



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Saken gjelder: Parallelle tilbud, evaluering

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for utførelse av gulvbelegg i forbindelse med nyoppføring av Eiganes skole. Klagenemnda fant at innklagede ikke hadde brutt regelverket ved å unnlate å vurdere klagers parallelle tilbud. Det parallelle tilbudet var ikke kommet så klart til uttrykk at innklagede hadde en plikt til å vurdere og evaluere dette.

Klagenemndas avgjørelse 21. april 2015 i sak 2015/21

Klager: Thorstein Lund AS

Innklaget: Stavanger kommune

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

Bakgrunn:

- (1) Stavanger kommune (heretter innklagede) kunngjorde 10. oktober 2014 en åpen anbudskonkurranse for utførelse av gulvbelegg ved nyoppføring av Eiganes skole i Stavanger. Anskaffelsen er en delentreprise av 20 entrepriser i forbindelse med nyoppføringen. Anskaffelsens anslåtte verdi var 1500000 kroner. Tilbudsfristen var 17. november 2014.
- (2) Av konkurransegrunnlaget punkt 3.5 fremgikk at "*Alle poster i anbudet skal være utfylt med enhetspriser og summer samt opplysninger det er bedt om. Det vises her til Anskaffelsesforskriftens bestemmelser*". I tillegg var det opplyst i punkt 3.6 at det ikke var adgang til å gi tilbud på alternative løsninger til de løsninger som fremgikk av anbudsgrunnlaget.
- (3) Kontrakt skulle tildeles det økonomisk mest fordelaktige tilbudet basert på kriteriene pris 70 %, og kvalitet 30 %. Pris bestod av anbudspris, timepriser, påslagsprosent, opsjoner og forbehold som lot seg prissette. Eventuelle forbehold skulle fremgå av tilbudsbrevet. Øvrige priser skulle fylles ut i et anbudsskjema. Til timepris ville 200 arbeidstimer bli tillagt anbudssummen som grunnlag for evalueringen. Grunnlag for evaluering av prisene var anbudsskjemaet. Forhold som skulle vurderes under kriteriet kvalitet, var "*Erfaring og kompetanse*", "*Firmaets gjennomføring- og samarbeidsevne*" og "*at anbyder har nødvendig kapasitet for gjennomføring av arbeidene*".
- (4) Tilbudene skulle blant annet bestå av signert anbudsbrev, utfylt og undertegnet anbudsskjema og entreprisens beskrivelse med utfylte anbudsposter.
- (5) Entreprisen var nærmere beskrevet i eget vedlegg med nærmere angitte poster. Innledningsvis i vedlegget var det presisert at entreprenøren skulle inkludere de ytelser man anså nødvendige. Hver enkelt entreprenør skulle prise de poster som var dekkende for entreprisen og egne arbeider. Til de fleste postene det var angitt enhet og mengde. Tilbyderne skulle fylle inn enhetspris og sum.

- (6) Postene under hovedpost 22.04 gjaldt linoleum. Av postene 22.04.3, 4 og 5 fremgikk at linoleum skulle legges ved ulike lokaliteter. Angitt enhet var m2 og det var angitt konkret mengde. Enhetspris og sum skulle angis. Det var opplyst under hver post at undergulv var "*Avrettet betonggulv+korkment*".
- (7) Post 22.04.6 gjaldt korkment. "*Lokalisering*" var "*Jmf. Gulvskjema*". "*Type korkment*" var "*Underlag til linoleumsgulv med trinnlydskrav der det ikke inngår i selve belegget. Jmf. Poster over*".
- (8) Innklagede mottok fire tilbud, herunder fra Thorstein Lund AS (heretter klager) og Vikeså Gulv AS (heretter valgte leverandør).
- (9) Av klagers tilbudsbrev datert 4. november 2014 fremgikk at pris ifølge beskrivelse var 1 190 632 kroner. Deretter var blant annet følgende opplyst:

"(...)

Medregnet Tarkett linoleum – tykkelse 2,5 m.m.

Alt. Pris Armstrong Linoleum – tykkelse 2,5 m.m., men med Lpx overflate da denne fabrikken kun bruker denne overflaten når det legges på et mykere underlag.

Alt. Pris på linoleum acoustic med kork eller foam underlag 17-18 db:

Armstrong 2 + 2 kr. 206,00 pr.m2

Tarkett 3,8 m.m kr. 212,00

"(...)"

