viser til konkurransegrunnlag utsendt den 04.07.08.

Hadsel kommune har fått innspill til innhold og kriterier. Vedlagt følger tillegg til konkurransegrunnlaget. Det skal naturligvis tas hensyn til dette tillegget, herunder at de krav som er stilt må besvares som en del av tilbudet.

Frist for tilbud endres fra 19. august til 28.08.08 kl 12:00. Leveringsadresse og vilkår i fm åpning av tilbud er uendret.

[...]"

*"Tillegg/endring av konkurransegrunnlaget – vaskeritjenester Stokmarknes sykehjem
Konkurransegrunnlaget side 3 – avsnitt til erstatning for tidligere:*

Kriterier for tildeling

Kontrakt tilbys den tilbyder som gir den økonomisk beste løsning for oppdragsgiver.

Ved sammenlikning mellom tilbud er forholdet til fast pris eller prisstigning eneste parameter som kan påvirke beslutningen med unntak av den innleverte årspris. Unntak fra dette er vekttillegg for avvik fra krav vedr oppfyllelse av miljøkrav samt IK-1941. Ved avvik fra kravene vil oppdragsgiver i forbindelse med utvelgelse av kontraktspart tillegge inntil 10% av tilbudssummen for miljøkrav, og inntil 20% av tilbudssummen for IK-1941.

Konkurransegrunnlaget side 5 – tillegg til kravspesifikasjon:

Miljøkrav

Med henvisning til Forskrift om off anskaffelser §3-1(8) skal tilbyder dokumentere hvordan miljøforhold ivaretas. Dette kan skje ved at tilbyder beskriver eller på annen måte dokumenterer hvordan vaskeriet ivaretar krav vedr redusert vann-, kjemikalie- og energiforbruk, emballering, pakking og distribusjon samt hvordan slitasje i vaskeprosessen reduseres mest mulig. Her vises til <http://www.ecolabel.no/cgi-bin/svanen/imaker?id=292>

Oppfyllelse av RUNDSKRIV IK-1941/94

Det vises til rundskriv fra Helsetilsynet, rev i 1994: http://www.mamut.net/hygiene/ik-1941_hygieniske_krav_tekstiler_.htm

Tilbyder skal dokumentere hvorvidt man eller i hvilken grad man følger de krav som er angitt i rundskrivet. En kurant dokumentasjon i denne sammenheng er tilsynsbevis fra Norske Vaskeriers Kvalitetstilsyn eller bekreftelse fra fylkeslegen.”

- (7) Innklagede utarbeidet protokoll fra gjennomgang av tilbud den 29. september 2008. Det hitsettes fra protokollen:

”[...]

Spørsmålet er: Har noen av tilbudsbesvarelsene avvik fra krav til oppfyllelse av den eller begge kravområdene? Dersom det er avvik, kan oppdragsgiver gi vekttillegg.

Miljøkravet

Hålogaland Vaskeri AS vedlegger sertifikat for miljømerking, medlemsskap i Grønt Punkt, og opprinnelsesgaranti på all elektrisitet.

Nordlandssykehuset har ved en kort beskrivelse klargjort hvordan vaskeriet ivaretar krav vedr redusert vann-, kjemikalie- og energiforbruk, emballering, pakking og distribusjon.

Konklusjon: Det er Hadsel kommunes oppfatning at begge tilbydere har besvart oppgaven tilfredsstillende. En har derfor ikkefunnet grunnlag for å gi noe vekttillegg for avvik til noen av tilbyderne.

Krav om oppfyllelse av IK-1941194

Hålogaland Vaskeri AS har vedlagt tilsynsbevis fra Norske Vaskeriers Kvalitetstilsyn.

Nordlandssykehuset har vedlagt egendokumentasjon fra hygienesykepleier som bekrefter at vaskeriet oppfyller de hygieniske krav som fremkommer av IK-1941/94.

Det bemerkes: Egendokumentasjonen kan i utgangspunktet fremstå som noe svakere enn en ekstern dokumentasjon. Likevel viser Hålogaland Vaskeri AS til at bedriften har ansatt nettopp en hygienesykepleier til å ta seg av forhold beskrevet i den aktuelle forskriften. En kan da vanskelig se at den ene dokumentasjonen er noe dårligere enn den andre.

