



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Renholdsverket AS gjennomførte en åpen anbudskonkurranse vedrørende mottak av restavfall til energiutnyttelse. Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt forskriften § 20-12 første ledd bokstav a ved ikke å avvise valgte leverandør. Klagers øvrige anførsler førte enten ikke frem, eller ble ikke behandlet.

Klagenemndas avgjørelse 3.oktober 2011 i sak 2011/203

Klager: Statkraft Varme AS

Innklaget: Renholdsverket AS

Klagenemndas medlemmer: Tone Kleven, Kai Krüger og Jakob Wahl

Saken gjelder: Avvisning av valgte leverandør. Ulovlig tildelingskriterium. Poengberegningssystem. Tildelingsevaluering. Tekniske spesifikasjon.

Bakgrunn:

- (1) Renholdsverket AS (heretter kalt innklagede) kunngjorde 15. april 2011 en åpen anbudskonkurranse vedrørende mottak, transport og behandling av restavfall til energiutnyttelse. Anbudskonkurransen innbefattet eventuell nødvendig drift av mottaksplass samt transport fra mottaksplass til behandling. Som opsjon ønsket også innklagede tilbud på opplasting og transport av brennbart restavfall fra gjenvinningsstasjoner. Anslått verdi av kontrakten var i "*Protokoll for anskaffelser som overstiger 500 000 kroners eks. mva.*" angitt å være 20 millioner kroner eksklusiv merverdiavgift per år. Tilbudsfrist var i konkurransegrunnlaget punkt 3.11 "*Innlevering*" satt til 25. mai 2011 kl. 09.00.
- (2) I konkurransegrunnlagets punkt 4 "*Behovspesifikasjon*" punkt 4.1 "*Tjenestens innhold*" fremgikk det at Renholdsverket AS ønsket tilbud på behandling av restavfall til energiutnyttelse inklusive;
 - "*Tilgang til sentralt plassert mottakssted for det samme restavfallet når mellomlagring og omlasting for videre transport er nødvendig.*"
 - "*Eventuell opplasting og transport fra omlastingssted/mottakssted til behandlingsanlegg.*"
 - "*Rapporteringer iht. interne og eksterne krav*"
 - "*Godkjente og tilstrekkelige reserveløsninger til hovedløsning.*"
- (3) I konkurransegrunnlaget punkt 4.2 "*Tjenestens omfang*" var det opplyst at det var en forutsetning at: "*leverandøren(e) har kapasitet til å dekke RHV sitt behov på en tilfredsstillende måte*".
- (4) I punkt 4.2 fremgikk det videre at tilbyderne kunne velge å gi tilbud på hele eller deler av leveransen. Leveransen var delt i følgende deler:

- "A. Restavfall innsamlet fra husholdninger hele mengden (ca 33.000 tonn/år inkl matavfall, ca 23.000 tonn/år eks matavfall)*
B. Restavfall innsamlet fra husholdninger halve mengden (ca 16.500/år tonn inkl matavfall, 11.500 tonn/år eks matavfall)
C. Brennbart restavfall mottatt på gjenvinningstasjon(er) (ca 6.300 tonn/år) Som opsjon ønskes også tilbud på opplasting og transport av brennbart restavfall fra gjenvinningsstasjon(er)."

- (5) I konkurransegrunnlaget punkt 4.3 "Krav til oppdraget" fremgikk følgende under punkt 4.3.2 "Omlasting og transport":

"Ved lengre avstander fra innsamlingsområdet til forbrenningsanlegget må avfallet via omlastingsplass og bli lastet om til andre transportmidler. Det kreves at all videre landeveistransport utføres med materiell som minimum tilfredsstiller kravene iht. EURO-klasse 3."

- (6) Videre fremgikk det under punkt 4.3.3 "Forbehandling":

"Oppdraget omfatter eventuell nødvendig forbehandling med eventuell sortering/kverning. Slik forbehandling skal være inkludert i tilbudets priser med mindre annet er spesifisert i tilbudet."

- (7) I punkt 4.3.4 var det satt følgende krav til forbrenning av avfallet:

"Graden av energiutnyttelse fra det enkelte anlegg må være minimum 60 % i snitt over året. Energiutnyttelsesgrad beregnes ut fra R1-formelen i henhold til Avfallsdirektivet (Waste Framework Directive 2008/98EC):

*Energieffektivitet, $\eta_w = (E_p - (E_f + E_i)) / (0,97 * (E_w + E_f))$ [...]*

For å kunne sammenligne virkningsgrader (energiutnyttelse) for ulike typer avfallsforbrenningsanlegg, dvs. anlegg som produserer kun elektrisitet, kun varme eller både elektrisitet og varme, skal årlig produsert elektrisk og termisk energimengde (E_p) multipliseres med henholdsvis 2,6 og 1,1. Det skal dessuten benyttes en korreksjonsfaktor på 0,97 for å ta hensyn til energitap i bunnaske samt stråling. Beregningene skal gjøres i henhold til metodikken i dokumentet "Reference Document in the Best Available Techniques for Waste Incineration."

- (8) Krav til reserveløsninger fra tilbyderne er behandlet i punkt 4.3.5:

"Tilbyder skal ha reserveløsning for mottak av avfall eller mellomlagring av avfall dersom tilbyders primære mottakssted uansett grunn ikke kan ta imot avfallet i perioder. Tilbyder skal angi reservestedets adresse, kapasitet og tillatelser til mottak/mellomlagring."

- (9) Videre fremgikk følgende for "Bruk av underleverandør" i punkt 4.3.8:

"Deler av kontraktsforpliktelsene kan overlates til underleverandører. Tilbyders kontraktsansvar overfor oppdragsgiver endres likevel ikke ved bruk av underleverandører. Dersom underleverandør benyttes skal tilbyder oppgi følgende i sitt tilbud:

- a) Oversikt over hvilke arbeider underleverandør skal utføre
- b) Hvilken tidsperiode det gjelder
- c) Hvilke underleverandører som ønskes benyttet
- d) Dokumentasjon for underleverandører tilsvarende det som er krevd i dette konkurransegrunnlaget kap. 5."

(10) I konkurransegrunnlagets punkt 5 "Kvalifikasjonskrav" fremgikk ti krav til tilbyderne. Det er uttalt at: "Dette er minstekrav som må oppfylles og dokumenteres for at de skal kunne delta i konkurransen. Disse vil være som følger":

- "1. Tilbyder kan ikke ha restanser på skatter og avgifter: Attest ikke eldre enn 6 måneder fra kemner/kommunekasserer som bekrefter at en er a jour med innbetaling av skatter og avgifter (§17-14). Bruk RF-1244.
- 2. Tilbyder kan ikke ha restanser på skatter og avgifter: Attest ikke eldre enn 6 måneder fra Fylkesskattesjefen for at en er a jour med innbetaling av merverdiavgift (§17-14). Bruk RF - 1244.
- 3. HMS-egenerklæring (§17-15), se vedlegg 6.
- 4. Attest for at tilbyder er registrert i faglige register, handelsregister eller foretaksregister som er foreskrevet i lovgivningen i den stat hvor de er etablert (i Norge Brønnøysundregisteret) (§17-10).
- 5. Tilbyder skal være økonomisk og finansielt i stand til å forestå oppdraget. Beskrivelse av leverandørens finansielle og økonomiske stilling (§17-8) dokumenteres med de to siste års reviderte regnskap.
- 6. Beskrivelse av leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner (§17-9):
 - Personell tilbyder disponerer over til oppfyllelse av kontrakten, enten de tilhører foretaket eller ikke
 - Liste over de viktigste leveranser de 3 siste årene, der disse finnes, herunder deres verdi (mill. NOK) og varighet
- 7. Bedriftens miljøstatus skal bekreftes ved utfylling av vedlagte skjema. Miljøkrav for bedriften (§17-13, 2), se vedlegg 7.
- 8. Nødvendige og gyldige tillatelser og konsesjoner fra kommune og forurensningsmyndighet må ligge ved tilbudet.
- 9. Beskrivelse av leverandørens ordinære kapasitet, som viser at den er tilstrekkelig.
- 10. Beskrivelse av leverandørens reservekapasitet, som viser at den er tilstrekkelig."

(11) Tildelingskriteriene var angitt i konkurransegrunnlaget punkt 6:

"Tildelingskriterier:	Vekting:
<u>1 Priser/kostnader</u>	<u>80 %</u>
• Pris pr tonn avfall inklusive omlastings og transportkostnader, behandlingskostnader, avgifter etc. • Avbruddskompensasjon • Andre reelle kostnader som tilfaller oppdragsgiver som følge av tilbudte løsning (for eksempel endret logistikk som følge av endret avstand til mottaks-/ omlastingssted)	
<u>2 Miljøforhold</u>	<u>20 %</u>
• Utslipp av klimagasser i forbindelse med transport av avfallet og transport av slagg/bunnaske • Verdi av CO2 reduksjon gjennom energitnyttelsen ved tilbyders anlegg • Verdi av CO2 reduksjon gjennom tilbyders gjenvinning av metaller fra avfallet	

Ut fra en helhetsvurdering, basert på nevnte kriterier og metode for evaluering vil det tilbud som gir den økonomiske mest fordelaktige løsning for oppdragsgiver bli valgt.

Det vil gjennomføres en evaluering hvor man får score pr kriterier på en gitt poengskala som deretter vektes i henhold til vektor oppgitt i tabell 3.”

- (12) Videre fremkom beregningsmetode for pris i punk 6.1 "Pris/kostnader":

*"Beregning av poeng ut fra pris: laveste pris vil oppnå maks poengsum, resterende vil oppnå prosentvis lavere poengscore på en lineær skala. Totalkostnader vil bli vurdert ved at tilbudene får poeng ut fra en skala som gir 10 poeng til laveste tilbud, og 0 poeng til tilbud som er 150 % dyrere enn laveste tilbud. Poengene blir deretter multiplisert med vektingen slik at man får vektete poeng. Beregningen er: $10 - ((10/150) * \% \text{ avvik fra laveste tilbud})$. Ut fra dette regnestykket får man at laveste pris får 10 poeng, mens et tilbud som er 100 % dyrere får 3,33 poeng. Disse blir så vektet mot de 90 % av økonomien som prisen skal telle, og de 80 % av totalen som pris skal telle.*

Se for øvrig vektingsmatrisen i 6.2.4.”

- (13) Tildelingskriteriet miljøforhold var nærmere beskrevet i konkurransegrunnlagets punkt 6.2:

"Oppdragsgiver vil beregne sparte klimagassutslipp knyttet til energigjenvinning av avfallet og gjenvinning av metaller fra bunnasken. Basert på informasjon i tilbudsskjema om transport til det enkelte anlegg og transport av bunnaske fra anlegg til sluttdisponering, vil oppdragsgiver benytte seg av modellen TEMA, som COWI har utviklet for det danske trafikkministeriet, for å beregne netto utslipp per tonn avfall. Modellen er tilpasset norske forhold i forståelse med modelleier. Støv og andre renserester tas ikke med i regnskapet, da mengdene er små og eventuelle forskjeller mellom anleggene vil ha liten effekt på rangeringen av anlegg. Vedlegg 10 og 11 viser forutsetningene for beregningene.

