



Klagenemnda
for offentlige anskaffelser

Innklagede kunngjorde en konkurranse med forhandling i to trinn for anskaffelse av rammeavtale for rehabilitering av betongdekker på Bergen lufthavn Flesland. Klagers anførsel om at valgte leverandørs tilbud måtte avvises på grunn av manglende oppfyllelse av krav til tilbudet i tilbudsinnbydelsen, førte ikke frem. Det gjorde heller ikke klagers anførsel om mangelfull tildelingsevaluering.

Klagenemndas avgjørelse 30. september 2014 i sak 2013/59

Klager: Norstraal AS

Innklaget: Avinor AS

Klagenemndas medlemmer: Morten Goller, Tone Kleven og Jakob Wahl

Saken gjelder: Avvisning, tildelingsevaluering

Bakgrunn:

- (1) Avinor AS (heretter kalt innklagede) kunngjorde 18. januar 2013 en konkurranse med forhandling i to trinn for anskaffelse av rammeavtale for rehabilitering av betongdekker på Bergen lufthavn Flesland. Anskaffelsens verdi var mellom 750 000 – 1 500 000 kroner per år eks. mva. Rammeavtalens varighet var anslått til fire år, medregnet opsjoner. Frist for innlevering av søknad om kvalifisering var 12. februar 2013.
- (2) Av Kvalifikasjonsgrunnlag P-182171, punkt 1.3 fremgikk at kontrakten gjaldt rehabilitering av betongdekker på flyplass, blant annet tetting av fuger, reparasjon av skader i hjørner og langs fuger, rehabilitering av dreneringer og utskifting av betongplater.
- (3) Fem leverandører søkte om prekvalifisering, herunder Possehl Spezialbau GMBH og Norstraal AS (heretter klager). Alle leverandørene ble kvalifisert og fikk tilsendt tilbudsinnbydelse 8. mars 2013. Tilbudsfristen var opprinnelig satt til 5. april 2013, men ble forskjøvet til 8. april 2013.
- (4) Av tilbudsinnbydelsen punkt 1.1 fremgikk at konkurransen ble gjennomført i henhold til loven og forsyningsforskriften, i tillegg til bestemmelsene i tilbudsinnbydelsen. Det var videre opplyst at prosedyren ville bli gjennomført etter forskriften del II, som konkurranse i to trinn med forhandling.
- (5) Av tilbudsinnbydelsen punkt 1.2 fremgikk at den forventede ytelsen fra leverandøren var nærmere beskrevet i oppdragsbeskrivelsen. Det fremgikk videre under punkt 1.2.1 at:

"Leverandørene skal inngi en beskrivelse av hvordan oppdraget tenkes løst. Besvarelsen skal ta utgangspunkt i de forutsetningene som fremkommer av Oppdragsbeskrivelsen pkt. 1-2. Punkt 3-9 skal deretter besvares. I besvarelsen skal leverandøren komme med forslag

til løsninger, herunder eventuelle fremgangsmåter og produkter. I valget av fremgangsmåte og produkter skal hensynet til dekkets holdbarhet vektlegges.

(...)."

- (6) I henhold til tilbudsinnbydelsen punkt 4.3 ville kontrakt tildeles det økonomisk mest fordelaktige tilbudet basert på pris, vektet 50-60 %, og kvalitet på tilbudt løsning, vektet 40-50 %. Dokumentasjonskravet til kvalitetskriteriet var "*Beskrivelser av tilbudt løsning i forhold til punkt 3-9 i Oppdragsbeskrivelsen (bilag A).*".

- (7) Oppdragsbeskrivelsen bestod av 9 punkter, herunder 1. Bakgrunn, 2. Forutsetninger, 3. Fuging, 4. Reparasjon av betongkanter, 5. Reparasjon av betongsprekker, 6. Reparasjon av overflate, 7. Reparasjon av drenering, 8. Utskifting av betongplate og 9. Oppstart av arbeid. Punktene 3-9 beskrev nærmere i detalj hvordan arbeidet under hvert punkt skulle utføres, og beskrev også hvilket materiale som skulle anvendes, eller hvilken kvalitet det brukte materialet var forventet å ha. Eksempelvis fremgikk følgende under punkt 6. "*REPERASJON AV OVERFLATE*":

"Overflaten blastres og rengjøres og repareres i min 3 mm tykkelse etter entreprenørens valg av epoxy – produkt. Det er også arealer som vil kreve ca 5 mm belegg. Avinor forventer at dette legges i to omganger. Overflaten skal sand avstrøes og ha meget god friksjon".

