



Klagenemnda
for offentlige anskaffelser

Innklagede kunngjorde en åpen anbudskonkurranse om rehabilitering av fergekai. Klager anførte at det forelå feil ved evalueringen av kvalifikasjonskravene og at valgte leverandør skulle vært avvist som følge av manglende kompetanse til å oppfylle kontrakten. Klagers anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 10. november 2014 i sak 2013/144

Klager: BMO Entreprenør AS

Innklaget: Horten Havnevesen KF

Klagenemndas medlemmer: Kai Krüger, Tone Kleven, Georg Fredrik Rieber-Mohn

Saken gjelder: Avvisning av leverandør, Tildelingsevaluering

Bakgrunn:

(1) Horten Havnevesen (heretter innklagede) kunngjorde den 19. april 2013 en åpen anbudskonkurranse om rehabilitering av gammel fergekai. Tilbudsfrist var i kunngjøringen punkt I.V.3.4 angitt til 23. mai 2013.

(2) I kunngjøringen punkt II.1.5 fremgikk det følgende beskrivelse av anskaffelsens art og omfang:

"Prosjektet går ut på å rehabilitere eksisterende åpne betongkai som er bygget som en bjelke/dekkekai i 1977. Anbyder skal prosjektere og levere anlegg for katodisk beskyttelse. Kaia er fundamentert på utstøpte stålrørspeler. Kaia ligger relativt utsatt til for bølger og sjøsprøyt".

(3) I konkurransegrunnlaget punkt 2.0 fremgikk det at rehabilitering av "[g]ammel fergekai skal beskyttes katodisk. Entreprenøren skal selv foreslå system og prise dette. Krav gitt i NS-EN ISO 12696 skal tilfredsstilles".

(4) I konkurransegrunnlaget fremgikk det i punkt D.2 følgende kvalifikasjonskrav:

"[o]vennevnte dokumenter vil være grunnlag for byggherrens vurdering av om anbyderen har metodikk, kompetanse, rutiner, organisering, løsninger, samarbeidsevne og gjennomføringsevne m.m. til å gjennomføre oppdraget på ønsket måte".

(5) Videre fremgikk det i konkurransegrunnlaget punkt D.2 at tilbyderne blant annet skulle levere følgende dokumentasjon for å oppfylle kvalifikasjonskravene:

"Erklæring om foretakets omsetning de siste årene med relevans til denne kontrakten".

- (6) I konkurransegrunnlaget punkt D.3 fremgikk det at "[o]ppdragsgiver velger, blant de ikke avviste tilbud på basis av de angitte tildelingskriterier, det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Det økonomisk mest fordelaktige tilbudet vurdert ut fra:
- Anbudssum, enhetspriser
 - Kvalitet/referanseprosjekter/funksjonalitet.
 - Forbehold mot/avvik fra kravspesifikasjonen.
 - Leveringstid."
- (7) Etter annonsering på Doffin meldte det seg seksten entreprenører som ønsket å få tilsendt tilbudspapirer, herunder BMO Entreprenør AS (heretter klager). Fire av entreprenørene innga tilbud innen fristen.
- (8) I tilbudsevalueringen av 24. juni 2013 fremgikk det følgende innstilling:
- "Basert på kriteriet laveste pris samt kompetanse og erfaring innstiller vi på at Betongrenovering Rehab AS innkalles til avklaringsmøte".*
- (9) Videre fremgikk det i tilbudsevalueringen under *"kommentarer til de enkelte tilbudene"* følgende:
- "Betongrenovering Rehab AS har inngitt det laveste tilbudet med tilbudssum på 19.565.000,- inkl. mva (...) Underentreprenør for vannmeisling er oppgitt til Anleggsmaskin AS. Underentreprenør for katodisk beskyttelse er Oskat AS. Begge firmaer har levert referanseprosjekter som viser erfaring fra tilsvarende oppdrag og de anses således kvalifiserte. Kostnad for driftsavtale er ikke spesifisert og forutsettes derfor å være inkludert i anbudssummen".*
- (10) Kontrakt ble inngått med Betongrenovering Rehab AS (heretter valgte leverandør).
- (11) I valgte leverandørs tilbud fremgikk det at Oskat AS skulle benyttes som underleverandør og stå for katodisk korrosjonsbeskyttelse av kaien. Referanseprosjekter fra tidligere arbeidsforhold hvor erfaring med katodisk korrosjonsbeskyttelse fremgår, ble vedlagt tilbudet. Oskat AS fremla følgende redegjørelse for omfanget av rehabiliteringsarbeidet i tilknytning til det katodiske arbeidet:
- "Tilbudet omfatter katodisk beskyttelse av underside kai som beskrevet i konkurransegrunnlaget fra Norconsult. Leveransen inkluderer anodesystem og referanseelektroder med tilhørende kabler/termineringer, strømstyringsanlegg med fjernkontroll via GSM-modem. Oskat leverer design, kontrollplaner, tegninger, og FDV-dokumentasjon".*
- (12) Nemndsmøte i saken ble avholdt 10. november 2014.