Se for øvrig vektingsmatrise i 6.2.4.”

- (14) Av konkurransegrunnlaget punkt 6.2.1. "Transport" hitsettes:

"For godstransport på vei skal transportavstander oppgis for alle transportetapper fram til anlegg for energiutnyttelse, med tilhørende fordeling dersom avfallet er forutsatt fordelt mellom flere anlegg. Transport av slagg/bunnaske fra behandlingsanlegg til sluttdisponering inngår også i beregningene.

EURO-klasse for kjøretøyene, størrelse på kjøretøyene, lastemengde, gjennomsnittlig hastighet, fordeling mellom motorvei og øvrige veier og andel utnyttelse av returtransport skal angis og dokumenteres og vil inngå i beregningen. Se for øvrig Vedlegg 3. [...]

Utslippene som vil bli beregnet er: partikler, NOX, SO₂, CO og HC. Utslippene gjøres om til poeng etter samme prinsipp som kriteriet "pris/kostnader". Utslippene vil bli vurdert ved at tilbudene får poeng ut fra en skala som gir 10 poeng til laveste utslipp, og 0 poeng til tilbud med utslipp som er 150 % høyere enn laveste utslipp.[...]"

- (15) Videre fremgikk følgende i underpunkter til konkurransegrunnlagets punkt 6.2 "Miljøforhold":

"6.2.1.1 Returtransport

"Et vanskelig tema innen miljøberegninger av transport er hvordan utnyttelsen av returtransport skal medberegnes. I miljøberegningene spør vi "hvilken ekstra miljøpåvirkning skjer ved dette alternativet". [...]

"Andelen avtalt eller ledig returtransport må kunne synliggjøres gjennom kontrakter eller dokumenterte retningsbalanser for aktuelle transportfirma som skal utføre oppdraget. Inngår transporten i en sløyfe med ulik utnyttelse pr transportstrekning vil uutnyttet kapasitet bli belastet avfallstransporten med sin %-vise andel av tomtransporten."

6.2.2 Energiutnyttelse

Redusert utslipp av CO2 knyttes direkte til mengde og type alternativ energibærer som erstattes ved å utnytte avfall som brensel, jf. vedlegg 10. Grunnlaget for denne beregningen skal være basert på tall fra 2009. Utslippene fra selve avfallsforbrenningen er ikke inkludert i denne beregningen. Reduserte utslipp av CO2 regnes ut per tonn avfall.

6.2.3 Gjenvinning av metaller

Utsortering av metaller fra restavfallet har en positiv miljøgevinst som vil bli beregnet jf. vedlegg 10. Tilbyder skal i tilbudsskjema angi hvilken utsortering som foretas."

- (16) I punkt 6.2.4 var det satt opp følgende vektingsmatrise:

Hovedkategori	Underkategori	Hovedfordeling	Delpoeng
<i>Totale kostnader</i>		80	100
<i>Pris pr. tonn</i>			90
<i>Avbruddskompensasjon</i>			10
<i>Miljøulemper og – fordeler</i>		20	100
<i>Miljøpåvirkning transport (Euroklasse, bilstørrelse, nyttelast, km)</i>	<i>Middelverdi utslippskomponenter</i>		20
<i>Erstattet energi, CO2</i>	<i>Kg/tonn avfall</i>		70
<i>Gjenvinning bunnaske, CO2</i>	<i>Kg/tonn avfall</i>		10
	<i>Sum</i>	100	

- (17) Vedlagt konkurransegrunnlaget var det elleve vedlegg.

- (18) Vedlegg 1 gjaldt "Inndeling av tilbudspersm". Under punktet skilleark 4 "Kvalifikasjonsgrunnlag (konkurransegrunnlagets kap. 5)" fremgikk i punkt 11: "Beskrivelse av – og garanti for tilstrekkelig kapasitet jf. kvalifikasjonsgrunnlagets punkt 9 og punkt 10."

- (19) Vedlegg 2 gjaldt "Tilbudsskjema – pris", mens vedlegg 3 gjaldt "Tilbudsskjema – Anleggsspesifikasjoner". Følgende hitsettes fra vedlegg 3:

"Formular 8 - Formular 12 spesifiserer opplysninger som skal fylles ut for beregning av miljøkostnader forårsaket av transport og behandling. Formularene skal omfatte alle transportetapper fram til energiutnyttelse og endelig deponering av bunnaske. Spesifiser gjerne i tillegg på eget ark."

Vedlegg 10 og 11 viser hvordan de enkelte parameter vil inngå i beregning av miljøkostnader."

- (20) Formular 8 i vedlegg 3 gjaldt *"Veitransport Avfall"*, formular 9 gjaldt *"Veitransport Slagg (Bunnaske)"*, formular 11 gjaldt *"Energiutnyttelse avfall"*, mens formular 12 gjaldt *"Gjenvinning av metaller"*.

- (21) Av vedlegg 4 fremgikk *"Kontraktsbestemmelser"* for oppdraget. Det vises til vedleggets underpunkt 10 *"Bruk og bytte av underleverandører i avtaleperioden"* hvor det blant annet fremgikk:

"Oppdragsgiver skal skriftelig godkjenne bytte av underleverandører. Oppdragsgiver kan nekte å godkjenne nye underleverandører dersom det foreligger saklig grunn. [...] Sakelig grunn er også løsninger som vil innebære økte miljøkostnader eller redusert sikkerhet for gjennomføring av kontrakten enn tilbudt".

- (22) I konkurransegrunnlaget vedlegg 10 *"Forutsetninger utslippsberegninger forbrenning av avfall og gjenvinning av metaller"* fremgikk følgende:

<i>Nedre brennverdi for restavfall fra Trondheim (GJ/tonn avfall):</i>	12.200
<i>Utslippsfaktorer ved erstatning av energibærere ved 100 % virkningsgrad og 100 % energiutnyttelses grad</i>	<i>Kg CO2 ekvivalenter/tonn avfall utnyttet</i>
<i>Elektrisk kraft: Nord Pool production spilt 2006</i>	-474.5
<i>Naturgass</i>	-774.8
<i>LPG</i>	-855.4
<i>Olje</i>	-1 320.4
<i>Flis</i>	0.0

Kilde: Ease Waste

<i>Andel magnetisk jern i restavfall:</i>	2.3 %	<i>Kilde: Plukkanalyse av avfall Trondheim (Norsas 2007)</i>
<i>Andel aluminium i restavfall:</i>	1.0 %	
	<i>Kg CO2/kg materialgjenvunnet</i>	<i>Kilde: Gjennomsnitt av verdier fra Willhelmsen et al (2007) og Nordin (2002)</i>
<i>Jern</i>	-1.22	
<i>Aluminium</i>	-11.2	

- (23) Fra vedlegg 11 *"Eksempel på transportberegningene"* hitsettes:

Transport			
Forutsetninger*	<i>Utslipp g CO/(tonn*km) (full bil</i>	<i>Utslipp g CO/(tonn*km) (tom</i>	<i>Utslipp full bil-tom bil g CO/(tonn*km)</i>

	27 t last)	bil)	
Euro 3	0.10	0.06	0.04
Euro 4	0.006	0.005	0.001
Euro 5	0.006	0.005	0.001
Euroklasse	% -andel		
Andel Euro 3	50 %		
Andel Euro 4	50 %		
Andel Euro 5	0 %		
Sum	100 %		
Avstanden en vei fra mottakssted i Trondheim til forbrenningsanlegg	100	Km	
Andel uten returtransport	50 %		
Andel avtalt returtransport	40 %		
Andel ledig returtransport	10 %		
Sum	100 %		
Utslipp CO fra transport**	g CO/tonn avfall		
Euro 3	6.46		

<i>Euro 4</i>	<i>0.39</i>
<i>Euro 5</i>	<i>0.00</i>
<i>Sum CO fra transport</i>	<i>6.84</i>

** 80 km/time, 100 % motorveg*

*** Tilsvarende for partikler, NOX, SO2, og HC.*

Resultater hentet fra TEMA, transportkalkulator for det danske trafikkministeriet (COWI).

(24) Innen tilbudsfristens utløp hadde fem leverandører levert tilbud, herunder Statkraft Varme AS (heretter kalt klager) og Geminor AS (heretter kalt valgte leverandør).

(25) Av valgte leverandørs tilbudsbrief side 1 fremgikk at Geminor AS er et selskap som tilbyr totalløsninger for energiutnyttelse av avfall i Norge, Sverige, Danmark, Finland og Tyskland. Videre var det vist til følgende:

"Den fysiske håndteringen av avfallet utføres av utvalgte leverandører innen transport og behandling av avfall. Vi har samarbeidsavtaler med gode leverandører i markedet, og arbeider for at disse samarbeider på en optimal måte."

"Mengden avfall til energigjenvinning i 2009 var på ca 250 000 tonn og for 2010 ca 320 000 tonn."

(26) Under punktet *"Løsning for energiutnyttelse, back up løsninger energigjenvinning, transport med mer"* fremgikk følgende:

"Geminor AS har valgt å tilby en løsning hvor vi har Vattenfall Varme Uppsala som løsning for energigjenvinning og i en ekstraordinær situasjon knyttet til logistikk eller forbrenningskapasitet fordeler tonnasje i ulike anlegg i vår portefølje i Sverige og Norge for energigjenvinning." [...]

"Back up anlegg:

- *Renova AB i Göteborg Sverige*
- *Skövde Energi AB i Skövde Sverige*
- *Lidköping Energi AB i Lidköping Sverige*

Beskrivelse av anleggene kan ettersendes for back up anleggene."

(27) Det var også inntatt et punkt om *"Kvalitetskrav sortering av avfall"* på side 2 i tilbudsbriefet:

"1. Ved leveranse til Vattenfall kvernes av alt grovavfallet hos Retura TRV før leveranse til forbrenning."

(28) Neste punkt i tilbudsbriefet gjaldt *"Løsninger for transport av avfall"*. Det fremgikk at det for oppdragsgiver var en relativt stor mengde av avfallet som skulle transporteres til energigjenvinning. Videre ble det vist til at valgte leverandør i tilbudet har:

"[...]valgt å bruke norsk transportør ved Kingsrød Transport AS som vår hovedleverandør på transport av avfall fra Renholdsverket. Transportøren har kapasitet og økonomisk evne til å løfte oppdraget på vegne av GemiNor AS."

- (29) Som reservetransportører er det vist til Kuhne og Nagel AV, DHL AS og EcoTrans AB. Videre ble det vist til følgende:

"Transportløsningene for henting av avfall legges opp med 100 % retur fra leveringssted for energigjenvinning til oppdragsgiver, type avtalt returtransport. Vi vil benytte en løsning med kombinasjon av bulk transport kombinert med balling av avfallet."

Vedlagt beskrivelse for transport som viser hvordan vi ser for oss oppdraget løst."

- (30) Valgte leverandør opplyste videre under samme punkt om bruk av Retura TRV:

"Vi har gjort en avtale med Retura TRV angående mottak av husholdningsavfall, transport fra miljøstasjon inn til behandling, kverning og opplastning på bil for hele mengden omfattet av anbudet".

