



Klagenemnda
for offentlige anskaffelser

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av kontrakt om innsamling og transport av husholdningsavfall. Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt forskriften § 20-16 (1) ved at tildelingsmeddelelsen ikke inneholdt tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandør. Videre fant klagenemnda at innklagede hadde brutt forskriften § 20-16 (4) ved at det ikke var gitt tilfredsstillende nærmere begrunnelse for valg av leverandør. Klagers anførsel om at innklagede hadde brutt regelverket ved at konkurransegrunnlaget var uklart, førte ikke frem. Klager hadde ikke saklig interesse i å få avgjort sine anførsler om at innklagede hadde brutt regelverket ved gjennomføringen av tildelingsevalueringen, og klagenemnda avviste disse anførselene fra behandling, jf. klagenemndsforordningen § 6, 2. ledd.

Klagenemndas avgjørelse 23. april 2013 i sak 2011/188

Klager: Surnadal Transport AS

Innklaget: Nordmøre Interkommunale Renovasjonsselskap

Klagenemndas medlemmer: Gro Amdal, Andreas Wahl og Jakob Wahl

Saken gjelder: Uklart konkurransegrunnlag. Begrunnelse.

Bakgrunn:

- (1) Nordmøre Interkommunale Renovasjonsselskap (heretter kalt innklagede) kunngjorde 20. september 2010 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av kontrakt om innsamling og transport av husholdningsavfall i Oppdal kommune. Innklagede oppga ikke anskaffelsens anslåtte verdi i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget.
- (2) Tildelingskriteriene fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 5.2:

"5.2 Tildelingskriterier

NIR vil velge det tilbud som etter en helhetsvurdering er det økonomisk mest fordelaktige for kommunen. Følgende kriterier vil bli lagt til grunn i vurderingen.

Tildelingskriterier	Vekting	Dokumentasjonskrav
Kvalitet <i>Herunder oppdragsforståelse og ressurser planlagt for gjennomføring av oppdraget jfr. kravspesifikasjon</i>	15 %	<i>Tilbyder bes oppgi organisering av arbeidet, utstyr som er planlagt brukt, kvalitetsrutiner og registreringsrutiner som vil bli gjort gjeldende ved gjennomføring av oppdraget. Legg ved navn og CV for nøkkelpersoner som skal utføre oppdraget og eventuelle fagbrev. Erfaring fra transportoppdrag.</i>
Referanser	5 %	<i>Tilbyder bes oppgi minst 3 referanser</i>
Pris	80 %	<i>Totalkostnader for oppdragsgiver i</i>

<i>Tilbudspris oppgis i norske kroner eks. mva.</i>		<i>kontraktsperioden.</i>
Totalt	100 %"	

- (3) Kravspesifikasjonen fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 6 "ARBEIDETS ART OG OMFANG" og 7 "INSTRUKS TIL ANBYDERE".
- (4) I punkt 6 "ARBEIDETS ART OG OMFANG" var det beskrevet hvor mange innbyggere som var omfattet av innsamlingen, og hvor store avfallsmengder som tidligere var samlet inn av de forskjellige avfallsfraksjonene restavfall, papir, plast og matavfall. Videre var det beskrevet hvor mange oppsamlingsenheter for de forskjellige avfallsfraksjonene som var omfattet av hver tømmerunde, og tømmefrekvens for de forskjellige fraksjonene. I beskrivelsene av arbeidet med innsamling av avfallet fremgikk også enkelte krav til utførelsen av arbeidet og materiellet som skulle benyttes. Blant annet var det stilt følgende krav til kjøretøyene som skulle benyttes:

"Innsamlingskjøretøyene må være tilpasset henteordningen/containerne av aktuelle typer. Det skal kunne innsamles og transporteres to fraksjoner samtidig. For containerinnsamlingen/-transporten kan en og en fraksjon innsamles og transporteres hvis entreprenøren finner dette formålstjenlig."

- (5) I punkt 7 "INSTRUKS TIL ANBYDERE" fremgikk blant annet følgende:

"Tekniske krav

Til innsamlingen skal det benyttes bil som er egnet for innsamling og transport av de avfallsfraksjoner som er nevnt i kap. 6. Bilen (-e) skal ha påført dekor og logo etter oppdragsgivers ønske. Kostnader til oppdragsgivers dekor og logo (ikke lakk) dekkes av oppdragsgiver. Entreprenøren skal gi opplysninger om biltype og utstyr, vedlikehold og reserveutstyr ved innlevering av anbudet, jf. kap. 9.2.

Vekt på avfall fra husholdninger og avfall fra næring skal registreres hver for seg.

Ruteplanlegging og reserveløsninger

Anbyder skal utarbeide forslag til plan over innsamlingen (tømmeplan). Planen skal inneholde ruter og hentedag tømningen vil foregå. I tillegg må en beskrivelse av reserveløsninger for bil og mannskap følge med anbudet ved innleveringen. En årlig tømmekalender skal utarbeides av entreprenør innen 1. desember året før. Utgifter til trykking og distribuering dekkes av Oppdal kommune.

Entreprenørens utførelse av arbeidet

Renovasjonskjøring skal som hovedregel foregå på hverdager fra kl. 06.30 – 19.00. Kjøring på helligdager godtas normalt ikke. Entreprenørens virksomhet må skje i tråd med kommunehelseloven og forurensningsloven og annet relevant regelverk. Entreprenøren er til en hver tid økonomisk ansvarlig for eget og innleid materiell. Ved transport må lasten være sikret så det ikke kan forekomme spill på vei til mottaks-/behandlingsanlegg.