- (10) I vedlegg 1 til klagers tilbud, Anbudsskjema, var det opplyst at samlet anbudssum var 1 190 631, 85 kroner. Totalsum inkludert merverdiavgift var 1 488 290 kroner. Prisene i prisskjemaet hvor alle postene i tilknytning til gulvbelegg var spesifisert, er sladdet i det skjemaet som er fremlagt for klagenemnda. Det er opplyst at klager priset postene 22.04.3, 4 og 5 og post 22.04.6 om korkment.
- (11) Av valgte leverandørs tilbudsbrev datert 17. november 2014 fremgikk at samlet tilbudssum var 1 268 002, 50 kroner inklusiv merverdiavgift. Tilsvarende pris fremgikk av anbudsskjemaet. I tillegg var blant annet følgende opplyst i tilbudsbrevet:
- "Det er i beskrivelsen post 22.04.01, 22.04.3, 22.04.4 og 22.04.5 beskrevet linoleum med forskjellig krav til trinnlydsdemping. Vi har i vårt pristilbud lagt til grunn følgende belegg: Tarkett Veneto Acoustic 3,8 mm. Dette belegget har en trinnlydsdemping på 18 dB og skulle derfor dekke alle krav til trinnlyd. Vi har derfor ikke medtatt noe i post 22.04.6 (Korkment) da dette ikke er nødvendig".*
- (12) Innklagede meddelte i brev av 8. desember 2014 at valgte leverandør ville tildeles kontrakt. Det var opplyst at valgte leverandør oppnådde 10 poeng både på pris og kvalitet. Klager oppnådde 10 poeng på kvalitet og 8,7 poeng på pris. I den vedlagte anbudsprotokollen var klagers tilbud referert med prisen 1 488 290 kroner. Valgte leverandørs tilbud var referert med prisen 1 268 002, 50 kroner.

- (13) Klager påklaget beslutningen, men fikk ikke medhold. Klager brakte saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser (heretter klagenemnda) ved brev av 23. februar 2015.
- (14) I e-post av 6. mars 2015 opplyste innklagede at inngåelse av kontrakt ville avvendes inntil klagenemnda har behandlet klagen.
- (15) Nemndsmøte i saken ble avholdt 20. april 2015.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (16) Innklagede har brutt kravene til likebehandling og forutberegnelighet jf. loven § 5, og forskriften § 13-2, ved å unnlate å evaluere klagers parallelle tilbud på gulvbelegg inkludert korkment. Prisen som fremgikk i klagers tilbudsbrief var i henhold til prisskjema og konkurransegrunnlagets pkt. 3.5. Klager oppfattet det slik at post 22.04. 6 skulle fylles ut, og det er derfor tilbudt et produkt hvor korkment kommer i tillegg til gulvbelegget. Klager oppga også i tilbudsbriefen en alternativ pris for gulvbelegg inkludert korkment. Innklagede måtte forstå at dette var et parallelt tilbud som innklagede var forpliktet til å evaluere. Formuleringen "*alternativ*" er ikke til å misforstå og er pris på gulvbelegg som er et alternativ til den prisen som er oppgitt i beskrivelsen. Klager har forpliktet seg til begge de parallelle prisene. De alternative prisene var oppgitt som enhetspris pr. kvm. Prisene gjelder linoleum og ifølge prisskjemaet gjelder dette tre arealer. De alternative prisene var ikke begrenset til ett eller to av arealene. Informasjon om produktet som var priset i beskrivelsen var tilstrekkelig for innklagede. Den mangelfulle evalueringen medførte at klagers tilbud ikke ble evaluert på like vilkår som valgte leverandørs tilbud og til at det økonomisk mest fordelaktige tilbudet ikke ble valgt. Klagers parallelle tilbud var rimeligere enn valgte leverandørs tilbud. Legger man til grunn klagers enhetspris for alternativet Armstrong 2+2 blir totalprisen 1 231 208 kroner. Legger man til grunn enhetsprisen for Tarkett 3,8 mm blir totalprisen 1 250 008, 40 kroner.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (17) Det bestrides at evalueringen av klagers tilbud utgjør et brudd på loven § 5 og forskriften § 13-2. Innklagede vurderte klagers tilbud ut fra den tilbudte prisen som fremgikk av anbudsskjemaet. Det var ikke klart formulert i tilbudsbriefen at alternative oppgitte priser for gulvbelegg, var parallelle tilbud. Slik tilbudsbriefen var formulert, var det mer nærliggende å forstå de alternative prisopplysningene på gulvbelegg som informasjon, enn konkrete tilbud. Det var derfor naturlig kun å evaluere prisen som var redegjort for i anbudsskjemaet. De alternative prisene var også ufullstendig beskrevet. Det var ikke mulig å lese ut fra klagers tilbudsbrief hvilke poster de oppgitte prisene knyttet seg til. Ingen av prisene var spesifisert, herunder om prisene inkluderte merverdiavgift. Det var uklart hva den alternative prisen gjaldt. Det var dermed ikke naturlig å forstå de alternative prisene som parallelle tilbud og det forelå dermed ingen plikt til å vurdere de alternative oppgitte prisene.