- (31) Under punktet *"Beskrivelse av miljøkvalitet"* fremgikk at energigjenvinningsanleggene er av nyere dato og har en *"energigjenvinningsgrad fra 85-100 % [...]"*.

- (32) Videre fremgikk under punktet *"Løsninger for kverning, transport, behandling og energigjenvinning"* at for den delen av avfallet som burde kvernes skulle valgte leverandør bruke Retura TRV.

- (33) I tilbudsbrevets siste side ble det vist til en tabell som oppsummerer bruken av underleverandører:

<i>Underleverandør</i>	<i>Tjeneste</i>	<i>Avtaleperiode</i>	<i>Back up</i>
<i>Retura TRV AS</i>	<i>Transport, mellomlager, kverning og opplasting</i>	<i>Hele</i>	<i>Isac D Westergaard</i>
<i>Kingsrød Transport AS</i>	<i>Transport til Sverige</i>	<i>Hele</i>	<i>Kuhne, DHL, EcoTrans med mer</i>
<i>Vattenfall Varme Uppsala AB</i>	<i>Energigjenvinning</i>	<i>Hele</i>	<i>Skövde Energi, Renova AB, Lidköping Varme AB</i>

- (34) Vedlagt tilbudsbrevet var et brev fra Kingsrød Transport AS datert 20. mai 2011 med tittel *"Refererer til anbud på transport av avfall fra Trondheim til Sverige, hovedsakelig Uppsala"*. Av brevet fremgikk:

"Kingsrød Transport AS har i dag kontrakt med Garva AS, om transport av takplater fra Sverige til Stjørdal. Dette er transport som skjer gjennom hele året. I tillegg til dette har vi også 1-2 lass for diverse andre kunder hver uke til Trondheimsdistriktet."

Vi vil samtidig legge til at der det er mulig kjører vi alle våre transporter med lass begge veier.”

- (35) Vedlagt valgte leverandørs tilbud var videre de aktuelle skjema som var vedlagt konkurransegrunnlaget for utfylling.
- (36) Av vedlegg 2 ”Tilbudsskjema – priser” fremgikk at valgte leverandør har inngitt tilbud på alle deler av oppdraget.
- (37) Videre var det ved konkurransegrunnlaget vedlegg 3 ”Tilbudsskjema – anleggsspesifikasjoner”, lagt ved en rekke skjema for utfylling av leverandørene. Et utdrag av valgte leverandørs utfylte skjema gjengis i det følgende.
- (38) Av formular 8 ”Veitransport Avfall” fremgikk følgende:

<i>Parameter</i>	<i>Enhet</i>	<i>Anlegg 1</i>		<i>Anlegg 2</i>	<i>Anlegg 3</i>
<i>Mengde</i>	<i>Tonn</i>	<i>21000 att 2 og 3</i>			
<i>Avstand en vei fra eget mottakssted i Trondheim til anlegget</i>	<i>Km</i>	<i>951 km</i>			
<i>Gjennomsnittlig størrelse kjøretøy (f.eks. vogntog 40 t.)</i>		<i>50 tonn</i>			
<i>Gjennomsnittlig last per tur</i>	<i>Tonn</i>	<i>29 tonn</i>			
<i>Drivstoff type</i>		<i>Diesel</i>			
<i>Andel uten returtransport</i>	<i>%</i>				
<i>Andel avtalt returtransport</i>	<i>%</i>	<i>100 %</i>			
<i>Andel ledig returtransport</i>	<i>%</i>				
<i>Andel kjøretøyer Euro 3</i>	<i>%</i>				
<i>Andel kjøretøyer Euro 4</i>	<i>%</i>				
<i>Andel kjøretøyer Euro 5</i>	<i>%</i>	<i>100 %</i>			
<i>Km/t gjennomsnitt</i>		<i>Øvrige veier</i>	<i>Motorvei</i>		

<i>Land</i>	<i>Km/t</i>		<i>90</i>		
<i>By</i>	<i>Km/t</i>		<i>70</i>		
<i>Fordeling %</i>		<i>Øvrige veier</i>	<i>Motorvei</i>		
<i>Land</i>	<i>%</i>		<i>90 %</i>		
<i>By</i>	<i>%</i>		<i>10 %</i>		

(39) *Fra formular 9 "Veitransport Slagg" (Bunnaske) hitsettes:*

<i>Parameter</i>	<i>Enhet</i>	<i>Anlegg 1 Vattenfall</i>	<i>Anlegg 2</i>	<i>Anlegg 3</i>
<i>Mengde</i>				
<i>Avstand en vei fra eget mottakssted i Trondheim til anlegget</i>	<i>Km</i>	<i>12 (til Hovgården)</i>		
<i>Gjennomsnittlig størrelse kjøretøy (f.eks. vogntog 40 t.)</i>		<i>Bil + Slep</i>		
<i>Gjennomsnittlig last per tur</i>	<i>Tonn</i>	<i>30 tonn</i>		
<i>Drivstoff type</i>		<i>Diesel</i>		
<i>Andel uten returtransport</i>	<i>%</i>	<i>100</i>		
<i>Andel avtalt returtransport</i>	<i>%</i>	<i>0</i>		
<i>Andel ledig returtransport</i>	<i>%</i>	<i>0</i>		
<i>Andel kjøretøyer Euro 3</i>	<i>%</i>			
<i>Andel kjøretøyer Euro 4</i>	<i>%</i>			
<i>Andel kjøretøyer Euro 5</i>	<i>%</i>			

<i>Km/t gjennomsnitt</i>		<i>Øvrige veier</i>	<i>Motorvei</i>		
<i>Land</i>	<i>Km/t</i>	<i>90</i>			
<i>By</i>	<i>Km/t</i>	<i>80</i>			
<i>Fordeling %</i>		<i>Øvrige veier</i>	<i>Motorvei</i>		
<i>Land</i>	<i>%</i>	<i>75 %</i>			
<i>By</i>	<i>%</i>	<i>25 %</i>			

(40) For formular 11 "Energiutnyttelse avfall" var følgende utfylte skjema vedlagt tilbudet:

<i>Parameter</i>	<i>Enhet</i>	<i>Anlegg 1</i>	<i>Anlegg 2</i>	<i>Anlegg 3</i>
<i>Energieffektivitet*</i>	<i>Ubenevnt</i>	<i>1,21</i>		
<i>Ep – termisk energi</i>	<i>**</i>	<i>961x1,1</i>		
<i>Ep – elektrisk energi</i>	<i>**</i>	<i>7,8x2,6 1260</i>		
<i>Ef – energi i tilleggsbrensler</i>	<i>**</i>	<i>6</i>		
<i>Ei – tilført energi som ikke bidrar til energiproduksjon</i>	<i>**</i>	<i>0</i>		
<i>Ew – energi i innfyrt avfall</i>	<i>**</i>	<i>1062</i>		
<i>Energiandel som erstatter naturgass til fjernvarme</i>	<i>%</i>			
<i>Energiandel som erstatter LPG som fjernvarme</i>	<i>%</i>			
<i>Energiandel som erstatter olje til fjernvarme</i>	<i>%</i>	<i>2 %</i>		

<i>Energiandel som erstatter elektrisitet til fjernvarme</i>	%	5 %		
<i>Energiandel som erstatter andre energibærere (angi hvilke) til fjernvarme</i>	%	39 %		
<i>TORV</i>				
<i>Energiandel som erstatter andre energibærere (angi hvilke) til fjernvarme</i>	%			

**Energieffektivitet = $(E_p - (E_f + E_i)) / (0,97 * (E_w + E_f))$. For forklaring se kapittel 4.3.4*

***Angi enhet, for eksempel GJ/år eller Mwh/år*

(41) Følgende var inntatt vedrørende Formular 12 "Gjenvinning metaller":

<i>Parameter</i>	<i>Enhet</i>	<i>Anlegg 1</i>	<i>Anlegg 2</i>	<i>Anlegg 3</i>
<i>Utbytte jern forbehandling*</i>	%	95 %		
<i>Utbytte jern slaggbehandling**</i>	%	95 %		
<i>Utbytte Alu forbehandling*</i>	%	0		
<i>Utbytte Alu slaggbehandling**</i>	%	95 %		

**%-andel av den totale mengden jern og aluminium i avfallet som anlegget greier å sortere ut*

***%-andel av den totale mengden jern og aluminium i bunnasken som anlegget greier å sortere ut*

(42) Videre i skjema til konkurransegrunnlagets vedlegg 3 har valgte leverandør fylt ut punkt 2. "Bruk av underleverandører", det vises til Formular 13: "Underleverandører":

<i>Navn på underleverandør (firma)</i>	<i>Oppgaver som skal utføres av underleverandør</i>	<i>Periode</i>
<i>Retura TRV AS</i>	<i>Transport, mellomlager, kverning og opplastning</i>	<i>Hele</i>
<i>Kingsrød Transport AS</i>	<i>Transport til Sverige</i>	<i>Hele</i>
<i>Vattenfall Varme Uppsala</i>	<i>Energigjenvinning</i>	<i>Hele</i>
<i>MLT</i>	<i>Transport slagg</i>	<i>Hele</i>

<i>Stena Recycling</i>	<i>Sortering slagg</i>	<i>Hele</i>
------------------------	------------------------	-------------

- (43) Det fremgikk videre av valgte leverandørs tilbud en beskrivelse av Vattenfall anlegget. Det vises til følgende: *"Geminor har levert avfallsbrensel til Vattenfall Uppsala siden 2003 og har i 2008 levert ca 30 000 t."*
- (44) Under punktet *"Kapasitet"*, fremgikk det videre blant annet: *"Kapasiteten hos Vattenfall Uppsala er etter utvidelsen på 52 t per time eller på ca 360 000 tonn avfallsbrensel per år."* Det fremgikk imidlertid ikke hvilken kapasitet som er tilgjengelig for valgte leverandør. Det var ikke vedlagt noen form for dokumentasjon på at Vattenfall AB har ledig kapasitet, eller hvor mye kapasitet som valgte leverandør eventuelt vil ha rådighet over.
- (45) Under punktet *"Energigjenvinningsgrad"* fremgikk det at:
- "Energigjenvinningsgraden ved Vattenfall Uppsala ligger i dag på 88,1 %."*
- (46) Videre var det i valgte leverandørs tilbud gitt en beskrivelse av Kingsrød Transport AS. Her var det opplyst at selskapet har 30 egne vogntog, og at Kingsrød 01. januar 2009 fusjonerte med Tømmerholt Transport AS som disponerer 23 egne vogntog.
- (47) Under punktet *"Kapasitet"* var det vist til følgende: *"Kingsrød/Tømmerholt disponerer 35 egne biler av type flisbil, krokbil eller walking floor."* Det fremgikk ikke hvilken kapasitet som er tilgjengelig for valgte leverandør. Det var videre ikke fremlagt dokumentasjon på at Kingsrød Transport AS har ledig kapasitet, eller hvor mye kapasitet som valgte leverandør eventuelt vil ha rådighet over.
- (48) Videre fremgikk det under punktet *"Miljøforhold"* at:
- "[...] Kingsrød har den seinere tid oppgradert bilparken betydelig og vil i dette anbudet benytte biler i Euroklasse 4 og 5."*
- (49) Til sist i beskrivelsen under punktet *"Returtransport"* var det vist til:
- "Kingsrød Transport vil legge opp til 100 % returtransport for dette oppdraget".*
- (50) Vedlagt valgte leverandørs tilbud var videre disse dokumenter:
- Fra Vattenfall AB; Firmaattest fra Bolagsverket, HMS-erklæring, samt attest fra Skatteverket. Det fremgikk også en e-post korrespondanse mellom valgte leverandør og Vattenfall AB vedrørende manglende dokumentasjon og oppklaringer i relasjon til anbudskonkurransen.
 - Fra Retura TRV; Firmaattest fra Brønnøysundregistrene, HMS-erklæring og skatteattest.
 - Fra Kingsrød Transport AS; Firmaattest fra Brønnøysundregistrene, HMS-erklæring og skatteattest.