NIR vil kontrollere at innsamlingen blir forsvarlig gjennomført til ytre miljø og arbeidsmiljø. Blant annet må nødvendig renhold av transportutstyret utføres slik at

mannskapet på innsamlingskjøretøyene starter opp arbeidet med estetisk akseptable kjøretøyer. Ved innsamling av ulike fraksjoner, må innsamlingsutstyret på bilene rengjøres og desinfiseres (gjelder spesielt matavfall) for å unngå forurensning av fraksjonene. Det er entreprenørens ansvar å sørge for daglig vedlikehold av utstyret. Hold av vaskeplass og oppstillingsplass for kjøretøy er derfor entreprenørens ansvar. Renovatører må beherske norsk muntlig.

Før kontraktsinngåelse må entreprenør ha en skriftlig plan for å oppfylle krav i Arbeidstilsynets bestillingsnr. 546 "Innsamling og håndtering av husholdnings- og næringsavfall" og bestillingsnr. 529 "Arbeidsplasser og arbeidslokaler".

Tømming av sekker/innsamlingsbeholdere/containere

Sekker/innsamlingsbeholdere og containere skal tømmes slik det fremgår i kap. 6.2. Når det gjelder tømming av returpunkt skal disse tømmes etter behov. Entreprenøren må ha en beredskapsordning for at returpunktene ikke blir overfylt mer enn en dag. Ved hver tømming skal det ryddes utenfor og inne i containerne. Videre skal entreprenøren varsle oppdragsgiver om behov for reparasjoner eller vedlikehold av containere. Det skal føres logg over tidspunkt for tømming og innhold i containeren (vekt) ved hver innsamlingsrunde. Dokumentasjon sendes oppdragsgiver. Entreprenør må delta på månedlige driftsmøter angående arbeidet som er utført, HMS, endringer og evt. avvik."

- (6) I konkurransegrunnlaget punkt 9.2 "Innsamlingsutstyr" var det et skjema der leverandørene skulle gi opplysninger om kjøretøyene som skulle benyttes ved utføring av oppdraget. I skjemaet skulle det gis følgende opplysninger:

"Følgende skal noteres vedrørende utstyret:

- ***Type kjøretøy, det settes krav til at kjøretøy oppfyller Euro 4-krav***
- ***Årsmodell***
- ***Totalvekt***
- ***Nyttelast***
- ***Tilhørende utstyr***
- ***Pris ny***

- (7) Innklagede avholdt tilbudskonferanse 6. oktober 2010. I referatet fra anbudskonferansen fremgikk det at "[p]å dagens rute blir to fraksjoner hentet samtidig hos husholdninger med to-kammerbil."
- (8) Blant leverandørene som leverte tilbud innen fristen 5. november 2010 kl. 15.00 var Surnadal Transport AS (heretter kalt klager) og Øverland Renovasjon AS (heretter kalt valgte leverandør).
- (9) I klagers oppdragsbeskrivelse fremgikk følgende om hvilke kjøretøy som var tenkt benyttet på oppdraget:

"Det er planlagt å benytte 2 biler på dette oppdrag. En hovedbil samt å ha en reservebil tilknyttet området. Hovedbil vil tilfredsstille EURO krav 5, samt være utstyrt med vekt. Bilmateriell er reservert og garantert leveringsklare innen 16 uker fra bestilling (Se vedlegg fra Alstad auto AS).

Ved tildeling av oppdraget vil vi umiddelbart effektivere bestilling av bilmateriellet samt tilrigging etter beskrevne krav.

Bilene er planlagt med 1 kammer og kjøre fraksjonene separat.

[...]

Det er som nevnt planlagt en reservebil i tilknytning til området. Ved eventuelt havari er denne bilen operativ i løpet av få timer. Hvis oppsatt mannskap blir utsatt for sykdom eller skader er det oppsatt mannskap i reserve som kan overta og utføre oppdraget etter beskrevne frister.

Det er høy fokus på driftssikkerhet og vedlikehold av utstyr. Biler og utstyr som utfører oppdrag for Surnadal Transport AS skal fremstå som representative. Surnadal Transport AS har eget verksted som utfører kontinuerlig vedlikehold av utstyret etter beskrevne intervaller fra leverandør samt vårt kvalitets og miljøsystem. Ved eventuelle akutte behov har vi beredskapsvakt på verkstedet som utfører reparasjoner utenom ordinær arbeidstid. Ved kontraktstildeling har vi avtale med Fjellfor BA om leie av oppstillingsplass og vaskeplass."

- (10) Videre fremgikk det av skjemaet i konkurransegrunnlaget punkt 9.2 "Innsamlingsutstyr" i klagers tilbud at klager tilbød to biler til oppdraget, en hovedbil og en reservebil. Hovedbilen var en 2011 modell Scania P 310 som oppfylte kravene i Euro 5. Reservebilen var en 2004 modell Scania 94 300, som oppfylte kravene i Euro 4.
- (11) Innklagede informerte tilbyderne om totalprisene i innkomne tilbud i brev 10. november 2010. Her fremgikk det at klagers totalpris i kontraktsperioden var 14 196 280 kroner, mens valgte leverandørs totalpris i kontraktsperioden var 16 276 420 kroner.
- (12) Innklagede informerte klager om valg av leverandør i brev 26. november 2010. I brevet ble det gitt følgende begrunnelse for valg av leverandør:

"Fire anbydere deltok i anbudskonkurransen, alle leverte anbud innen fristens utløp og alle oppfylte kvalifikasjonskravene som var oppgitt i anbudsdokumentet. Anbyderne er blitt vurdert opp mot tildelingskriteriene; kvalitet, referanser og pris, med vektning på henholdsvis 15, 5 og 80 %.