Klagenemndas vurdering:

- (18) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder utførelse av gulvbelegg ved nyoppføring av Eiganes skole i Stavanger som er en av 20

delentrepriser. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser, følger anskaffelsen etter sin opplyste art og verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og II, jf. forskriften §§ 2-1 og 2-2.

- (19) Klager anfører at innklagede har brutt kravene til likebehandling og forutberegnelighet jf. loven § 5, og forskriften § 13-2, ved å unnlate å evaluere klagers parallelle tilbud på gulvbelegg som inkluderte korkment som en del av gulvbelegget.
- (20) Som utgangspunkt er det adgang for leverandører å inngi flere såkalte parallelle tilbud i samme konkurranse, jf. blant annet klagenemndas avgjørelse i sak 2007/13 premiss (39). Oppdragsgivere må også i utgangspunktet ha plikt til å evaluere samtlige innleverte tilbud fra én leverandør på lik linje med andre tilbud fra andre leverandører. Spørsmålet i saken er om klager ved formuleringen "*Alt. Pris på linoleum acoustic med kork eller foam underlag 17-18 db: Armstrong 2 + 2 kr. 206,00 0 0, Tarkett 3,8 m.m kr. 212,00*", fremsatte et parallelt tilbud som innklagede var forpliktet til å evaluere.
- (21) Det er ikke bestridt at gulvbelegg som inneholdt korkment eller annet lydisolerende materiale var en tilbudt løsning som oppfylte krav i konkurransegrunnlaget. Valgte leverandørs tilbudte gulvbelegg av denne type, Tarkett 3,8 mm, ble også akseptert av innklagede. Det er også klart at konkurransegrunnlaget ikke hindret tilbyderne i å gi parallelle tilbud.
- (22) Konkurransen var en av 20 delentrepriser, og konkurransegrunnlaget var strukturert slik at det angav hvordan tilbudene skulle utformes. Leverandørene skulle fylle inn de poster som var nødvendige og relevante for arbeidet som skulle utføres. Konkurransegrunnlaget overlot dermed til en viss grad til leverandørene å vurdere hvilke av postene som var relevante. Når det gjaldt postene 22.04 mv. om gulvbelegg, skulle post 22.04.6 kun fylles ut dersom korkment ikke inngikk i gulvbelegget. Skjemaet ga altså anledning til både å tilby gulvbelegg og korkment med individuelle priser, og anledning til å tilby en utførelse hvor gulvbelegget inneholdt lydisolerende materiale.
- (23) Klagers henvisning i tilbudsbrevet til "*Alt. Pris på linoleum acoustic med kork eller foam underlag 17-18 db: Armstrong 2 + 2 kr. 206,00 pr. m2, Tarkett 3,8 m.m kr. 212,00*", og som klager mente å uttrykke som et parallelt tilbud, var i så fall fremsatt på en ganske annen måte enn det konkurransegrunnlaget la opp til.
- (24) Klager hevder at det er klart at det alternative gulvbelegget relaterte seg til postene om linoleumsbelegg, og like klart hvilken mengde som ble tilbudt, da mengden var angitt i konkurransegrunnlaget. Klager har heller ikke tatt et forbehold mot at tilbudsprisene skulle inkludere alt arbeid. I den grad det var uklart om tilbudt alternativ pris kunne forstås slik at den inkluderte merverdiavgift, ville denne uklarhet uansett gå i favør av klagers tilbud, som i totalsum inkluderte merverdiavgift.
- (25) Selv om klager kanskje kan ha rett i dette, åpnet som nevnt konkurransegrunnlaget for å tilby en utførelse hvor lydisoleringen var en del av gulvbelegget. Kvaliteten på tilbudt gulvbelegg skulle ikke vurderes i tildelingsfasen. Ettersom gulvbelegget som inneholdt lydisolering hadde lavere pris enn gulvbelegg hvor korkment kom i tillegg, ville det naturlige være at klager tilbød slikt gulvbelegg som det primære tilbudet. Det er derfor forståelig at innklagede var skeptisk til om klager ved formuleringen i tilbudsbrevet inngav et parallelt tilbud som inkluderte alle kostnadene, og om den alternative prisen gjaldt for samtlige poster.

- (26) Det parallelle tilbudet i klagers tilbudsbrev er for øvrig svært kortfattet, nærmest stikkordsmessig angitt. Klagers parallelle tilbud er på denne bakgrunn ikke kommet så klart til uttrykk at innklagede hadde en plikt til å vurdere og evaluere dette. Klagers anførsel fører derfor ikke frem.

Konklusjon:

Stavanger kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Georg Fredrik Rieber-Mohn

Dokumentet er godkjent elektronisk