- (51) I tillegg var det vedlagt organisasjonskart for alle tre ovennevnte selskaper; Vattenfall AB, Retura TRV og Kingsrød Transport AS. Utover det ovennevnte var det ikke fremlagt øvrige dokumenter fra underleverandørene. Det var ikke fremlagt noen kontrakter mellom valgte leverandør og underleverandørene.
- (52) I e-post fra innklagede til leverandørene av 5. juli 2011 ble leverandørene meddelt at Renholdsverket i samråd med Trondheim kommune ville anta tilbudet fra Geminor AS. Vedlagt denne e-post fulgte et sammendrag av evalueringen av tilbudene som hadde kommt inn.
- (53) Klager fremsatte klage til Klagenemnda for offentlige anskaffelser (heretter kalt klagenemnda) ved brev av 19. juli 2010.
- (54) I brev av 10. august 2011 fra innklagende fremgikk det at Renholdsverket ikke har inngått kontrakt med vinneren av anbudskonkurransen. Videre ble det vist til:

"Renholdsverket vil imidlertid måtte inngå en midlertidig avtale med vinner, gjeldende fra og med 01.10.2011, da kontraktstiden for inneværende kontrakt utløper 30.09. 2011, dette for å kunne avhende brennbart restavfall i klagebehandlingsperioden.

Det bekreftes at Renholdsverket avventer inngåelse av ordinær kontrakt inntil KOFA har ferdigbehandlet saken."

- (55) Innklagede har i sitt tilsvare av 24. august 2011 punkt 4 vist til et brev fra valgte leverandør som før tilbudsfristens utløp ble ettersendt innklagede. Dette brev er ikke fremlagt klagenemnda.
- (56) Sekretariatet var 27. september 2011 i telefonisk kontakt med innklagede ved COWI vedrørende diverse faktiske avklaringer. Sekretariatet ba innklagede vise hvor modellen TEMA, vist til i konkurransegrunnlagets punkt 6.2 "*Miljøforhold*", var allment tilgjengelig. Link til det danske Transportministeriet sin hjemmeside, <http://www.trm.dk/da/publikationer/2010/tema+2010/>, ble deretter samme dag sendt sekretariatet fra innklagede. Videre ble det stilt enkelte spørsmål for avklaring av de tekniske beregningene i konkurransegrunnlaget. Sekretariatet forstod på bakgrunn av dette mellom annet at energiutnyttelsesgraden og metalgjenvinningsgraden, jf. de to siste underkriteriene til tildelingskriteriet "*Miljøforhold*", blir beregnet for et bestemt anlegg som sådan, og at det derfor er irrelevant hvem sitt avfall det er som er til gjenvinning.

Anførsler:

Klagers anførsler:

Avvisning av valgte leverandør

- (57) Det anføres at valgte leverandør ikke oppfyller kvalifikasjonskravene som fremgår i konkurransegrunnlaget punkt 5, og således skulle vært avvist. Videre anføres også at den manglende dokumentasjonen medfører at kravet til likebehandling er satt til side jf. lov om offentlige anskaffelser § 5.
- (58) Det vises til at det mangler dokumentasjon på at valgte leverandør har kapasitet til å motta 40.000 tonn avfall per år fra Trondheim. Det er av vesentlig betydning at det beskrevne anlegget i tilbudet har ledig kapasitet til å motta de 40 000 tonn avfall per år.

Dette grunnet i at dersom valgte leverandør sender avfallet til andre anlegg enn Vattenfall anlegget, vil det ikke være grunnlag for de miljømessige beregningene i konkurransen. Valgte leverandør skulle ha dokumentert at de faktisk har fått tildelt en kvote på 40 000 tonn per år ved Vattenfall anlegget.

- (59) Videre vises det til at det mangler dokumentasjon fra transportør Kingsrød på at selskapet har nødvendig kapasitet til å frakte ca 40 000 tonn avfall per år fra Trondheim til Uppsala. Det bemerkes at det er av vesentlig betydning at den aktuelle transportør har nødvendig kapasitet.
- (60) Det fremgår også diverse utilstrekkeligheter i valgte leverandørs tilbud når det gjelder kapasitet. Det vises til Formular 8 "*Veitransport Avfall*", hvor valgte leverandør har angitt 100 % under punktet "*Andel kjøretøyer Euro 5*", mens det i tilbudet under beskrivelse av "*Kingsrød Transport AS*" vises til at det vil benyttes biler i "*Euroklasse 4 og 5*". Valgte leverandør har videre i Formular 8 "*Veitransport Avfall*" oppgitt 100 % returtransport, men det i transportør Kingsrøds brev bare er inntatt at de har transport mellom Sverige og Stjørdal. Det bekreftes ikke at de har 100 % returtransport.
- (61) Det vises også til at valgte leverandør i sitt tilbudsbrev beskriver at Retura TRV skal stå for kverning og emballering av grovavfallet, men at det ikke er vedlagt en bekreftelse fra Retura TRV på at selskapet har kapasitet til å gjennomføre dette.

Ulovlig tildelingskriterium

- (62) Det anføres flere grunnlag for at det foreligger ulovlig tildelingskriterium i denne anbudskonkurransen.

Tildelingskriteriene må ha tilknytning til kontraktsgjenstanden

- (63) Det vises til at miljøkriteriet som tildelingskriterium i konkurransegrunnlaget punkt 6, ikke er formulert slik at det er egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet for oppdragsgiver. Det vises til at de tre underpunkter som er knyttet til tildelingskriteriet "*Miljøforhold*" ikke har tilstrekkelig tilknytning til kontraktsgjenstanden. Det vises blant annet til at to av underkriteriene dreier seg om forhold hos tilbyder, og besparelser på tilbyders hånd, noe som ikke belyser forhold ved oppdragsgivers økonomiske situasjon.

Tildelingskriteriene må være egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet

- (64) Videre anføres at innholdet i tildelingskriteriet "*Miljøforhold*", og valg av modell for miljøberegningen i henhold til utslipp av klimagasser ved transport, samt miljøberegningen vedrørende forbrenningen av avfallet er uegnet til å belyse det for oppdragsgiver mest fordelaktige tilbudet. Det vises til følgende:
- (65) Når et miljøkriterium er formulert slik at en tilbyder som skal frakte avfallet 90 mil får høyere skår på miljø, enn en leverandør som har forbrenningsanlegg på stedet, kan ikke kriteriet være egnet til å belyse det for oppdragsgiver mest økonomisk fordelaktige tilbudet.
- (66) Hva gjelder utslipp av klimagasser i forbindelse med transport, jf. konkurransegrunnlaget punkt 6, "*Tildelingskriterier*" er det brukt verdier for partikler, herunder NO_x, SO₂, CO og HC. I følge Klima- og forurensingsdirektoratet er de viktigste klimagassene imidlertid CO₂, CH₄ og N₂O. Klager forstår ikke hvorfor det er

valgt andre enn standard parametre, og forannevnte beregningsgrunnlag fremstår dermed som uegnet.

- (67) Når det gjelder forbrenningen av avfallet vises også til at miljøberegningen gir merkelige utslag. Klager jobber kontinuerlig for å redusere mengden fossilt brensel og øke andelen fornybar energi i fjernvarmeproduksjon. Det arbeides også med konvertering fra fyringsolje til bioolje, og samlet vil dette medføre store reduksjoner av utslipp til luft i Trondheim. Disse tiltak vil i fremtiden kunne få negative utslag i den type miljøberegninger som er satt opp i denne anbudskonkurransen.

Tildelingskriteriene må være klare og entydige

- (68) Det anføres videre at tildelingskriteriet "*Miljøforhold*" i konkurransegrunnlaget punkt 6 ikke er klart og entydig, jf. praksis fra EF-domstolen, samt praksis fra KOFA. Det vises til at det er vanskelig å forutsi utfallet av miljøkriteriene, og beregningsmetoden kommer ikke tydelig frem. Det fremkommer for eksempel ikke hvordan båttransport vil bli beregnet.

Valg av modell for tildelingsevalueringen

- (69) Det anføres at evalueringsmodellen for tildelingsevalueringen ikke er forutsigbar. Det vises til at det i evalueringen er avstanden mellom beste og dårligste tilbud på hvert underkriterium som avgjør forskjellen mellom vinner og nummer to. Det er altså ikke forskjellen i nytte for oppdragsgiver mellom beste og nest beste tilbud, men hvor dårlig det dårligste tilbudet er som avgjør hvem som vinner konkurransen.

Tildelingsevalueringen

- (70) Det anføres at det er begått flere feil ved tildelingsevalueringen slik at den er i strid med de grunnleggende kravene i loven § 5, herunder kravet til forutberegnelighet.
- (71) Det vises til at valg av modell for miljøberegningen svekker leverandørens forutberegnelighet. Det er i konkurransegrunnlaget punkt 4.3.4 "*Forbrenning av avfallet*" oppgitt en formel for energieffektivitet (R1-formelen) som skal benyttes. I kapittel 6 "*Tildelingskriterier, tabell 3*", står det videre at miljøforhold skal vektes som verdi av CO₂-reduksjon gjennom energiutnyttelsen ved tilbyders anlegg. I miljøberegningen som innklagede konkret har foretatt i tildelingsevalueringen er det imidlertid benyttet en annen formel.
- (72) Videre vises det til at torv ikke burde vært beregnet med fullt CO₂ utslipp. Det vises til at torv har CO₂ utslipp nesten på nivå med olje. Torv er videre verken definert som fossilt eller fornybart brensel. Det anføres dermed at CO₂ utslipp ved forbrenning av torv like gjerne kunne vært satt til 0, eller i det minste vært redusert.
- (73) Det vises også til at det ved å velge Geminor som leverandør vil Trondheim kommune få høyere pris på sin avfallsbehandling, i tillegg til økt miljøbelastning lokalt. Hertil bemerkes at det i konkurransegrunnlaget punkt 6.2.2. vises til at grunnlaget for beregning av energiutnyttelse skal være basert på fra tall fra 2009, mens det i offisiell statistikk fra Avfall Sverige fremkommer at Uppsala anlegget ikke hadde el-produksjon i 2009. Grunnlaget for beregningen av energiutnyttelse synes dermed å være feil.