Til evaluering av anbudene er metode fra veilederen "Plukklister for tildeling og eksempel på modell for evaluering", fra Direktoratet For Forvaltning og IKT, brukt.

Resultat av evaluering av anbydere:

Anbyder	SUM
HB Transport AS	6,1
Surnadal Transport AS	8,8
Øverland Renovasjon AS	8,9
Retura Sør-Trøndelag AS	6,5

Øverland Renovasjon AS hadde høyeste poengsum. Det vil bli inngått kontraktsforhandlinger med Øverland Renovasjon AS på innsamling og transport av husholdningsavfall i Oppdal kommune i perioden fra 01.07.2011 til 30.06.2016, med opsjon på forlengelse i 3 år. Tildeling vil skje med forutsetning av tilfredsstillende kontrakt oppnås.

Eventuell klage over beslutningen må være oss i hende innen 10.12.10."

- (13) Klager påklaget tildelingsbeslutningen ved brev 26. november 2010. I brevet fremgikk at:

"Surnadal Transport AS klager herved på beslutningen som er tatt og mener den må være gjort på feil grunnlag.

Vi ber derfor om en gjennomgang av evalueringen samt innsyn i resultatene."

- (14) 6. desember 2010 ble det avholdt et møte mellom innklagede og klager angående tildelingsbeslutningen. Innklagede førte ikke referat fra møtet.

- (15) Den 17. desember 2010 sendte innklagedes advokat følgende e-post til klager:

"Viser til Deres foreløpige klage pr e-post 9. desember 2010 til NIR. Det er bebudet utfyllende klage fra Deres advokat i løpet av uke 51. NIR har bedt om min bistand og jeg ber om at advokatens brev tilstiles meg. Dersom jeg ikke hører nærmere fra advokaten i løpet av neste uke (uke 51), forstår jeg Dem slik at klagen frafalles.

Jeg bemerker til Deres foreløpige klage at tildeling av oppdraget er gjennomført i tråd med de tildelingskriterier som framgår av konkurransegrunnlaget. Vekting av tildelingskriteriene er fulgt som forutsatt.

Anbudsdokumentet er bygd på beskrivelse av oppdrag og funksjonalitet. Det forutsettes som del av kvalitetskriteriene at utstyr som planlegges brukt beskrives nærmere av leverandøren. Kriteriene er tilstrekkelig klare for så vidt gjelder beskrivelse av materiell. Det er så vidt vites ikke reist spørsmål om dette tidligere under konkurransen og samtlige tilbydere ser ut til å ha forstått grunnlagets forutsetninger."

- (16) Klager v/ advokat Aksnes påklaget tildelingsbeslutningen på nytt i brev 21. desember 2010. I brevet hevdet klager at innklagede ikke hadde gitt tilstrekkelig begrunnelse til at klager kunne bedømme om valg av leverandør var i samsvar med regelverket. Det ble derfor bedt om at innklagede ikke inngikk kontrakt før en begrunnelse for valg av leverandør var gitt og klager hadde fått en frist for å komme med merknader til denne.

- (17) Innklagedes advokat besvarte henvendelsen 17. januar 2011:

"Viser til ditt brev datert 21. desember og vedlegger dagens brev med evalueringsskjema.

Mht uklare kriterier har jeg ikke kommentert det på nytt ettersom jeg ikke helt har forstått hva dette måtte gjelde. Jeg viser til min e-post 17. desember. Jeg har gjennomgått konkurransegrunnlaget og kan for min del ikke se uklarheter annet enn at det er poster med funksjonsbeskrivelser som det er opp til byder å beskrive oppfyllelsen av. Dette er lovlig og helt vanlig selv om det stiller krav til leverandørens presentasjon. Ingen av deltakerne har så vidt vites reist spørsmål ved dette under prosessen. Dersom du mener det er uklarheter som kan ha betydning for konkurransens gjennomføring/gyldighet, hører jeg fra deg snarest mulig.

Mht tildelingen var det særlig organisering av arbeidet samt beskrivelse av utstyr og mannskap som gjorde størst utslag. ST var best på pris.

Det nærmer seg tidspunkt for kontraktssignering. Min klient ser ikke hinder for gjennomføring. Til tross for sen saksgang hos meg etter ditt brev, vil jeg prioritere nærmere redegjørelser dersom du ønsker det og det gjelder forhold som kan ha betydning for at partene unngår rettslig behandling eller for den del KOFA-behandling."

- (18) I det vedlagte brevet framgikk følgende:

"Viser til Deres brev datert 21. desember 2010 på vegne av Surnadal Transport AS og beklager noe sen tilbakemelding. Jeg viser for øvrig også til foreløpig kommentar til klagen i min e-post datert 17. desember direkte til Deres klient.

Vedlagt følger evalueringsskjemaet som dannet grunnlag for valg av leverandør. Jeg har bare tatt med evaluering av Surnadal Transport AS og Øverland Renovasjon AS. DIFI's veiledere er benyttet ved utarbeidelse av anbudsgrunnlaget og ved evalueringen. Dersom De ønsker nærmere redegjørelse for deler av evalueringen, hører jeg fra Dem."

- (19) I evalueringsskjemaet var det gitt følgende informasjon om tildelingsevalueringen:

"EVALUERING AV INNKOMNE ANBUD PÅ INNSAMLING OG TRANSPORT AV HUSHOLDNINGSAVFALL I OPPDAL KOMMUNE 2011-16

Metode jfr. veileder "Plukklister for tildelingskriterier og eksempel på modell for evaluering" fra Direktoratet For Forvaltning og IKT.