Konklusjon: Det er Hadsel kommunes oppfatning at begge tilbydere har besvart oppgaven tilfredsstillende. En har derfor ikkefunnet grunnlag for å gi noe vekttillegg for avvik til noen av tilbyderne.

[...]”

- (8) Innklagede fattet den 30. september 2008 vedtak om antagelse av leverandør. Det siteres fra brevet:

”[...]

Vedtak

Helse- og omsorgssjefen vedtar på delegert myndighet å tildele anbud på vaskeritjenester for Stokmarknes sykehjem for en periode på 3 år fra 01.12.2008 til Nordlandssykehuset Vesterålen, jfr konkurranse med innleveringsfrist/tilbudsåpning 28.08.08.”

[...]”

Fakta i saken

Tre tilbydere ba om konkurransegrunnlag. Hadsel kommune mottok innspill på dette, og endret grunnlaget for konkurransen med et tillegg som ble utsendt til tre tilbydere den 13.08.08.

Tillegget til konkurransegrunnlaget omfattet to forhold:

- Miljøkrav

- Oppfyllelse av IK-1941/94

To tilbydere leverte tilbud ved fristens utløp. Den tredje tilbyder som var aktuell meddelte kort tid før fristens utløp at det ikke ville komme tilbud fra denne ved denne anledning.

De to tilbudene er ikke like prismessig. Hadsel kommune har, i tillegg til pris, gjort vurdering av de to forannevnte tildelingskriterier.

Vurderinger

Miljøkrav

Oppdragsgiver Hadsel kommune kan tillegge inntil 10% av tilbudssummen for avvik fra det miljøkravet i konkurransegrunnlaget.

Jeg har, i samråd med erfaren saksbehandler i organisasjonen, vurdert tilbydernes dokumentasjon om hvordan miljøkrav ivaretas.

Jeg kan ikke se at det er grunnlag for å tillegge noen av tilbyderne noe for mangler eller avvik fra det krav som er stilt til ivaretagelse av miljøkravene.

Oppfyllelse av rundskriv IK-1941/94

Oppdragsgiver Hadsel kommune kan tillegge inntil 20% av tilbudssummen for avvik fra det krav som er stilt i konkurransegrunnlaget: Tilbyder skal dokumentere hvorvidt man eller i hvilken grad man følger de krav som er angitt i rundskrivet.

Jeg har, i samråd med erfaren saksbehandler i organisasjonen, vurdert den mottatte dokumentasjon.

Av denne kan jeg lese at begge tilbydere dokumenterer tilfredsstillende at kravene i det forannevnte rundskriv følges. Jeg kan som en følge av dette ikke se at det er grunnlag for å tillegge noen av tilbyderne noe for mangler eller avvik fra det krav som er stilt til ivaretagelse av rundskrivets krav.

Økonomi

Basert på forutsetningene i tilbudet fremkommer sammenliknbare tall slik:

Hålogaland Vaskeri AS kr 443.000 eks mva

Nordlandssykehuset Vesterålen kr 412.100 eks mva

Konklusjon

Min konklusjon er at tilbudet fra Nordlandssykehuset Vesterålen er det økonomisk mest fordelaktige, og velges derfor i tråd med forutsetningene.

[...]"

- (9) Klager ba i brev av 8. oktober 2008 innklagede om å redegjøre for sin vurdering av kriteriene. Innklagede redegjorde for vurderingene i brev av 21. oktober 2008 til klager. Det siteres fra brevet:

"[...]"

I nærværende tilfelle vil et tillegg større enn 7,5% medføre at rekkefølgen mellom tilbyderne endres gitt at det ikke gis tillegg for avvik fra oppfyllelse av IK-1941/94 og at

HV ikke gis noe tillegg vedr miljøkrav. Dette faktum var ikke kjent ved vurderingen av tilbudene – tilbudsprisene var ikke tema under vurderingen.

Hadsel kommunes vurdering er slik: Begge tilbydere har beskrevet/lagt ved dokumentasjon på hvordan de forannevnte kravene ivaretas. Verken den ene eller den andre beskrivelsen har etter kommunens skjønn vært mangelfull i den grad at det gir grunnlag for å gi noen av tilbyderne et økonomisk påslag på tilbudssummen før sammenlikning:

Nordlandssykehuset har beskrevet forhold rundt regulering av vann og kjemikalier, energiforbruket er kort omtalt, og emballering, pakking og distribusjon er omtalt. Således er oppgaven besvart.