- (8) Det ble gjennomført tilbudsbeifaring på Bergen lufthavn 19. mars 2013 og fire leverandører leverte tilbud, herunder klager og Possehl Spezialbau GMBH. Det ble gjennomført forhandlinger med tilbyderne via e-post 12. april 2013. Klager og Possehl Spezialbau leverte reviderte tilbud 16. april 2013.

- (9) I tilbudsbrevet fra Possehl Spezialbau datert 2. april 2013, fremgikk det blant annet at "*Possehl har kalkylerat priser för de arbeten som är beskrivet i "Bilag A" och står i prisskjema*", og at "*Alla arbeten ska utföras som i "Bilag A" beskrivet*". Til tilbudet var vedlagt prisskjema hvor det i tillegg til mengde, enhetspris og sum var gitt beskrivelse av arbeider som ble priset, så som kantreparasjoner, reparasjon av mindre betongsprekker, fuger, reparasjon av drenering og nye betongplater. I tillegg var vedlagt en beskrivelse benevnt "*Klamring av sprickor*", hvor det var gitt en beskrivelse av hvordan arbeidet som var omtalt der skulle gjennomføres og hvilket materiale som skulle benyttes.

- (10) Tilbudsbrevet fra klager datert 5. april 2013, var vedlagt utfylt prisskjema, beskrivelse av tilbudt løsning, kopier av NS 3420 kap. Ly – kap 1,2,6,7 og tre ulike datablad.

- (11) Av anskaffelsesprotokollen datert 5. og 6. mai 2013 fremgikk det av punkt 3.4 om evalueringen, at pris ble vektet 60 % og at kvalitet på tilbudt løsning ble vektet 40 %. Det fremgikk videre at tilbudet med den laveste prisen ble gitt 10 poeng og at de øvrige tilbyderne ble gitt poeng ut fra det prosentvise avviket fra den laveste prisen. Tilbudet som ble vurdert best på kvalitetskriteriet ble gitt 10 poeng og de øvrige skulle gis poeng ut i fra vurdert kvalitetsforskjell i det beste tilbudet.

- (12) Possehl Spezialbau GMBH oppnådde totalt 10 poeng og ble rangert som nummer en. Possehl Spezialbau GMBH tilbød den laveste prisen og fikk 6 vektete poeng på tildelingskriteriet pris. Det fremgikk at tilbudet var om lag 100 000 kroner lavere enn klagers tilbudte pris.

- (13) Når det gjaldt kriteriet "*Kvalitet på tilbudt løsning*" fikk Possehl Spezialbau GMBH også full uttelling med 4 vektete poeng. Følgende beskrivelse var gitt:

"Den del av tilbudet som omhandler tildelingskriteriet oppgaveforståelse (Kvalitet på tilbudt løsning), er noe knappere utformet enn hva Avinor ideelt sett hadde ønsket. Det er inngitt en besvarelse som er kortfattet, men poeng[t]ert i forhold til det punktet som besvares."

- (14) Av anskaffelsesprotokollen fremgikk det at klager ble rangert som nummer 2, med totalt 9,75 poeng. For kriteriet "*Kvalitet på tilbudt løsning*" oppnådde også klager 4 vektete poeng. For pris oppnådde klager 5,75 poeng. Følgende begrunnelse var gitt:

"Den del av tilbudet som omhandler tildelingskriteriet oppgaveforståelse (Kvalitet på tilbudt løsning), er noe knappere utformet enn hva Avinor ideelt sett hadde ønsket. Norstraal har inngitt den lengste besvarelsen, men den er generell og foreslår i praksis ingen løsninger. Det vedlegges beskrivelser i fo[r]m av NS 3420 m.v."