<i>Kategori</i>	<i>Kriterier</i>	<i>Vekt %</i>	<i>Tildelingskriterier</i>	<i>Surnadal Transport AS**</i>	<i>Øverland Renovasjon AS</i>	<i>[...]</i>
<i>KVALITATIVE EGENSKAPER</i>	<i>Kvalitet</i>	<i>15</i>	<i>Organisering av arbeidet</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	
			<i>Utstyr som er planlagt brukt til oppdraget, inkl. reservekapasitet</i>	<i>1</i>		
			<i>Kvalitetsrutiner og registreringsrutiner som vil bli gjort gjeldende ved gjennomføring av oppdraget</i>	<i>3</i>		
			<i>Legg ved navn og CV for nøkkelpersonell som skal utføre oppdraget og evt. fagbrev</i>	<i>1</i>		
			<i>Erfaring fra</i>	<i>5</i>		

¹ Det er i evalueringsskjemaet klagenemnda har mottatt ikke oppgitt hvilke poengsummer valgte leverandørs tilbud hadde fått på de forskjellige tildelingskriteriene.

	Referanser	5	transportoppdrag			
			SNITT	2		
			Normalisert poengsum	3,0		
			Vektet poengsum	0,5		
			Snitt av referanser	5		
			Normalisert poengsum	7,1		
			Vektet poengsum	0,4		
ØKONOMI	Totalsum	80	Totalsum	kr 14 196 280		
			Proporsjonal poengsum	10		
			Vektet poengsum	8		
SUM VEKT		100	SUM TOTALRESULTAT	8,8	8,9	

Anbudene rangeres på en skala fra 0-10, hvor 10 er beste score.

For poenggivning for "kvalitet" og "referanser" settes tilfredsstillende dokumentasjon på disse til 5 poeng, bedre opptil 10 poeng og dårligere ned til 0 poeng.

Normalisert poengsum er lik gjennomsnittssum $\times (10/\text{høyest oppnådde poengsum})$

Totalsum, anbyder med beste pris gis 10 poeng.

Anbydere med høyere pris får reduksjon i poeng proporsjonalt med anbudssummen (dvs. $(\text{beste anbudssum}/\text{anbudssum}) \times 10$ poeng.

**** Merknad til Surnadal Transport AS sitt anbud:** Under sterk tvil er ST sitt anbud blitt tatt med i evalueringen. Det er svært usikkert om ST kan gjennomføre innsamling og transport av husholdningsavfall i Oppdal kommune med det materiell og ansatte som er oppgitt, og samtidig holde seg innenfor oppgitte tidsrammer i anbudet. Ved eventuelle mislykkede kontraktsforhandlinger med Øverland Renovasjon AS så må ST fremlegge detaljerte planer over bruk av materiell og ansatte, samt detaljerte tømmeruter med forventet tidsbruk. Plan for tømning av returpunkt skal også være med.

Nordmøre Interkommunale Renovasjonsselskap

26.11.2010"

- (20) Klager brakte saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser ved brev 27. juni 2011. Oppdal kommune signerte kontrakt med valgte leverandør 3. februar 2011.

Anførsler:

Klagers anførsler:

Begrunnelse

- (21) Innklagede har brutt regelverket ved å ikke gi klager tilstrekkelig begrunnelse for valg av tilbud. Klager hadde lavest tilbudspris, og det er på bakgrunn av begrunnelsen ikke mulig å forstå hvorfor innklagede har valgt et dyrere tilbud, eller hvordan tildelingskriteriet "Kvalitet" er evaluert.
- (22) I innklagedes utvidede begrunnelse 17. januar 2011 er det opplyst hvilke poengsummer klagers og valgte leverandørs tilbud oppnådde på de forskjellige tildelingskriteriene og underkriteriene. Det er ikke gitt nærmere opplysninger om hvordan innklagede har

kommet frem til poengsummene. Det er heller ikke mulig for klager å vurdere tilbudene opp mot hverandre, da innklagede har nektet å opplyse om priser eller andre forhold ved øvrige tilbud.

Uklart konkurransegrunnlag

- (23) Innklagede har brutt regelverket ved at bedømmelsesparametrene for konkurransen ikke er tilstrekkelig spesifisert i konkurransegrunnlaget. Innklagede har i svært liten grad presisert hvilke krav som stilles til tjenesten, og hvilke forventninger innklagede har til utførelsen av arbeidet. Særlig er vurderingstemaene og poenggivningen under tildelingskriteriet "*Kvalitet*" utilstrekkelig angitt. Dette tildelingskriteriet ser ut til å ha vært avgjørende ved valg av tilbud. Det er fremkommet opplysninger om at innklagede forutsatte at det skulle benyttes renovasjonsbil med to kamre, og at dette er tillagt vekt ved vurderingen av tildelingskriteriet "*Kvalitet*". Et slikt vilkår er ikke angitt i konkurransegrunnlaget. I referatet fra anbudskonferansen er det kun beskrevet hvordan renovasjonstjenesten ble utført på møtetidspunktet, ikke stilt krav om at oppdraget måtte utføres på samme måte i fremtiden.