Allment kjent teknisk spesifisering/rapport

- (74) Til sist anføres at oppdragsgiver har brutt forskrift om offentlige anskaffelser § 8-3 nr. 2/3, ved å ikke henwise til en allment kjent teknisk spesifikasjon/rapport. Dette fordi det i konkurransegrunnlaget punkt 6.2 vises til *"modellen TEMA"* som er utarbeidet av COWI, og som ikke er allment kjent eller forklart nærmere i konkurransegrunnlaget.
- (75) Klager forbeholder seg retten til å kreve positiv og negativ kontraktsinteresse erstattet.

Innklagedes anførsler:

Avvisning av valgte leverandør

- (76) Innklagede anfører at valgte leverandør oppfyller kvalifikasjonskravene stilt i konkurransegrunnlaget punkt 5.
- (77) Det vises til valgte leverandør gir en tilstrekkelig beskrivelse i henhold til kvalifikasjonskravet punkt 9: *"Beskrivelse av leverandørens ordinære kapasitet, som er tilstrekkelig,* og punkt 10 *"Beskrivelse av leverandørens reservekapasitet, som er tilstrekkelig."*
- (78) Som kvalifikasjonsgrunnlag kreves ikke bekreftelse på tilstrekkelig forbrenningskapasitet, kun en beskrivelse av generell kapasitet som viser at den er tilstrekkelig. Valgte leverandør har en beskrivelse på kapasiteten, som er generell. Den angir ikke spesifikt at det foreligger kapasitet til å ta imot avfallet fra Trondheim, men fastslår at anlegget har kapasitet på 360 000 tonn per år.
- (79) I vurderingen er det videre hovedalternativet, og ikke reservealternativene oppdragsgiver har basert seg på.
- (80) Ved en feiltakelse står det i konkurransegrunnlaget Vedlegg 1: Inndeling av tilbudspem, skilleark 4. punkt 11: *"Beskrivelse av- og garanti for tilstrekkelig kapasitet jf. kvalifikasjonsgrunnlaget punkt 9 og punkt 10"*. Det står ingenting om garanti for tilstrekkelig kapasitet verken i teksten i punkt 5 *"Kvalifikasjonsgrunnlag"* eller i avkrysningsskjemaet for kvalifikasjonskrav i vedlegg 5.
- (81) Innklagede viser også til konkurransegrunnlagets vedlegg 4 *"Kontraktsbestemmelser"*, og dets punkt 10, hvor det fremgår at Geminor ikke kan sende avfallet til andre forbrenningsanlegg uten å søke Renholdsverket på forhånd. Godkjenning kan da nektes dersom de foreligger saklig grunn, som blant annet kan være økte miljøkostnader.
- (82) Videre når det gjelder kvalifikasjonskravene er det stilt krav om dokumentasjon i henhold til transportør, men ikke spesifikt krav om bekreftelse på kapasiteten. Det er ikke stilt krav om dokumentasjon fra reservetransportører.
- (83) Hva gjelder likebehandling vises det til at det er stilt tilsvarende krav til dokumentasjon fra alle tilbyderne.
- (84) Videre med tanke på Formular 8 *"Veitransport avfall"* erkjennes at transportøren Kingsrød oppgir en blanding av Euro 4 og Euro 5. I sammendraget av evalueringen sendt ut til tilbyderne den 5. juli 2011 var det regnet med 100 % Euroklasse 5. Dette er en feil innklagede har rettet ved at det nå er gjort nye beregninger hvor det er regnet med at veitransporten av avfallet gjøres kun med biler i Euroklasse 4.
- (85) Når det gjelder returtransport, er dette et forhold som fremgår i konkurransegrunnlaget punkt 6.2.1.1, hvor det står følgende: *"andel avtalt eller ledig returtransport må*

synliggjøres gjennom kontrakter eller dokumenterte retningsbalanser for aktuelle transportfirma som skal utføre oppdraget". Dette er dermed ikke et forhold som skal vurderes under kvalifikasjonskravene i konkurransegrunnlagets punkt 5.

- (86) For øvrig når det gjelder selve bedømmingen, har valgte leverandør i formular 8 "Veitransport avfall" oppgitt 100 % avtalt returtransport. Det bemerkes her at det må skilles mellom de tre alternativene for returtransport det opereres med i konkurransegrunnlaget: Ingen returtransport, avtalt returtransport og ledig returtransport.
- (87) Før tilbudsfristen utløp, ettersendte valgte leverandør et brev hvor det var oppgitt at selskapet tilbød 50 % avtalt returtransport og 50 % ledig returtransport. Innklagede fant etter dette at bruk av ledig returtransport ikke var dokumentert, men at gitte opplysninger sannsynliggjorde at avtalt returtransport var tilstrekkelig dokumentert. Valgte leverandør ble derfor vurdert ut fra 100 % avtalt returtransport.
- (88) Videre anføres at det i konkurransegrunnlaget ikke etterspørres en bekreftelse på tilstrekkelig transportkapasitet, eller en bekreftelse på kapasitet til kverning og emballering av grovavfallet.

Ulovlig tildelingskriterium

- (89) Innklagede bestrider å ha benyttet et ulovlig tildelingskriterium, og anfører at tildelingskriteriene er egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet jf. forskriften § 22-2.

Tildelingskriteriene må ha tilknytning til kontraktsgjenstanden

- (90) For det første vises det til at tildelingskriteriet "Miljøforhold" og dets underpunkter har tilknytning til kontraktsgjenstanden. Herunder vises til EF-domstolen sak C-513/99 Concordia, hvor EF-domstolen kom til at utslipp av nitrogenoksider fra busstransport i Helsinki kunne knyttes til kontraktsgjenstanden, som var kjøp av lokal busstransport.
- (91) I denne saken er kontraktens gjenstand mottak, transport og behandling av restavfall til energiutnyttelse. Avfallet er en ressurs som innklagede har som målsetting at skal bli utnyttet til best mulig nytte for miljøet. Innklagede har dermed brukt utslipp fra transport av avfall, klimagassbesparelse knyttet til energiutnyttelse av avfall og klimagassbesparelser ved gjenvinning av metaller fra avfall som tildelingskriterier. Disse kriterier har tilknytning til kontraktsgjenstanden, og således lovlige tildelingskriterier.

Tildelingskriteriene må være egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet

- (92) Når det gjelder innholdet i miljøberegningene, anføres at dette er egnet, og at det er mulig å forutsi resultatet med tanke på hvordan miljøberegningene slår ut.
- (93) For det første er innholdet i underkriteriet til tildelingskriteriet "Miljøforhold" vedrørende transport av avfallet, egnet til å identifisere det økonomiske mest fordelaktige tilbudet. Hva gjelder utslippsberegningen vedrørende transport, viser innklagede til konkurransegrunnlaget punkt 6.2.1. Det hevdes at det går klart frem at jo lavere utslipp fra transporten, jo bedre kommer man ut i evalueringen.
- (94) Innklagende har i denne vurderingen tatt hensyn til returtransport, dette er beskrevet i konkurransegrunnlaget punkt 6.2.1.1.

- (95) På ovenstående grunnlag anføres at det helt klart skal være mulig å forutsi at jo mer transport knyttet til avfallshåndteringen, jo høyere utslipp. Ved høyere utslipp knyttet til avfallshåndteringen, jo dårligere kommer tilbyder ut i evalueringen.
- (96) Det vises også til at det er miljøforholdene ved forbrenningsanleggene som er utslagsgivende, ikke transporten. Dersom miljøforholdene hadde vært like ved forbrenningsanleggene, inkludert transport og disponering av bunnasken, ville miljøulempene ved transporten til Sverige medført at det lokale anlegget hadde fått best miljøskår.
- (97) Når det gjelder verdiene for beregningen av utslipp av klimagasser i forbindelse med transport, erkjenner imidlertid innklagede at det i tabellen for tildelingskriterier på side 14 i konkurransegrunnlaget står *"utslipp av klimagasser i forbindelse med transport av slagg/bunnaske"*. Det vises til at ordet *"klimagasser"* henger igjen fra en tidligere versjon av konkurransegrunnlaget. Imidlertid fremgår det eksplisitt av konkurransegrunnlaget punkt 6.2.1 at utslippene det vil bli regnet på er: *"Partikler, Nox, SO₂, CO og HC"*.
- (98) For tildelingskriteriet *"Miljøforhold"* sitt andre underpunkt vedrørende forbrenning av avfallet: *"Verdi av CO₂-reduksjon gjennom energiutnyttelse ved tilbyders anlegg"*, vises det til konkurransegrunnlagets punkt 6.2 og punkt 6.2.2. I punkt 6.2.2 er det videre vist til vedlegg 10 i konkurransegrunnlaget. Ut fra dette vedlegget mener innklagede at det er åpenbart at en ønsker å vurdere hvor mye av avfallets energi som erstatter andre energibærere.
- (99) Ut fra opplysningene som er gitt kan dermed tilbyder etter innklagedes mening beregne klimaeffekten selv. Dermed er det helt klart mulig å forutsi at man kommer bedre ut i evalueringen jo høyere andel av avfallets energi som nyttiggjøres.
- (100) Det samme gjelder for *"Miljøforhold"* sitt tredje underpunkt, hvor det også i konkurransegrunnlaget punkt 6.2.3 er vist til vedlegg 10.
- (101) Ovenstående grunnlag viser at det ikke er noe prinsipielt feil med modellen. I beregningene har innklagede gått ut fra at avfallet erstatter andre energibærere, og at klimagassutslipp er et globalt problem.
- (102) Det vises til at jo mer klimagassintensive energibærere som erstattes, jo større mengde klimagasser spares verden for. I dette kriteriet ligger det at avfallet allokeres til det stedet der det gjør mest nytte for seg. Avfallet fra Trondheim kommune sparer verden for mer klimagassutslipp ved å forbrenne hos Vattenfall i Sverige enn ved å forbrennes på Heimdal Varmesentral.

Tildelingskriteriene må være klare og entydige

- (103) Innklagede anfører at tildelingskriteriene er forståelige og entydige. Når det gjelder punktet vedrørende båttransport, vises det til at transport er beskrevet i konkurransegrunnlagets punkt 6.2.1. Ettersom biltransport er det mest vanlige er det denne som er beskrevet. Det er imidlertid nevnt at transport med tog eller båt blir beregnet på tilsvarende måte. Det erkjennes at det i vedlegg 11, hva gjelder utslippsparametre, bare er angitt tall for bilder. Det er imidlertid henvist til modellen TEMA, som er allment tilgjengelig, og det var videre fullt mulig å be om opplysninger om dette i løpet av anbudsperioden.

Valg av modell for tildelingsevalueringen

- (104) Det bestrides at det er det dårligste tilbudet som er avgjørende for hvem som vinner konkurransen. Det vises til at det er det beste tilbudet som setter det beste endepunktet på skalaen, som er 10 poeng. Den andre enden er 0, og det gis til et tilbud som er 150 % dårligere enn det beste. Det dårligste tilbudet har dermed ingen innvirkning på skalaen.