For enkelhets skyld vedlegges den del av tilbudet fra Nordlandssykehuset som omtaler de aktuelle deler.

[...]”

- (10) Saken ble brakt inn for klagenemnda i brev av 11. november 2008. Innklagede avventer kontraktsinngåelse til saken er behandlet av klagenemnda.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (11) Klager anfører at tildelingen er uriktig fordi valgte leverandørs tilbudssum skulle vært tillagt minimum 20 % da valgte leverandør ikke har dokumentert at de oppfyller miljøkravet og kravet som gjelder oppfyllelse av Rundskriv IK-1941/94.
- (12) Valgte leverandør har ikke levert dokumentasjon som gjør det mulig å vurdere hvordan miljøkravene som følger av konkurransegrunnlaget er ivaretatt. Det vises her til at det i ordlyden fremkommer at tilbyder skal dokumentere hvordan ”vaskeriet ivaretar krav”. Kravene det henvises til må være de som omtales i neste setning der det henvises til nettsiden ecolabel.no. Det vises også til at innklagede ikke kan vurdere tilbudene med hensyn til miljøkrav uten å ha målbare og konkrete størrelser å vise til.
- (13) At valgte leverandør benytter et helautomatisk doseringsanlegg, lagrer kjemikalier forsvarlig eller har produktdatablader tilgjengelig, er ikke en dokumentasjon på redusert forbruk av vann, kjemikalier etc. Den antatte tilbyder har heller ikke oppgitt eget forbruk av vann, kjemikalier og energi selv om dette er oppgitt i miljøkrav.
- (14) Krav som gjelder oppfyllelse av IK-1941/94 har valgte leverandør dokumentert ved levering av egenerklæring, noe klager mener konkurransegrunnlaget ikke åpner for.

Innklagedes anførsler:

- (15) Innklagede anfører at han har foretatt en korrekt vurdering av kriteriene som fremkommer av konkurransegrunnlaget.
- (16) Når det gjelder miljøkravet er dokumentasjonen fra tilbyderne ulik, men den valgte tilbyder har beskrevet hvordan miljøkravene faktisk ivaretas. Dokumentasjonen har skjedd ved at valgte leverandør har levert en beskrivelse som er i samsvar med beskrivelsen under miljøkrav. Innklagede anfører at henvisningen til nettstedet www.ecolabel.no var ment som et eksempel og det er ikke et krav at dokumentasjon skal leveres i samsvar med oppstilling på denne nettsiden.

- (17) Innklagede anfører videre at det i tillegg til konkurransegrunnlaget er pekt på hvordan oppfyllelse av IK-1941/94 kan dokumenteres, men det er ikke et krav om dokumentasjon fra fylkeslegen eller Norske Vaskeriers kvalitetstilsyn. Det må være mulig å vinne konkurransen uten å ha medlemskap i Norske Vaskeriers Kvalitetstilsyn eller uten å ha fått på plass en tilsynsrapport fra fylkeslegen innen tilbudsfristen. Konkurransegrunnlaget stenger ikke for bruk av egenerklæring som tilstrekkelig dokumentasjon.
- (18) Da valgte leverandør har levert tilstrekkelig dokumentasjon, er det ikke grunnlag for å ilegge valgte leverandør tillegg til tilbudssummen.

Klagenemndas vurdering:

- (19) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om Klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen følger etter sin opplyste verdi lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr 41 og forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr 402 del I og II, jf forskriftens §§ 2-1 og 2-2.
- (20) Klager har anført at konkurransegrunnlaget ikke åpner for å godta valgte leverandørs egenerklæring som dokumentasjon for at kravene stilt i Rundskriv IK-1941/94 er oppfylt.
- (21) Spørsmålet er om innklagede har evaluert i strid med lovens krav til forutberegnelighet i § 5 ved å godta valgte leverandørs egenerklæring som dokumentasjon for at kravene stilt i Rundskriv IK-1941/94 er oppfylt.
- (22) Det følger av tillegg/ending av konkurransegrunnlaget av 13. august 2008 at *”tilbyder skal dokumentere[...]*” hvorvidt kravene til hygiene stilt i Rundskriv IK-1941/97 er oppfylt. Det fremgår videre at tilsynsbevis fra Norske Vaskerier Kvalitetstilsyn eller bekreftelse fra fylkeslegen er kurant dokumentasjon på dette. Dette er imidlertid ikke absolutte krav. Klagenemnda legger vekt på at det ikke fremgår av konkurransegrunnlaget at det er påkrevd med erklæring fra tredjemann, samt at valgte leverandør har bekreftelse fra virksomhetens hygienesykepleier på at kravene er oppfylt. Klagenemnda finner at innklagede ikke har handlet i strid med kravet til forutberegnelighet ved å likestille de to leverandørene med hensyn til oppfyllelse av rundskriv IK-1941/94.
- (23) Klager har videre anført at tildelingen er uriktig da valgte leverandørs tilbudssum skulle vært tillagt minimum 20 % da valgte leverandør ikke har dokumentert at kravene til miljø og kravene til hygiene i rundskriv IK-1941/94 er oppfylt.
- (24) I tilknytning til tildelingsevalueringen kan klagenemnda prøve om evalueringen er saklig og forsvarlig og i samsvar med de grunnleggende kravene i lovens § 5, samt om innklagede har lagt riktig faktum til grunn, jf klagenemndas sak 2007/140.
- (25) Tildelingskriteriene er konkurranseelementer, og oppdragsgiver har derfor en plikt til å foreta en evaluering og rangering av tilbudene i forhold til hvor godt de oppfyller tildelingskriteriene, jf klagenemndas saker 2004/77 premiss (28) og 2008/99 premiss (58).

- (26) Når det gjelder miljøkriteriet har valgte leverandør i sitt tilbud vist til at alle kjemiske midler er forsvarlig lagret og godkjent. Kjemikaliene er videre merket med ”miljøforhold=ingen”, samt at det er oppgitt at maskinparken ikke har et stort forbruk av energi. Valgte leverandør har videre beskrevet rutinene for emballering, pakking og distribusjon. Klagers tilbud var vedlagt sertifikat for miljømerking, medlemskap i Grønt Punkt, og opprinnelsesgaranti på all elektrisitet.
- (27) Klagenemnda kan ikke se at innklagede har foretatt en konkret vurdering og rangering av tilbudene knyttet til miljøkravet. Det vises til at innklagede i vedtak om antagelse av leverandør av 8. oktober 2008 konkluderte med at det ikke var grunnlag for å i legge noen av tilbyderne tillegg i prisen som følge av mangler eller avvik fra miljøkravet. Det vises videre til innklagedes protokoll av 29. september 2008 hvor innklagede har vurdert at begge tilbyderne oppfyller kravet tilfredsstillende, og det er derfor ikke funnet grunnlag for å gi vekttillegg for noen av tilbyderne. Klagenemnda bemerker at tildelingsevalueringen ikke er en vurdering av om kriteriene er oppfylt eller ikke, men en evaluering og rangering av kriteriene. Klagenemnda kan ikke se at innklagede har foretatt en slik evaluering og rangering av tilbudene opp mot miljøkriteriet.
- (28) Da innklagede ikke har foretatt en konkret vurdering av de to tilbudenes styrker og svakheter i forhold til miljøkriteriet, finner klagenemnda at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i lovens § 5, samt brutt forskriftens § 13-2 da det ikke er foretatt en forsvarlig evaluering av tilbudene med hensyn til miljøkriteriet.
- (29) Når det gjelder kravet om oppfyllelse av Rundskriv IK-1941/97 går det frem av protokollen av 29. september 2008 at valgte leverandør oppfyller kravene satt i rundskrivet, mens klager har vedlagt tilsynsbevis fra Norske Vaskeriers Kvalitetstilsyn. Klagenemnda finner ikke at det er grunnlag for å sette tilside innklagedes vurdering om at tilbudene er likestilt når det gjelder dette kriteriet.
- (30) Klagenemnda har ikke grunnlag for å ta stilling til om kontrakten, som følge av feilen, er tildelt feil leverandør. Klagenemnda vil derfor ikke uttale seg om dette.

Konklusjon:

Hadsel kommune har brutt kravet til forutberegnelighet i lovens § 5, samt brutt forskriftens § 13-2 ved mangelfull evaluering av miljøkriteriet.

Klagers øvrige anførsler har ikke ført frem.

For klagenemnda,
15. desember 2008

Andreas Wahl