Evalueringen av tildelingskriteriet "Kvalitet"

- (24) Innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av underkriteriet "*Organisering av arbeidet*" ved å gi klager 0 poeng, mens valgte leverandør er gitt 8 poeng. Klager har 30 års erfaring med innsamling og transport av husholdningsavfall, og har høyt kvalifisert personell. Klager ville dermed åpenbart ha kunnet oppfylle tømmeplanen slik denne er angitt i klagers tilbud. Ved evalueringen har innklagede også lagt vekt på at valgte leverandør ville benytte en bil med to kammer, til tross for at dette ikke er et krav i konkurransegrunnlaget. Etter klagers mening vil det være mindre effektivt å benytte en slik bil ved utføringen av oppdraget, enn det vil være å benytte en bil med bare ett kammer. Innhenting av restavfall krever store volum, og dette vil føre til at kammeret for restavfall i en bil med to kammer blir fullt, lenge før kammeret for matavfall/husholdningsavfall. Dette medfører høyere tidsbruk, ettersom man må kjøre til mottaket og tømme bilen hver gang kammeret for restavfall er fullt. Ved evalueringen av "*Organisering av arbeidet*" må klagers dokumentasjon anses som tilfredsstillende eller bedre, og innklagede kunne derfor ikke gi klager færre enn fem poeng på dette underkriteriet.
- (25) Ved evalueringen av underkriteriet "*Utstyr som er planlagt brukt til oppdraget, inkl. reservekapasitet*" har innklagede brutt regelverket ved å gi klager kun 1 poeng, mens valgte leverandør har fått 7 poeng. Innklagede har i konkurransegrunnlaget punkt 9.2 stilt krav om at tilbudte kjøretøy skal ha minimum Euro 5 motor. Klager har tilbudt en helt ny 2011 modell Scania P310 med nødvendig påbygg og utstyr. Denne bilen tilfredsstiller kravene i Euro 5, noe som innebærer en betydelig miljømessig gevinst. En helt ny bil vil også ha betydelig bedre driftssikkerhet. Når innklagede ikke har lagt vekt på at klager tilbød en helt ny bil, er dette saksbehandlingsfeil. Som reservebil har klager tilbudt en Scania 94 300 med tilsvarende lastekapasitet og adekvat påbygg for innhenting og transport av husholdningsavfall. Reservebilen tilfredsstiller også Euro 4 kravene. Det er på denne bakgrunn uforståelig at klagers tilbud ikke har fått minimum 5 poeng ved evalueringen av tilbudt utstyr.
- (26) Innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av underkriteriet "*Kvalitetsrutiner som vil bli gjort gjeldende ved gjennomføring av oppdraget*" ved å kun gi klager 3 poeng, mens valgte leverandør har fått 5 poeng. Klager var ved levering av sitt tilbud kommet langt i å fullføre ISO sertifiseringene ISO 9001:2008 (kvalitet) og ISO

14001:2004. Dette på bakgrunn av et allerede godt utarbeidet kvalitetssystem, som var vedlagt klagers tilbud. Kvalitetssystemet tilfredsstilte kravene i konkurransegrunnlaget. Det er ikke avgjørende om ordet renovasjon er nevnt i dokumentene, men rutinene i seg selv. Disse er tilfredsstillende. Til orientering har Teknologisk institutt etter innleveringen av tilbudet innstilt på at klager skal få sertifisering etter å ha rettet opp to mindre avvik. Når det gjelder klagers tømmeplan, vises det til at klager hadde lagt ved sitt tilbud en kalender som viste tømmefrekvenser for hver fraksjon på bestemte dager i henhold til kravene til konkurransegrunnlaget. Dette var tilstrekkelig til å tilfredsstille kravene i konkurransegrunnlaget. Klager hadde ikke mulighet til å beskrive utførelsen like detaljert som valgte leverandør, som utførte tjenesten ved gjennomføringen av konkurransen. At valgte leverandørs beskrivelse er mer detaljert enn klagers innebærer ikke at klager ikke har gitt tilstrekkelig beskrivelse i henhold til konkurransegrunnlaget. Etter klagers mening må dokumentasjonen på dette underkriteriet anses tilfredsstillende eller bedre, og innklagede kunne derfor ikke gi klager færre enn fem poeng ved evalueringen.

- (27) Innklagede har brutt regelverket ved å kun gi klager 1 poeng på underkriteriet "*Legg ved navn og CV for nøkkelpersoner som skal utføre oppdraget og evt. fagbrev*". Valgte leverandør er gitt 5 poeng på dette kriteriet. Også her er det vanskelig å forstå hvorfor klagers tilbud ikke vurderes som tilfredsstillende og oppnår 5 poeng. Klagers ledelse har høy formell utdanning, og personene som skulle utføre arbeidet har lang erfaring som sjåfør og renovasjonsmedarbeider. To av klagers personale har i tillegg fagbrev. Det var ikke adgang til å legge vekt på at det oppgitte nøkkelpersonell var oppført som nøkkelpersonell i kontrakter med oppstart fem år før oppdraget denne konkurransen gjaldt. Det er ansatt flere personer som kan utføre oppdraget i de eldre kontraktene. Personene klager førte opp var klagers mest erfarne ansatte, og ble ført opp for å sikre kvaliteten på utførelsen av oppdraget i Oppdal ved oppstart av kontrakten. Det er uproblematisk at klager måtte gjøre en intern omfordeling av mannskap for å få til dette.
- (28) Klager ber om at klagenemnda uttaler seg om vilkårene for å kreve erstatning for positiv eller negativ kontraktsinteresse er oppfylt.

Innklagedes anførsler:

Begrunnelse

- (29) Innklagede har gitt klager tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandør, først i møte 6. desember 2010, og deretter ved skriftlige oversendelser 17. og 21. desember 2010.