Tildelingsevalueringen

- (105) Når det gjelder klagers anførsel om at det er benyttet en annen formel for energieffektivitet i miljøberegningen enn den oppgitte formel i konkurransegrunnlaget punkt 4.3.4, vises det for det første til at det som er angitt i punkt 4.3 "*Krav til oppdraget*" må forstås som kvalifikasjonskrav.
- (106) R1-formelen ble benyttet for å forsikre innklagede om at anleggende er å klassifisere som energigjenvinningsanlegg i henhold til Waste Framework Directive 2008/98EC. Det er dermed ikke vist til denne formelen i beregningene for tildelingskriteriene, og på dette grunnlag svekkes ikke leverandørenes forutberegnelighet.
- (107) Hva gjelder selve formelen som er benyttet i henhold til tildelingskriteriene er miljøberegningen for energiutnyttelse beskrevet i punkt 6.6.2. Det vises til at for å beregne mengden sparte CO₂-utslipp er innklagede avhengig av å finne den reelle energiutnyttelsesgraden, ikke den beregnende energieffektiviteten. Innklagede har derfor kuttet ut faktorene 1.1 og 2.6 for termisk og elektrisk energiproduksjon, og regnet rett fram hvor mye energi som kommer ut fra anlegget i forhold til hvor mye som puttes inn. Bortsett fra dette er formlene i konkurransegrunnlaget like. Dette kan dermed heller ikke være egnet til å svekke leverandørenes forutberegnelighet.
- (108) Det tilbakevises videre at torv ikke burde vært beregnet med fullt CO₂ utslipp. Det vises til at det er mange meninger om torv skal anses som fornybar eller fossilt brensel. Innklagede har valgt å følge IPPC's definisjon av torv som fossilt brensel. Dette arbeidet anses som mer vitenskapelig velbegrunnet enn den svenske energipolitikk som klager viser til.

Allment kjent teknisk spesifisering/rapport

- (109) Når det gjelder klagers siste anførsel erkjennes det at evalueringsmodellen TEMA ikke er allment kjent, og ikke er vedlagt konkurransegrunnlaget eller nærmere forklart. Modellen er imidlertid allment tilgjengelig, og tilbyderne hadde mulighet til å be om ytterligere opplysninger vedrørende denne.
- (110) Videre vises til at denne beregningsmodellen for miljø uansett ikke kan anses som en "*teknisk spesifisering*" etter lov om offentlige anskaffelser § 4-3 bokstav g. For øvrig vises det til at ovennevnte beregningsmodell i alle tilfelle ikke strider mot regelen i forskrift om offentlige anskaffelser § 17-3.

Klagenemndas vurdering:

- (111) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen gjelder mottak, transport og behandling av restavfall til energiutnyttelse, og er en tjenesteanskaffelse i kategori 16 med anslått kontraktsverdi på ca. 20 millioner kroner eksklusiv merverdiavgift per år. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser følger anskaffelsen etter sin art og verdi forskrift om offentlige

anskaffelser 7. april 2006 nr. 402 del I og III, jf. forskriften § 2-1 fjerde ledd jf. § 2-2 første ledd.

Hvorvidt det foreligger et ulovlig tildelingskriterium og plikt til å avlyse konkurransen

(112) Det første spørsmålet for nemnda er om det foreligger et ulovlig tildelingskriterium ved denne konkurransen. Klager har anført flere grunnlag for dette.

Tildelingskriteriene må ha tilknytning til kontraktsgjenstanden

(113) Klagenemnda tar først stilling til klagers anførsel om at tildelingskriteriet "*Miljøforhold*" i konkurransegrunnlaget punkt 6 er et ulovlig tildelingskriterium under henvisning til at dets underkriterier ikke har tilstrekkelig tilknytning til kontraktsgjenstanden. Det er blant annet vist til at to av underkriteriene etter klagers oppfatning dreier seg om forhold og besparelser på tilbyders hånd og dermed ikke påvirker oppdragsgivers økonomiske situasjon.

(114) Det følger av forskriften § 22-2 (2) at tildelingskriteriene må ha tilknytning til kontraktens gjenstand for å være egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbud. Det samme gjelder også for underkriterier til et tildelingskriterium.

(115) Ettersom tildelingskriterier ikke kan endres etter tilbudsfristens utløp, jf. forutsetningsvis forskriftens § 17-2 (1), er bruk av ulovlig tildelingskriterium en feil som ikke kan rettes opp under tildelingsprosessen. Dette innebærer at en oppdragsgiver som har benyttet ulovlig tildelingskriterium har plikt til å avlyse konkurransen for å reparere denne feilen, jf. EF-domstolens sak C-448/01 EVN/Wienström, og fra klagenemndas praksis i sakene 2010/302, 2010/100, 2009/182, 2009/181.

(116) Innklagede har i denne saken benyttet følgende tre underkriterier til tildelingskriteriet "*Miljøforhold*";

- "*Utslipp av klimagasser i forbindelse med transport av avfallet og transport av slagg/bunnaske.*
- "*Verdi av CO2 reduksjon gjennom energitnyttelsen ved tilbyders anlegg.*
- "*Verdi av CO2 reduksjon gjennom tilbyders gjenvinning av metaller fra avfallet.*"

(117) EF-domstolen har i flere saker tatt stilling til bruk av miljø som tildelingskriterium i offentlige anskaffelser.

(118) I EF-domstolens dom C-513/99 Concordia Bus slo EF-domstolen fast at ved tildeling av kontrakt på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, kan oppdragsgiver ta hensyn til miljøkriterier, såfremt de har tilknytning til kontraktens gjenstand. I den saken var bussenens støynivå og utslipp av nitrogenoksider brukt som tildelingskriterier ved kjøp av lokal busstransport i Helsingfors by, og EF-domstolen la til grunn at disse kriteriene hadde tilknytning til kontraktsgjenstanden.

(119) I EF-domstolens dom C-448/01 Wienström, som gjaldt anskaffelse av elektrisitet, ble resultatet det motsatte. I konkurransegrunnlaget var oppdragsgivers forventede elektrisitetsbehov per år oppgitt til å være 22,5 gigawattimer. I tilknytning til tildelingskriteriet "*energi fra vedvarende energikilder*", var det imidlertid angitt at tilbyders elektrisitetsmengde fra vedvarende energikilder som oversteg innklagedes forventede behov ville bli vektlagt positivt. Domstolen la til grunn at et tildelingskriterium som utelukkende tok hensyn til mengden av elektrisitet fra

vedvarende energikilder utover oppdragsgivers forventede behov, ikke hadde den nødvendige tilknytning til kontraktens gjenstand, jf. dommens premiss 68.

- (120) I klagenemndas avgjørelse i sak 2008/119 om anskaffelse av vaskeritjenester fant nemnda at et tildelingskriterium knyttet til miljø, hvor det blant annet skulle tas hensyn til vaskerienes forbruk av vann og energi, samt innholdet av svovel i det brensel som ble brukt, måtte aksepteres med følgende begrunnelse i premiss 34:

"(34) Etter klagenemndas oppfatning må konkurransegrunnlagets punkt 3.2 forstås slik at det kun er tilbyderens forbruk av vann og energi, samt innholdet av svovel i det brensel som brukes, i tilknytning til utførelse av vaskerioppdraget for oppdragsgiver, som vil bli vurdert iht. tildelingskriteriet miljø. Dette fremgår etter nemndas oppfatning av følgende uttalelser i grunnlagets punkt 3.2; "energiforbruket i utførelsen av dette oppdraget" og forbruket ved "vaskeritjenesten". Dette innebærer at de krav som er stilt utelukkende refererer seg til oppdragsgivers anskaffelse, og ikke til leverandørens generelle forbruk. De forhold som vil bli vurdert, vann- og energiforbruk, samt svovelinholdet i det brensel som brukes til utførelse av oppdraget for innklagede, må videre anses klart relevant ved utførelsen av en vaskeritjeneste. Basert på dette finner klagenemnda at tildelingskriteriet tilfredsstiller kravet til nødvendig tilknytning til kontraktsgjenstanden, og klagers anførsel på dette punkt kan dermed ikke føre frem."

- (121) Den ovennevnte praksis fra EF-domstolen, og den økende oppfatning av viktigheten av miljøvern ledet til Direktiv 04/18 Art 53, hvor miljø konkret nevnes som et aktuelt tildelingskriterium. Den norske forskriften § 22-2 annet ledd er basert på dette direktivet, og det er i bestemmelsen konkret vist til "*miljøegenskaper*" som eksempel på tildelingskriterium. Videre er det generelt i lov om offentlige anskaffelser § 6 eksplisitt uttalt at offentlige oppdragsgivere skal ta hensyn til de miljømessige konsekvenser av en anskaffelse. Miljøvern er dermed gitt en helt spesiell status i dagens anskaffelsesregelverk.
- (122) Når det så gjelder det første underkriteriet i konkurransegrunnlagets punkt 6, refererer dette seg ut fra ordlyden direkte til graden av utslipp av klimagasser i forbindelse med transport av "*avfallet*" og transport av slagg/bunnaske. Det første må derfor i alle fall kunne sies å gjelde transport av aktuelle oppdragsgivers avfall, og dermed aksepteres. Likeledes må transporten av slagg/bunnaske her anses for å knytte seg til den transporten som er nødvendig for det avfallet som er knyttet til oppdragsgivers kontrakt, og dermed også kunne aksepteres.
- (123) Når det så gjelder de to neste underkriteriene, gjelder disse verdien av CO₂ reduksjon gjennom energiutnyttelsen ved tilbyders anlegg og verdien av CO₂ reduksjon gjennom tilbyders gjenvinning av metaller fra "*avfallet*". Etter å ha gjennomgått den dokumentasjon som er forelagt, og etter det som er meddelt sekretariatet i telefonsamtale med innklagedes representant i COWI den 27. september 2011, oppfatter nemnda det slik at det er anlegget som sådan sin energiutnyttelse og grad av metallgjenvinning som her premieres. Dette kan i utgangspunktet fremtre som for fjernt fra det som kan anses å ha tilstrekkelig tilknytning til en bestemt kontrakt. På den annen side vil et anlegg ha én bestemt energiutnyttelse og én bestemt metallgjenvinningsgrad, uavhengig av avfallsleverandører. Gjenvinning av avfallet fra aktuelle oppdragsgiver vil derfor gi samme resultat som gjenvinning av avfall fra andre. Når det derfor etter nemndas oppfatning måtte vært akseptert at det ble lagt vekt på energigjenvinningsgrad og metallgjenvinningsgrad i forhold til avfall fra den aktuelle oppdragsgiver, må derfor

foreliggende underkriterier også aksepteres når det her er tale om den samme gjenvinningsgraden for alt avfall anlegget behandler.

- (124) Basert på ovennevnte er klagenemnda kommet til at de tre underkriteriene har tilstrekkelig tilknytning til kontraktens gjenstand, og tildelingskriteriet som er brukt i denne konkurransen knyttet til miljø derfor ikke på dette grunnlag kan anses ulovlig.

Tildelingskriteriene må være egnet til å identifisere det økonomiske mest fordelaktige tilbudet

- (125) Under dette punkt har klager anført flere forhold ved tildelingskriteriet "*Miljøforhold*" som gjør at dette ikke kan anses egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.