Anførsler:

Klagers anførsler:

Manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav

- (13) Innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav. Det er ikke gjennomført en evaluering av kvalifikasjonskravene på en måte som er relevant for det utlyste oppdraget. Innklagede har sett bort ifra valgte leverandørs mangelfulle kompetanse innenfor katodisk beskyttelse. Det utlyste prosjektet gjaldt i stor grad katodisk arbeid som er et spesialisert betongfagområde. Det er et fåtall aktører med katodisk kompetanse i Norge. Valgte leverandør har ikke referanseprosjekter som gjelder katodisk beskyttelse. Den omsetning som valgte leverandør viste til i sitt tilbud gjaldt ordinære betongrehabiliteringsoppdrag, uten innslag av katodisk beskyttelse. Underentreprenøren til valgte leverandør har erfaring med vannmeisling og design, men ikke montering av katodisk anlegg. Det er ikke foretatt en tilstrekkelig grundig og inngående kvalitativ vurdering av om hver enkelt tilbyder er kvalifisert eller ikke. Innklagede har først og fremst avsjekket rent mekanisk om dokumentasjonen er fremlagt eller ei.

Ufullstendig tilbud

- (14) Valgte leverandørs tilbud var mangelfullt priset og skulle vært avvist ettersom mangelfull prising medfører tvil om hvordan tilbudet skal vurderes i forhold til øvrige tilbydere, jf. forskriften § 11-11 (1) bokstav f. I innklagedes innstilling fremkom det at "*Betongrenovering Rehab AS har inngitt det laveste tilbudet med tilbudssum på 19.565.000,- inkl.mva (...)*". Videre var det angitt i innstillingen at "*[k]ostnad for driftsavtale anodeanlegg er ikke spesifisert og forutsettes derfor å være inkludert i anbudssummen*". Dette må forstås slik at kostnad for driftsavtale ikke var inkludert i valgte leverandørs tilbud.

Innklagedes anførsler:

Manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav

- (15) Klagers anførsel bestrides. Oppdraget er ikke betegnet som et katodisk oppdrag. Hoveddelen av oppdraget er tradisjonelt betongarbeid, men slik at katodisk beskyttelse måtte besørges for å gjøre leveransen kontraktsmessig. For øvrig er dette en velkjent, utbredt og ikke spesielt komplisert teknikk. Av tilbudet til valgte leverandør fremgikk det at selskapet har knyttet til seg Oskat AS som underleverandør. Oskat AS er en kjent aktør i denne bransjen og innehar nødvendig spesialkompetanse innen katodisk beskyttelse. Kvalifikasjonskravet er oppfylt.

Ufullstendig tilbud

- (16) Innklagede bestrider klagers anførsel. I evalueringen av tilbudene ble det lagt til grunn at årlig driftskostnad var inkludert i valgte leverandørs totale prisberegning. Det var ikke opprettet noen egen priskolonne for driftskostnad, slik at to av leverandørene unnlot å spesifisere denne posten. Dette ble bekreftet under avklaringene i etterkant.

Klagenemndas vurdering:

- (17) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder rehabilitering av fergekai som er en bygge- og anleggsanskaffelse. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser følger anskaffelsen etter sin art og verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr 402 del I og II jf. forskriftens §§ 2-1 og 2-2.

Manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav

- (18) Saken gjelder spørsmålet om hvorvidt innklagede foretok en saklig og forsvarlig evaluering av valgte leverandørs kompetanse innenfor katodisk arbeid. Det utlyste prosjektet bestod av betongrehabiliteringsarbeid og totalleveranse av katodisk beskyttelse av stål i betong. Katodisk beskyttelse av stål i betong er en metode som stopper korrosjon på armerte konstruksjoner, og er en elektrokjemisk prosess. Ved rehabilitering av fergekaien skulle den delen av arbeidet som innebar katodisk korrosjonsbeskyttelse blant annet omfatte levering, montering og oppkobling av anodesystem og referanseceller som skulle festes i kaiens underkant, dekke, dragere, bakkjelker, innside kaibjelker og innside skjørt.
- (19) Ved vurderingen av om leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene har oppdragsgiver et vidt innkjøpsfaglig skjønn, som bare i begrenset grad kan overprøves av klagenemnda, jf. klagenemndas sak 2008/54 premiss (23). Klagenemnda kan imidlertid prøve om innklagedes vurdering er usaklig eller uforsvarlig, om den er i samsvar med regelverkets grunnleggende krav, og om den er basert på korrekt faktum.
- (20) I konkurransegrunnlaget punkt D.2 fremgikk det at tilbyderne, for å være kvalifisert til å inngi tilbud, måtte dokumentere at *"anbyderen har metodikk, kompetanse, rutiner, organisering, løsninger, samarbeidsevne og gjennomføringsevne m.m til å gjennomføre oppdraget på ønsket måte"*. For å oppfylle dette kvalifikasjonskravet skulle blant annet *[e]rklæring om foretakets omsetning de siste år med relevans til denne kontrakten"*, vedlegges anbudsdokumentasjonen.
- (21) Ved evaluering av hvorvidt valgte leverandør oppfylte kvalifikasjonskravet la innklagede til grunn valgte leverandørs egne referanseprosjekter og referanseprosjekter for underleverandøren Oskat AS. I referanselisten fra Oskat AS fremgikk det at Oskat AS tidligere hadde foretatt katodisk beskyttelse av kai. I tillegg inneholdt referanselisten en oversikt over erfaring fra tilsvarende prosjekter som blant annet innbefattet *"katodisk forebygging"*, *"katodisk beskyttelse av cellespunt"* og *"katodisk beskyttelse av stålpeler i grunn"*. Under beskrivelsen av det konkrete prosjektet fremgikk det at Oskat AS skulle stå for *"katodisk beskyttelse av underside kai som beskrevet i konkurransegrunnlaget"*. Videre fremgikk det at dette innbefattet design, levering og drifts-/serviceavtale av *"anodesystem og referanseelektroder med tilhørende kabler/termineringer, strømstyringsanlegg med fjernkontroll via GSM-modem"*.
- (22) I evalueringsskjemaet fremgikk det at både valgte leverandør og klager disponerte tilstrekkelige faglige ressurser til å påta seg det aktuelle oppdraget. Innklagede vektla dermed at valgte leverandør støttet seg på Oskat AS som underleverandør for den delen av arbeidet som innbefattet katodisk beskyttelse.
- (23) Klagenemnda har i tidligere saker lagt til grunn at en oppdragsgiver, også for anskaffelser som følger forskriften del II, har adgang til å vektlegge kvalifikasjoner fra foretak som en leverandør støtter seg på for å oppfylle tekniske eller faglige kvalifikasjonskrav, jf. klagenemndas sak 2011/191 premiss (29) flg. Videre fremgår det i premiss (33) at tilbydere som støtter seg på andre foretak for oppfyllelse av kvalifikasjonskravene også i konkurranser som gjennomføres etter forskriften del II må dokumentere rådighet over de nødvendige ressurser som skal benyttes fra underleverandøren. Det var altså ikke feil av innklagede å vektlegge Oskat AS' kompetanse og erfaring innenfor katodisk beskyttelse.

- (24) Det fremkommer etter nemndas oppfatning ikke noe i den fremlagte dokumentasjonen som tilsier at innklagede ikke foretok en saklig og forsvarlig evaluering av kvalifikasjonskravene. Klager har vist til at underleverandøren ikke hadde erfaring med montering av katodisk anlegg og at underleverandøren dermed ikke hadde den nødvendige kompetansen. Det fremgår imidlertid ikke av den fremlagte dokumentasjonen om det er leverandøren eller underleverandøren som skal stå for selve monteringsarbeidet i forbindelse med den katodiske beskyttelsen. Det er dermed ikke uforsvarlig av innklagede å vurdere det slik at valgte leverandør og underleverandøren sammen hadde den nødvendige kompetansen og erfaringen med katodisk korrosjonsbeskyttelse som var relevant for det utlyste prosjektet. Det er etter dette ikke holdepunkter for å konstatere at innklagede ikke har vurdert kvalifikasjonskravene i henhold til konkurransegrunnlaget. Innklagede har etter dette foretatt en tilstrekkelig kvalitativ vurdering av kvalifikasjonskravene. Klagers anførsel fører ikke frem.

Ufullstendig tilbud

- (25) Klager har anført at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist som følge av mangelfull prising av driftskostnader som medførte tvil om hvordan tilbudet skulle bedømmes, jf. § 11- 11 (1) bokstav f.
- (26) Partene er uenige om hvorvidt kostnader for driftsavtale skulle oppgis. Hensett til at øvrige tilbyderes pris for driftsavtale utgjorde mellom 15 000 kroner til 40 000 kroner pr år, og at valgte leverandørs tilbud var 758 750 kroner lavere enn det nest laveste tilbudet, er det imidlertid klart at eventuell mangelfull utfylling ikke ville hatt betydning for rangeringen av tilbudene, jf. klagenemndas sak 2011/255 premiss (40) og 2011/334 premiss (63) flg. Klagers anførsel fører derfor ikke frem.

Konklusjon:

Horten Havnevesen har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Tone Kleven