- (15) I henhold til anskaffelsesprotokollen punkt 3.5. ble kontrakt tildelt Possehl Spezialbau GMBH (heretter valgte leverandør). Tilbyderne ble meddelt dette i brev av 18. april 2013. Av brevet til klager fremgikk følgende:

"(...)

På bakgrunn av evalueringen har vi besluttet å tildele kontrakt til:

Possehl Spezialbau GMBH

Possehl Spezialbau (PS) leverte tilbudet med den laveste prisen i denne konkurransen. De leverte også et godt tilbud i forhold til kriteriet "Kvalitet på tilbudt løsning".

Norstraal innga noe høyere priser enn PS. I forhold til kriteriet "Kvalitet på tilbudt løsning" fant vi ikke grunnlag for å skille leverandørene.

(...)".

- (16) Tildelingsbeslutningen ble påklaget av klager 24. april 2013. Klagen ble besvart av innklagede i brev av 3. mai 2013, hvor klagen ikke ble tatt til følge.
- (17) Kontrakt ble inngått 7. mai 2013.
- (18) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser (heretter klagenemnda) i brev datert 29. mai 2013.
- (19) Nemndsmøte i saken ble avholdt 29. september 2014.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (20) Innklagede har brutt regelverket ved å ikke avvise valgte leverandør, fordi valgte leverandørs tilbud ikke oppfyller konkurransedokumentenes krav til tilbudets utforming om at det skulle inngis en beskrivelse av hvordan oppdraget skulle utføres. Avvikene er vesentlige og manglende innsendelse av oppdragsbeskrivelsen medfører i praksis at det

blir umulig å evaluere tilbudet fra valgte leverandør opp mot de øvrige tilbud. Tilbudet skulle vært avvist, jf. loven § 5 og konkurransegrunnlaget punkt 4.3 (2).

- (21) Subsidiært gjøres det gjeldende at tildelingsevalueringen er foretatt i strid med anskaffelsesreglene, fordi innklagede i realiteten ikke kan ha vurdert tilbudene opp mot tildelingskriteriet "*Kvalitet på tilbuds løsning*". Kriteriet skulle evalueres ut fra "*beskrivelser av tilbuds løsning i forhold til punkt 3-9 i oppdragsbeskrivelsen (bilag A)*". Valgte leverandør beskrev ikke tilbuds løsning i forhold til punkt 3-9 i oppdragsbeskrivelsen. Innklagede har da brutt de grunnleggende krav til forutberegnelighet, likebehandling og etterprøvbarehet i loven § 5 ved evalueringen av tilbudene.
- (22) Ved korrekt avvisning av valgte leverandør, eller om innklagede hadde foretatt en vekting som angitt i konkurransegrunnlaget, ville klager blitt tildelt oppdraget.

Innklagedes anførsler:

- (23) Klagers anførsler bestrides. Valgte leverandørs beskrivelse benevnt "*Klamring av sprickor*" og valgte leverandørs henvisning til at "*Alla arbeiten ska utførast som i 'Bilag A' beskrivet*" utgjorde en tilstrekkelig oppdragsbeskrivelse i tråd med tilbudsinnbydelsen.
- (24) Valgte leverandør leverte tilstrekkelig informasjon til at innklagede kunne evaluere tilbudene under tildelingskriteriet "*Kvalitet på tilbuds løsning*". Det ble ikke begått noen feil under den konkrete evalueringen av kvaliteten på tilbudene.

Klagenemndas vurdering:

- (25) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av rammeavtale for rehabilitering av betongdekker på Bergen lufthavn Flesland, som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi var estimert til mellom kroner 750 000 og 1 500 000 i året. Kontraktens varighet var fire år, medregnet opsjoner. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser følger anskaffelsen etter sin opplyste art og verdi forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (vann- energiforsyning, transport og posttjenester) av 7. april 2006 nr. 403 del I og II, jf. forsyningsforskriften § 1-3, bokstav b (2).