- (126) Det er for det første vist til at når et miljøkriterium er formulert slik at en tilbyder som skal frakte avfallet 90 mil får høyere score på miljø, enn en leverandør som har forbrenningsanlegg på stedet, så kan ikke kriteriet være egnet til å belyse det for oppdragsgiver mest økonomisk fordelaktige tilbudet.

- (127) Til dette vil klagenemnda bemerke, at det er opp til oppdragsgiver selv å fastsette hvilke tildelingskriterier vedkommende ønsker å bedømme tilbudene ut fra. Den eneste begrensningen her er at tildeling enten skal skje på basis av hvilket tilbud som har den laveste prisen, eller ut fra hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige. Ved det sistnevnte, skal det benyttes kriterier som har tilknytning til kontraktsgjenstanden, jf. forskriften § 22-2 første og annet ledd. Omvendt, er det dermed ingen plikt til å ta hensyn til alle faktorer som kan ha betydning for et tilbuds verdi, hvilket synes å være forutsetningen for klagers anførsel. For øvrig bemerkes at det fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 6.2.1. "*Transport*" at tilbyder under det første underkriteriet til tildelingskriteriet "*Miljøforhold*" ville få poeng ut fra "*lavest*" utslipp, hvilket vil kunne omfatte lavest utslipp totalt sett når det regnes med forskjeller i transportavstand. Underkriteriet slik det er utformet, må derfor som sådan anses egnet.

- (128) Når det gjelder klagers to neste anførsler under dette punkt, at innklagede ikke har brukt verdier for miljøskadelige partikler som er egnet, og at faktorene som er brukt i miljøberegningen vil gi negative miljømessige konsekvenser i fremtiden, er dette vurderinger som krever inngående faglig kunnskap om hvilke faktorer som her faktisk vil være relevante eller irrelevante. Slik kunnskap besitter ikke klagenemnda, og disse anførselene avvises derfor som uhensiktsmessig for behandling, jf. klagenemndsfskriften § 9.

Tildelingskriteriene må være klare og entydige

- (129) Klager har videre anført at innholdet i tildelingskriteriet "*Miljøforhold*" ikke er klart og entydig, og til støtte for dette konkret vist til at det ikke fremkom hvordan båttransport ville bli beregnet.

- (130) Til dette kan det vises til konkurransegrunnlagets punkt 6.2.1 hvor det fremgår at transport med tog eller båt vil bli beregnet på tilsvarende måte som for biltransport. Dette må etter klagenemndas oppfatning anses tilfredsstillende, selv om utslippsparametrene i konkurransegrunnlagets vedlegg 11, som forklarte hvordan evalueringene ville bli foretatt, kun var angitt for bil. Klagers anførsel fører dermed ikke frem.

- (131) På bakgrunn av ovenstående konkluderes det med at tildelingskriteriet "*Miljøforhold*" er et lovlig tildelingskriterium i foreliggende sak.

Valg av modell for tildelingsevalueringen

- (132) Det neste spørsmålet for klagenemnda er om innklagede har handlet i strid med kravet til forutberegnelighet i loven § 5, ved å benytte en evalueringsmodell med et poengberegningssystem som etter klagers oppfatning gir det resultat at det er hvor dårlig det dårligste tilbudet er, som avgjør hvem som vinner konkurransen.
- (133) Ved valg av poengberegningssystem utøver oppdragsgiver et skjønn som bare i begrenset grad kan overprøves rettslig. Klagenemnda kan imidlertid prøve om det system som er valgt må anses saklig og forsvarlig, og for øvrig ikke er i strid med de grunnleggende kravene i loven 5. Videre følger det også av kravet til forutberegnelighet i loven § 5 at oppdragsgiver må benytte et poengberegningssystem som premierer relevante forskjeller mellom tilbudene.
- (134) Av konkurransegrunnlaget punkt 6 "*Tildelingskriterier*" fremgår det hvordan tilbudene ville bli poengvurdert. For priskriteriet og det første underkriteriet under miljøkriteriet fremgår det at beste tilbud ville få 10 poeng, mens det dårligste ville få 0 poeng. Modellen som skisseres er lineær, og et tilbud som var 150 % dyrere/hadde 150 % høyere utslipp for transportdelen, ville få 0 poeng. Tilbud mellom dette ville få poeng ut fra hvilken prosentmessig forskjell det var mellom det aktuelle tilbudet og det beste tilbudet. Tilbud som var mer enn 150 % dårligere enn det beste ville fremdeles få 0 poeng. For de øvrige underkriteriene under miljøkriteriet er det ikke nærmere beskrevet i konkurransegrunnlaget punkt 6 hvordan forskjeller her ville bli poengvurdert.
- (135) Etter klagenemndas oppfatning er det dermed det beste tilbudet som reelt sett setter grensen for hvordan de øvrige skal bedømmes, i alle fall ned til tilbud som er 150 % dårligere enn dette. Dette må ut fra de opplysningene klagenemnda har i foreliggende sak, anses som en tilstrekkelig vid skala til at innklagede var i stand til å premiere de relevante forskjellene mellom tilbudene. Klagenemnda kan da ikke se at det aktuelle poengberegningssystem skulle måtte anses usaklig eller uforsvarlig, eller på annen måte i strid med regelverket. Klagers anførsel fører derfor ikke frem.

Henvisning til teknisk spesifisering/rapport

- (136) Det neste som er anført er at innklagede har brutt forskriften § 8-3 andre og tredje ledd ved ikke å henvise til en allment kjent spesifisering/rapport. Modellen TEMA er ifølge klager ikke allment kjent og heller ikke forklart nærmere i konkurransegrunnlaget, og dermed i strid med denne bestemmelsen.
- (137) Siden den aktuelle anskaffelse følger forskriften del III og ikke del II, er det forskriften § 17-3 andre og tredje ledd som regulerer kravene til bruk av tekniske spesifikasjoner i foreliggende sak. Det følger av forskriften § 17-3 annet ledd at:
- "Tekniske spesifikasjoner skal gi leverandørene like muligheter og må ikke medføre unødvendige hindringer for konkurranse om offentlige kontrakter."*
- (138) Det første spørsmålet blir om modellen TEMA er en "*teknisk spesifisering*", jf. forskriften § 4-3 bokstav g.
- (139) Av § 4-3 fremgår at begrepet teknisk spesifisering ved varer og tjenestekontrakter omfatter "*en spesifisering fastsatt i et dokument, som fastsetter de egenskaper, ved en vare eller tjenestekontrakt, som oppdragsgiver krever. Det omfatter for eksempel[...] miljøkrav.*"

- (140) Det er gitt generelle uttalelser om *"tekniske spesifikasjoner"* i Fornyings- kirke- og administrasjonsdepartementets veileder punkt 9.5.1 side 122. Her fremgår det følgende:

"Oppdragsgivaren må beskrive for marknaden hva han ønsker å skaffe. Denne beskrivinga skal gjerast i den tekniske spesifikasjonen, til dømes i ei funksjonsbeskriving."

- (141) Videre i fotnote 16 samme side:

"I tråd med ordbruken i EØS-direktiva blir "teknisk spesifikasjon" brukt om spesifisering av anskaffinga, uavhengig av hva type spesifikasjon oppdragsgivaren nyttar. "Teknisk spesifikasjon" er ei fellesnemning for både ein ytingsspesifikasjon, ein funksjonsspesifikasjon og ein standardspesifikasjon."

- (142) Modellen TEMA er ikke en beskrivelse av de egenskaper innklagede krever oppfylt ved den aktuelle kontrakt. TEMA er en modell utviklet av COWI AS for å beregne sparte klimagassutslipp knyttet til energigjenvinning av avfall og gjenvinning av metaller fra bunnaske. Modellen beregner netto utslipp per tonn avfall, jf. konkurransegrunnlaget punkt 6.2. Det er derfor her ikke tale om en teknisk spesifikasjon, men en utdypning av tildelingskriteriene og klagers anførsel fører ikke frem.

Hvorvidt valgte leverandør skulle vært avvist som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav

- (143) Videre må nemnda ta stilling til om innklagede hadde plikt til å avvise valgte leverandør på bakgrunn av at kvalifikasjonskravene i konkurransegrunnlaget ikke var oppfylt.

- (144) Det følger av forskriften § 20-12 første ledd bokstav a at en oppdragsgiver skal avvise en leverandør som *"ikke oppfyller krav satt til deltakelse i konkurransen"*.

- (145) I konkurransegrunnlagets punkt 5 *"Kvalifikasjonsgrunnlag"* punkt 9 og punkt 10 fremgår at leverandørene skal gi: *"Beskrivelse av leverandørens ordinære kapasitet, som viser at den er tilstrekkelig"*, samt *"Beskrivelse av leverandørens reservekapasitet, som viser at den er tilstrekkelig"*. Videre fremgår det av konkurransegrunnlaget punkt 4.2. vedrørende *"Tjenestens omfang"* at det ved valg av leverandør forutsettes at: *"leverandør(ene) har kapasitet til å dekke RHV sitt behov på en tilfredsstillende måte"*, og av konkurransegrunnlagets vedlegg 1 skilleark 4 punkt 11 at det skulle legges ved en: *"Beskrivelse av- og garanti for tilstrekkelig kapasitet, jf. kvalifikasjonsgrunnlaget punkt 9 og punkt 10."* I tillegg fremgår det også følgende under punkt 4.3.8. *"Bruk av underleverandører"* punkt d: *"Dokumentasjon for underleverandører tilsvarende det som er krevd i dette konkurransegrunnlaget kap. 5."*

- (146) Konkurransegrunnlagets bestemmelser under punkt 9 og 10 hva gjelder *"Kvalifikasjonsgrunnlag"* og de øvrige uttalelsene må forstås i relasjon til hva den aktuelle anbudskonkurranse omfatter. På denne bakgrunn må det leveres en *"beskrivelse"* av og en eventuell *"garanti"* for at leverandøren eller underleverandøren har *"tilstrekkelig"* eller *"tilfredsstillende"* kapasitet i forhold til det som den aktuelle anskaffelse omfatter. Konkret gjelder dette mottak, transport og behandling av det aktuelle restavfall i forhold til det den aktuelle leverandør har inngitt tilbud på. Det fremgår av konkurransegrunnlagets punkt 4.2. at leverandøren kunne velge å gi tilbud på ett eller flere av alternativ A - C:

- "A. Restavfall innsamlet fra husholdninger hele mengden (ca 33.000 tonn/år inkl matavfall, ca 23.000 tonn/år eks matavfall)*
B. Restavfall innsamlet fra husholdninger halve mengden (ca 16.500/år tonn inkl matavfall, 11.500 tonn/år eks matavfall)
C. Brennbart restavfall mottatt på gjenvinningstasjon(er) (ca 6.300 tonn/år) Som opsjon ønskes også tilbud på opplasting og transport av brennbart restavfall fra gjenvinningsstasjon(er)."