Uklart konkurransegrunnlag

- (30) Innklagede har gitt nok opplysninger i konkurransegrunnlaget. Tjenesten innklagede skulle anskaffe var nøyaktig beskrevet, og definerte med tilstrekkelig klarhet hvilke mål som skulle nås. Når det gjelder krav om bil med to kammer, fremgår dette av konkurransegrunnlaget punkt 6 og referat fra anbudskonferanse 6. oktober 2010. Som det fremgår av evalueringsskjemaet, vurderte innklagede å avvise klagers tilbud som følge av vesentlige avvik fra kravspesifikasjonen. Innklagede valgte imidlertid å ikke avvise tilbudet. Avvikene førte i stedet til lav poengsum på flere av tildelingskriteriene.

Evalueringen av tildelingskriteriet "Kvalitet"

- (31) Innklagede har ikke brutt regelverket ved evalueringen av underkriteriet "*Organisering av arbeidet*". Klager har tilbudt bil med ett kammer. Innsamling av avfall og levering på mottak, slik det er beskrevet i konkurransegrunnlaget, kan i praksis ikke gjennomføres

med en bil med ett kammer. I klagers tilbud er det ikke redegjort for hvordan innhenting av matavfall en dag og restavfall en annen dag, som klager nå hevder ville være en god måte å gjennomføre oppdraget på, kunne gjennomføres i praksis. Etter innklagedes mening vil innhenting i to omganger ikke la seg gjøre med klagers tilbudte utstyr og bemanning. Klagers tilbud avvek dermed fra kravspesifikasjonen, og manglet beskrivelse av hvordan oppdraget til tross for dette kunne løses. Klager fikk derfor 0 poeng på dette tildelingskriteriet. Valgte leverandør fikk 8 poeng, da selskapet hadde en god presentasjon som omfattet oppsamlings-, transport- og tømme prosess.

- (32) Innklagede har heller ikke brutt regelverket ved evalueringen av underkriteriet *"Utstyr som er planlagt brukt til oppdraget, inkl. reservekapasitet"*. Som det fremgår over, tilfredsstiller ikke klagers tilbud krav om innhenting av to fraksjoner av søppel samtidig, hvilket ville være nødvendig for å oppfylle krav til tømme frekvenser med en bil og en reservebil. Klager fikk likevel 1 poeng på kriteriet, fordi tilbudt kjøretøy var nytt og tilfredsstilte kravet om Euro-motor. Det erkjennes at det poenget klagers tilbud fikk kanskje ikke skulle vært gitt. Valgte leverandørs tilbud omfattet en tokammerbil med tilstrekkelig kapasitet til å oppfylle forutsetningene i konkurransegrunnlaget.
- (33) Ved evalueringen av underkriteriet *"Kvalitetsrutiner og registreringsrutiner som vil bli gjort gjeldende ved gjennomføring av oppdraget"* fikk klagers tilbud 3 poeng. Dette fordi det ikke er beskrevet i klagers tilbud hvordan kravene til innsamling av avfallet kunne oppfylles med en bil med ett kammer. Videre var fremlagt tømmeplan en avskrift at kommunens eksisterende tømmeplan. Når det gjelder klagers kvalitets-, og miljøhåndbok, nevner denne ikke på noe punkt renovasjon. Valgte leverandør, som fikk 8 poeng på dette underkriteriet, har i sitt tilbud beskrevet rutinene for innsamling av avfall nøyaktig, og beskrivelsene av organisasjon og rutiner for håndtering av risikosituasjoner var bedre enn i klagers tilbud. Både klager og valgte leverandør var i gang med ISO-sertifisering med mål om godkjenning i 2011.
- (34) Når det gjaldt opplysninger om navn og CV for nøkkelpersoner og eventuelle fagbrev, var klagers tilbud mangelfullt og uklart. Dette fordi de personene som ifølge tilbudet skulle utføre oppdraget gikk igjen fra oppdrag klager utfører for innklagede i Tingvoll kommune og kommunene Aure, Halså og Surnadal. Det lar seg ikke gjøre for de nevnte personene å delta ved oppfyllelse av alle de tre kontraktene.
- (35) Innklagede har ikke brutt regelverket, og vilkårene for å kreve erstatning for den positive eller negative kontraktsinteressen er derfor ikke oppfylt.

Klagenemndas vurdering:

- (36) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder innsamling og transport av husholdningsavfall, som er en prioritert tjeneste i kategori 16. Anskaffelsen er kunngjort med CPV-kode 90510000. Anskaffelsens anslåtte verdi er ikke angitt i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. I innklagedes brev 10. november 2010 fremgår det at innklagede mottok fire tilbud i konkurransen. Tilbudenes totalpriser var 14 196 280 kroner, 16 276 420 kroner, 21 253 900 kroner og 23 429 670 kroner. Klagenemnda legger på denne bakgrunn til grunn at anskaffelsens verdi overstiger terskelverdiene i forskriften § 2-2. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser følger anskaffelsen dermed etter sin art og verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og del III, jf. forskriftens § 2-1 (4).