Avvisning av valgte leverandørs tilbud

- (26) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket ved å ikke avvise valgte leverandørs tilbud, fordi tilbudet ikke ga en beskrivelse av hvordan oppdraget skulle utføres. Dette medførte, etter klagers vurdering, at det var umulig å evaluere tilbudet fra valgte leverandør opp mot de øvrige tilbud. Avvikene var vesentlige og tilbudet skulle vært avvist i tråd med tilbudsinnbydelsen, jf. loven § 5 og konkurransegrunnlaget punkt 4.3 (2).
- (27) Det følger av loven § 5 og forsyningsforskriften § 3-1 (4) at konkurranser skal gjennomføres på en måte som innebærer likebehandling og forutberegnelighet for tilbyderne.
- (28) I henhold til tilbudsinnbydelsen skulle leverandørene i tilbudet gi en beskrivelse av hvordan ytelsen skulle utføres, altså rehabilitering av betong på apron på Bergen lufthavn Flesland, med utgangspunkt i de forutsetningene som var beskrevet i vedlegg A

"Oppdragsbeskrivelsen". Beskrivelsen skulle gis ved å besvare punkt 3-9, og det skulle foreslås løsninger.

- (29) I foreliggende sak bekreftet valgte leverandør at ytelsen ville bli gjennomført i tråd med oppdragsbeskrivelsen i bilag A. Sammen med beskrivelsen "*Klamring av sprickor*", ga dette en beskrivelse av hvordan valgte leverandør ville utføre oppdraget, som innklagede har funnet tilstrekkelig. Ut fra det opplyste har heller ikke innklagede funnet grunn til å etterspørre ytterligere opplysninger fra valgte leverandør i forhandlingene. Klagenemnda finner ikke grunnlag for å underkjenne denne vurderingen. Klagers anførsel på dette punkt har dermed ikke ført frem.

Mangelfull tildelingsevaluering

- (30) Klager anfører at innklagede har brutt de grunnleggende krav til forutberegnelighet, likebehandling og etterprøvbarehet i loven § 5 ved tildelingsevalueringen, fordi innklagede i realiteten ikke kan ha vurdert tilbudene opp mot tildelingskriteriet "*Kvalitet på tilbudt løsning*", når valgte leverandør ikke hadde levert "*beskrivelser av tilbudt løsning i forhold til punkt 3-9 i oppdragsbeskrivelsen (bilag A)*".
- (31) Ved tildelingsevalueringen har oppdragsgiver et relativt vidt skjønn som bare i begrenset grad kan overprøves. Klagenemnda kan imidlertid prøve om oppdragsgivers evaluering er saklig, forsvarlig og i samsvar med de angitte tildelingskriteriene, jf. blant annet 2013/93 premiss (20).
- (32) For kriteriet "*Kvalitet på tilbudt løsning*" skulle tilbyderne sende inn "*Beskrivelser av tilbudt løsning i forhold til punkt 3-9 i Oppdragsbeskrivelsen (bilag A)*". Valgte leverandør oppnådde 4 poeng ut fra følgende begrunnelse:

"Den delen av tilbudet som omhandler tildelingskriteriet oppgaveforståelse (Kvalitet på tilbudt løsning), er noe knappere utformet enn hva Avinor ideelt sett hadde ønsket. Det er inngitt en besvarelse som er kortfattet, men poeng[t]ert i forhold til det punktet som besvares."

- (33) Også klagers tilbud ble gitt tilsvarende uttelling på dette tildelingskriteriet ut fra følgende begrunnelse:

"Den del av tilbudet som omhandler tildelingskriteriet oppgaveforståelse (Kvalitet på tilbudt løsning), er noe knappere utformet enn hva Avinor ideelt sett hadde ønsket. Norstraal har inngitt den lengste besvarelsen, men den er generell og foreslår i praksis ingen løsninger. Det vedlegges beskrivelser i fo[r]m av NS 3420 m.v."

- (34) Ut fra dette er det ikke holdepunkter for at innklagede ikke har evaluert tilbudene opp mot tildelingskriteriene, slik klager hevder. Årsaken til at tilbudene er gitt lik uttelling på kriteriet "*Kvalitet på tilbudt løsning*" er at innklagede ikke har funnet grunnlag for å skille leverandørene. Klagenemnda finner ikke grunnlag for å underkjenne denne vurderingen. Klagers anførsler fører derfor ikke frem.

Konklusjon:

Avinor AS har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Jakob Wahl