- (147) I henhold til valgte leverandørs tilbud har selskapet levert inn tilbud på samtlige alternativ A-C. Det er videre på det rene at valgte leverandør ikke selv skal utføre noen av tjenestene, men at disse utelukkende skal utføres ved bruk av ulike underleverandører, jf. valgte leverandørs tilbudsbrief. Kvalifikasjonskravet er etter dette at valgte leverandørs underleverandører har *"tilstrekkelig"* eller *"tilfredsstillende"* ordinær kapasitet og reservekapasitet til å håndtere mottak, transport og behandling av omtrent 40 000 tonn restavfall per år. Dokumentasjonskravet er at det er gitt en *"beskrivelse"* og en eventuell *"garanti"* for dette.
- (148) Ved vurderingen av om kvalifikasjonskravene er oppfylt har oppdragsgiver et skjønn som bare i begrenset grad kan overprøves rettslig. Klagenemnda kan imidlertid prøve om vurderingen er saklig og forsvarlig, eller i strid med de grunnleggende kravene i lovens § 5, samt om vurderingen er basert på riktig faktisk grunnlag.
- (149) Klager anfører at valgte leverandør, verken på egne vegne, eller ved bruk av underleverandørene, har dokumentert oppfyllelse av kvalifikasjonskravet til kapasitet hva gjelder mottak av avfallet, transport av avfallet og kverning og emballering av grovavfall.
- (150) Av forskriften § 17-8 annet ledd fremgår det følgende om bruk av underleverandører:
- "En leverandør kan for en særskilt kontrakt, der dette er hensiktsmessig, støtte seg på andre foretaks kapasitet, uavhengig av den juridiske karakteren av forbindelsene mellom dem. I så fall skal leverandøren dokumentere overfor oppdragsgiver at den vil ha rådighet over de nødvendige ressurser, for eksempel ved å fremlegge en forpliktelseserklæring om dette fra disse foretakene."*
- (151) Fra Fornyings- Kirke og Administrasjonsdepartementet sin veileder punkt 9.3.2 side 115 hitsettes følgende om innholdet i denne bestemmelsen:
- "Ein leverandør kan støtte seg på den finansielle og økonomiske styrken og dei tekniske eller faglege kvalifikasjonane til andre føretak, same kva slag tilknytning han har til dei, jf. §§ 17-8 og 17-9. Leverandøren skal då kunne dokumentere at han har tilgang til kapasiteten hos desse andre føretaka. Ifølgje forskrifta kan ein skriftleg avtale vere ein aktuell måte å dokumentere dette på. Dokumentasjonen kan òg vere av annan art som oppdragsgivaren finn eigna, i tråd med forskrifta § 17-8 femte ledd. [...] Det avgjerande er at leverandøren har evne til å oppfylle kontrakten, ikkje korleis denne evna oppstår."*
- (152) Nemnda vil her bemerke at for at det skal være tilstrekkelig klart for leverandørene at forskriften oppstiller en slik plikt, burde innklagede inntatt opplysninger om dette i konkurransegrunnlaget, eksempelvis under punkt 4.3.8 d) *"Bruk av underleverandører"*. Slik konkurransegrunnlagets punkt 4.3.8 samt punkt 5 *"Kvalifikasjonsgrunnlag"* nå er formulert, kan det fremstå som tilstrekkelig at det

fremlegges dokumentasjon og beskrivelse av underleverandørenes kapasitet og reservekapasitet.

- (153) Det første spørsmålet blir etter dette om valgte leverandør har dokumentert overfor oppdragsgiver at selskapet har rådighet over *"de nødvendige ressurser"* hos underleverandørene.
- (154) Klager viser til at valgte leverandør ikke har levert bekreftelse verken i henhold til Vattenfalls kapasitet til å motta 40 000 tonn restavfall per år, transportør Kingsrøds kapasitet til å frakte 40 000 tonn restavfall per år eller Retura TRVs mulighet til å kverne og emballere 40 00 tonn restavfall per år.
- (155) Ved inngitte tilbud har valgte leverandør vedlagt HMS-attester for Vattenfall, Kingsrød og Retura TRV, i tillegg til skatteattester for samme selskap. Det er også vedlagt organisasjonskart for alle disse selskaper. Videre er det en henvisning i tilbuds brevet til at valgte leverandør har samarbeidsavtaler med gode leverandører i markedet. I tillegg er det fremlagt en e-postkorrespondanse mellom Geminor og Vattenfall, samt et brev fra Kingsrød til Geminor. Det er videre gitt en generell beskrivelse av Vattenfalls og Kingsrøds virksomhet. Når det gjelder reserveløsninger er det kort angitt hvilke selskaper valgte leverandør vil benytte seg av i tilbuds brevet. Forannevnte dokumenter viser en tilknytning mellom valgte leverandør og underleverandørene. Imidlertid sier de ingenting om valgte leverandørs rådighet over underleverandørenes ressurser.
- (156) Når det gjelder den generelle beskrivelsen hva gjelder Vattenfall fremgår det av tilbudet at forbrenningsanlegget har en kapasitet på 360 000 tonn per år. Det fremgår ikke hvor stor del av denne oppgitte kapasitet som er tilgjengelig for mottak av 40 000 tonn restavfall fra Trondheim under den aktuelle kontrakt. Valgte leverandør har heller ikke vedlagt dokumentasjon på hvilke kontrakter som per tiden foreligger for anlegget i Vattenfall. På denne bakgrunn kan nemnda ikke se at valgte leverandør har dokumentert å ha rådighet over tilstrekkelig kapasitet ved behandlingsanlegget.
- (157) Når det gjelder kapasitet ved reserveanlegg, jf. kvalifikasjonskravet i konkurransegrunnlaget punkt 5 nr. 10, jf. grunnlagets punkt 4.3.5. *"Reserveløsninger"*, er det opplyst hvilke reserveanlegg valgte leverandør vil benytte i selskapets tilbuds brev under punktet *"Løsning for energiutnyttelse, back up løsninger energigjenvinning, transport med mer"*, samt i tabell i samme brev. Det er imidlertid ikke fremlagt noe ytterligere dokumentasjon vedrørende reserveanleggenes kapasitet knyttet til disse anleggene.
- (158) Videre fremkommer det ikke av valgte leverandørs tilbud hvilken tilgjengelig kapasitet transportør Kingsrøds har for oppdraget. Det er i tilbudet kun beskrevet at Kingsrød disponerer 35 egne biler av type flisbil, krokbil eller walking floor, samt at gjennomsnittlig størrelse av kjøretøyet er 50 tonn. I brevet fra Kingsrød til Geminor av 20. mai 2011, fremkommer det imidlertid informasjon om Kingsrøds returtransport vedrørende kjøring av avfall fra Trondheim til Sverige. På den annen side er det ikke fremlagt noen ytterligere dokumentasjon hva gjelder en eventuell avtale mellom Geminor og Kingsrød, bortsett fra Kingsrøds brev til valgte leverandør som kun angir noe om hvilke oppdrag selskapet nå utfører. Det er dermed ikke fremlagt noen dokumentasjon som viser at valgte leverandør har rådighet over de nødvendige ressurser hos denne underleverandøren. Valgte leverandør har dermed ikke dokumentert tilstrekkelig kapasitet i henhold til transport av 40 000 tonn restavfall per år. Når det videre gjelder reserveløsninger for transport fremkommer det bare en generell oppstilling av aktuelle transportfirma i valgte leverandørs tilbuds brev. Det er

ikke fremlagt noe dokumentasjon vedrørende reservetransportørers kapasitet, eller noen dokumentasjon for øvrig knyttet til disse.

- (159) Hva gjelder Retura TRVs virksomhet, har valgte leverandør kun gitt en knapp beskrivelse av selskapet i tilbudsbrevet jf. konkurransegrunnlaget punkt 4.3.3. vedrørende eventuell nødvendig forbehandling. Ut over dette fremkommer det ingen informasjon som viser at Retura TRV har tilstrekkelig kapasitet til å utføre oppdraget eller at valgte leverandør har rådighet over de nødvendige ressurser hos dette selskapet. Hva gjelder reserveløsninger for "*transport, mellomlager, kverning og opplasting*" fremkommer det også for dette bare en generell opplisting av aktuelle firma i valgte leverandørs tilbudsbrev. Det er ikke fremlagt noe dokumentasjon vedrørende disse selskapers kapasitet, eller noen dokumentasjon for øvrig knyttet til selskapene. På denne bakgrunn kan nemnda heller ikke se at valgte leverandør har dokumentert tilstrekkelig kapasitet på dette punkt.
- (160) Basert på ovennevnte har ikke valgte leverandør levert en beskrivelse og eventuell garanti på tilstrekkelig kapasitet i relasjon til mottak, transport og behandling av restavfall på 40 000 tonn per år. Ovennevnte dokumentasjon viser ikke at valgte leverandør har nødvendig rådighet over underleverandørenes ressurser. Det er ikke fremlagt kontrakter med noen av underleverandørene, eller noen form for forpliktelseserklæring. På denne bakgrunn viser ikke tilbudets dokumentasjon at valgte leverandør har evne til å oppfylle kontrakten, og kravet som oppstilles i forskriften § 17-8 annet ledd er ikke oppfylt. Innklagede har brutt forskriften § 20-12 første ledd bokstav a ved ikke å avvise valgte leverandør.
- (161) Basert på at valgte leverandør skulle vært avvist på ovennevnte grunnlag, finner ikke klagenemnda grunn til å ta stilling til om valgte leverandør også skulle vært avvist på grunnlag av de øvrige "utilstrekkeligheter" klager har anført forelå i valgte leverandørs tilbud.

Tildelingsevalueringen

- (162) Klager har under dette punkt først anført at den endringen innklagede har gjort i den på forhånd varslede evalueringsmodellen for miljøberegningen, er i strid med kravet til forutberegnelighet i loven § 5, ved at den benyttede modell ikke inneholder samme formel som den varslede. Innklagede har forklart at den eneste forskjellen som her foreligger, er at innklagede har kuttet ut faktorene for termisk og elektrisk energiproduksjon, og dermed regnet ut hvor mye energi som kommer ut av anlegget i forhold til hvor mye som puttes inn. Videre er partene uenige om torv burde vært beregnet med fullt CO2 utslipp.
- (163) Dette er forhold som krever inngående faglig kunnskap til hvilke faktorer som her er relevante. Slik kunnskap besitter ikke klagenemnda, og disse anførselene avvises derfor som uhensiktsmessig for behandling, jf. klagenemndsforordningen § 9.
- (164) Til slutt har klager anført at energiberegningen for anlegget til valgte leverandør i Uppsala må være feil, da denne skulle baseres på tall fra 2009, jf. konkurransegrunnlaget punkt 6.2.2. og at dette anlegget i 2009 ifølge Avfall Sverige ikke skal ha hatt el- produksjon. Idet klagenemnda ovenfor er kommet til at valgte leverandør skulle vært avvist, finner nemnda ikke grunn til å behandle denne anførselen, jf. klagenemndsforordningen § 9.

Konklusjon:

Renholdsverket AS har brutt forskriften § 20-12 første ledd bokstav a ved ikke å avvise valgte leverandør.

Klagers øvrige anførsler har enten ikke ført frem eller har ikke blitt behandlet.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,
3. oktober 2011

Jakob Wahl