Begrunnelse

- (37) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved å ikke gi klager tilstrekkelig begrunnelse for valg av tilbud.
- (38) Klagenemnda forstår klagers anførsel slik at klager for det første mener at innklagede har brutt forskriften § 20-16 (1), slik denne lød på tidspunktet for kunngjøring av konkurransen, 20. september 2010. Klagenemnda gjør oppmerksom på at ordlyden i bestemmelsen er endret med virkning fra 1. juli 2012.
- (39) I forskriften § 20-16 (1) fremgikk det på tidspunktet for kunngjøring av konkurransen at *"[o]ppdragsgivers begrunnelse om kontraktstildeling og valg av leverandør til rammeavtale i henhold til § 22-3 første ledd skal inneholde tilstrekkelig informasjon om det valgte tilbudet til at leverandøren kan vurdere om oppdragsgivers valg har vært saklig og forsvarlig, i samsvar med angitte tildelingskriterier."*
- (40) Av forskriften § 22-3 (1) følger det at begrunnelse for valg av tilbud etter forskriften § 20-16 (1) skal gis i oppdragsgivers meddelelse om valg av leverandør. Oppdragsgiver kan ikke reparere brudd på forskriften § 20-16 (1) ved å gi en etterfølgende begrunnelse som oppfyller kravene i paragrafen, jf. klagenemndas sak, jf. 2010/192 premiss (79). Dette innebærer at det kun er den begrunnelsen for valg av tilbud som oppdragsgiver gir i meddelelsen om valg av leverandør som er relevant ved vurderingen av om oppdragsgiver har brutt forskriften § 20-16 (1).
- (41) Spørsmålet blir etter dette om den begrunnelse innklagede ga for valg av tilbud i tildelingsmeddelelsen 26. november 2010 oppfylte kravene i forskriften § 20-16 (1).
- (42) I Eidsivating lagmannsretts kjennelse i sak LE-2005-183161 uttalte retten om kravene til innholdet i oppdragsgivers begrunnelse for valg av tilbud at *"[d]et er bare en begrunnelse som gir anbyderen en mulighet til å vurdere om det er grunnlag for å klage eller grunnlag for å begjære tildelingsbeslutningen 'satt til side' som tilfredsstiller det som må anses som lovens krav til begrunnelse"*. Klagenemnda har i sin praksis sluttet seg til dette, jf. for eksempel klagenemndas saker 2009/215 premiss (39) og 2012/219 premiss (22). Når det gjelder det nærmere innholdet i begrunnelsen, har klagenemnda flere ganger lagt til grunn at oppdragsgiver må gi en redegjørelse for sine vurderinger ved poengsettingen for at en begrunnelse skal oppfylle kravene i forskriften § 20-16 (1), jf. for eksempel klagenemndas sak 2010/192 premiss (77) med videre henvisninger.
- (43) I innklagedes meddelelse om valg av leverandør i brev 26. november 2010 fremgikk det at innklagede ved evalueringen av tilbudene hadde benyttet en metode fra veilederen *"Plukklister for tildeling og eksempel på modell for evaluering"* fra Direktoratet for forvaltning og IKT. Videre fremgikk det hvilken total poengsum hver av de fire innkomne tilbudene hadde fått ved evalueringen av tildelingskriteriene, og at innklagede ville inngå kontrakt med valgte leverandør, ettersom selskapets tilbud hadde fått høyest poengsum ved tildelingsevalueringen. Innklagede ga imidlertid ikke noen informasjon om valgte leverandørs tilbud. Begrunnelsen for valg av tilbud i brev 26. november 2010 var dermed ikke tilstrekkelig til at klager kunne vurdere om innklagedes valg av tilbud var saklig og forsvarlig, i samsvar med de angitte tildelingskriterier. Klagenemnda finner på denne bakgrunn at innklagede har brutt forskriften § 20-16 (1) ved å ikke gi klager tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandør.

- (44) Klager har i sin anførsel om at innklagede ikke har gitt tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandør også vist til innklagedes utvidede begrunnelse i brev 17. januar 2011, og klagenemnda tolker dette dithen at klager også anfører at heller ikke den nærmere begrunnelsen var tilfredsstillende.
- (45) Etter forskriften § 20-16 (4), slik denne lød da innklagede gjennomførte konkurransen, skal oppdragsgiver, dersom en leverandør skriftlig anmoder om det, senest innen 15 dager etter at anmodningen er mottatt, gi en nærmere begrunnelse for hvorfor leverandøren ikke er tildelt kontrakt. I den nærmere begrunnelsen skal oppdragsgiver opplyse om *"det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler."*
- (46) (54) Fra klagenemndas sak 2008/112 premiss (25) og sak 2009/215 premiss (43) hitsettes følgende om forståelsen av denne bestemmelsen:

"Klagenemnda har i flere saker lagt til grunn at en nærmere begrunnelse må forutsettes å skulle sammenligne mer inngående det valgte tilbudet med tilbudet til den leverandøren som anmoder om en nærmere begrunnelse, jf. blant annet sakene 2003/49, 2005/8 premiss (35) og 2007/30 premiss (33)."

- (47) Innklagede har etter meddelelsen om valg av leverandør henvendt seg skriftlig til klager om valg av tilbud i e-post 17. desember 2010 og e-post med vedlegg 17. januar 2011. I e-post 17. desember 2010 gis ingen informasjon om hvordan innklagede har vurdert de innkomne tilbudene ved evalueringen av tildelingskriteriene. I e-post 17. januar 2011 har innklagede lagt ved en evalueringsmatrise med poengsummer, men innklagede har ikke gitt noen opplysninger om hvilke vurderinger som ligger til grunn for innklagedes poenggivning. Begrunnelsene innklagede har gitt i e-postene 17. desember 2010 og 17. januar 2011 gir etter dette ingen sammenligning av klagers og valgte leverandørs tilbud. Klagenemnda finner på denne bakgrunn at innklagede har brutt forskriften § 20-16 (4) ved å ikke gi tilfredsstillende nærmere begrunnelse for valg av leverandør.

Uklart konkurransegrunnlag

- (48) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved at bedømmelsesparametrene for konkurransen ikke er tilstrekkelig angitt i konkurransegrunnlaget.
- (49) Det følger av kravene til forutberegnelighet, likebehandling og gjennomsiktighet i loven § 5 at konkurransegrunnlaget må være utformet på en klar og utvetydig måte, jf. klagenemndas sak 2011/249 premiss (32) med videre henvisninger. På bakgrunn av tidligere praksis, herunder EU-domstolens sak C-19/00 (SIAC Construction), konkluderte nemnda i sakens premiss (36) med at dette innebærer et krav om at konkurransegrunnlaget *"må utformes slik at det for en alminnelig aktsom tilbyder fremstår som klart hva det skal inngis tilbud på og hvordan dette skal gjøres"* og at det må *"inneholde tilstrekkelige opplysninger til at tilbyderne har et forsvarlig grunnlag for å inngi tilbud"*.
- (50) Klager har for det første begrunnet sin anførsel om at konkurransegrunnlaget ikke er tilstrekkelig klart utformet med at innklagede i liten grad har presisert hvilke krav som ble stilt til utførelsen av tjenesten, og at særlig vurderingstemaene og poenggivningen under tildelingskriteriet *"Kvalitet"* er utilstrekkelig angitt. Klager har ikke presisert hvilke opplysninger om dette klager mener ville være nødvendige for at tilbyderne skulle ha et forsvarlig grunnlag for å inngi tilbud. Klagenemnda har dermed ikke

foranledning til å gå nærmere inn på spørsmålet om konkurransegrunnlaget er mangelfullt utformet på disse punktene.

- (51) Klager har videre begrunnet sin anførsel med at innklagede har forutsatt at det skulle benyttes en to-kammerbil til utførelsen av arbeidet, og lagt vekt på bruk av to-kammerbil ved tildelingsevalueringen, uten at dette kravet fremgikk av konkurransegrunnlaget.
- (52) Innklagede har i konkurransegrunnlaget ikke uttrykkelig stilt krav om at det skulle benyttes to-kammerbil ved utførelsen av oppdraget. I konkurransegrunnlaget punkt 6 "*ARBEIDETS ART OG OMFANG*" fremgikk det imidlertid at "*[i]nnsamlingskjøretøyene må være tilpasset henteordningen/containere av aktuelle typer. Det skal kunne innsamles og transporteres to fraksjoner samtidig.*" Selv om uttrykket to-kammerbil ikke er benyttet i formuleringen i konkurransegrunnlaget punkt 6, vil det være nødvendig å benytte en slik bil for å hente og transportere to fraksjoner samtidig med én bil. Klager kan dermed ikke høres med at kravet om bruk av to-kammerbil ikke fremgikk av konkurransegrunnlaget. Klagenemnda finner på denne bakgrunn at klagers anførsel om at innklagede har brutt regelverket ved at konkurransegrunnlaget ikke er tilstrekkelig klart utformet ikke fører frem.
- (53) Klager har videre fremmet en rekke anførsler om at innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av underkriteriene under tildelingskriteriet "*Kvalitet*".
- (54) Slik saken fremstår for klagenemnda, er hovedgrunnen til at klager har fått dårlig poengsum på underkriteriene under tildelingskriteriet "*Kvalitet*" at klager hadde tilbudt å bruke én bil ved gjennomføring av oppdraget, og at denne kun hadde ett kammer. Klagers tilbud oppfylte dermed ikke kravet i konkurransegrunnlaget punkt 6 om at "*[d]et skal kunne innsamles og transporteres to fraksjoner samtidig.*" Det vises til innklagedes anførsler der det er opplyst at innklagede som følge av at klager ikke tilbød en to-kammerbil vurderte å avvise klagers tilbud på grunn av vesentlige avvik fra kravspesifikasjonen. Innklagede valgte imidlertid å ikke avvise tilbudet, men i stedet la avviket fra kravspesifikasjonen føre til lav poengsum ved tildelingsevalueringen.
- (55) At innklagede vurderte å avvise klagers tilbud fremgår også av evalueringsskjemaet innklagede sendte til klager 17. januar 2011. Her fremgår det at innklagede mente det var svært usikkert om klager kunne gjennomføre oppdraget med tilbudt materiell og ansatte, og samtidig holde seg innenfor tidsrammene i konkurransegrunnlaget. Videre fremgikk det at dersom kontraktsforhandlingene med valgte leverandør mislyktes, måtte klager legge frem detaljerte planer over bruk av materiell og ansatte, detaljerte tømmeruter med forventet tidsbruk og plan for tømning av returpunkt. Dette viser etter klagenemndas syn at innklagede mente at klagers tilbud, som følge av at det ikke var tilbudt en to-kammerbil, ikke kunne aksepteres, og at innklagede vurderte det faktum at klagers tilbud ikke oppfylte kravet om at "*[d]et skal kunne innsamles og transporteres to fraksjoner samtidig*" som et vesentlig avvik fra kravspesifikasjonen. Klagenemnda finner ikke grunnlag for å overprøve denne vurderingen. Oppdragsgiver har etter forskriften § 20-13 (1) bokstav e plikt til å avvise tilbud som "*inneholder vesentlige avvik fra kravspesifikasjonene i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget*". Innklagede skulle derfor ha avvist klagers tilbud fra konkurransen.
- (56) Ettersom innklagede hadde plikt til å avvise klagers tilbud fra konkurransen, finner klagenemnda at klager ikke har saklig interesse i å få avgjort sine anførsler om at

innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av underkriteriene under tildelingskriteriet "*Kvalitet*", jf. klagenemndsforordningen § 6, 2. ledd.

- (57) Klagenemnda finner ikke grunn til å uttale seg om hvorvidt vilkårene for å kreve erstatning er oppfylt.

Konklusjon:

Nordmøre Interkommunale Renovasjonsselskap har brutt forordningen § 20-16 (1) og (4) ved å ikke gi klager tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandør.

Klagers øvrige anførsler har ikke ført fram eller er ikke behandlet.

Bergen, 23. april 2013

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Jakob Wahl