



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Saken gjelder: Dokumentasjonskrav, tildelingsevaluering

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for å inngå rammeavtale om vedlikehold av forbrenningsovner. Klager anførte at valgte leverandør skulle vært avvist fordi de leverte en alternativ dokumentasjon på at kravet til leverandørens finansielle og økonomiske stilling var oppfylt. Klagenemnda vurderte imidlertid den innleverte dokumentasjonen som tilstrekkelig og klagers anførsel førte derfor ikke frem. Klager anførte videre at det var vilkårlig at valgte leverandør fikk full poenguttelling under kriteriet "Kompetanse og erfaring" når tilbudet inneholdt svært begrenset informasjon om de tilbudte ressurspersonenes erfaring. Klagenemnda kom til at innklagedes evaluering på dette punktet ikke var forsvarlig og utgjorde et brudd på loven § 5. Klagers anførsel om at poenggivningen var i strid med det grunnleggende kravet til likebehandling ble ikke behandlet.

Klagenemndas avgjørelse 5. april 2017 i sak 2016/133

Klager: GL Contracting AS

Innklaget: BIR Avfallsenergi AS

Klagenemndas

medlemmer: Arve Rosvold Alver, Gro Amdal, Kristian Jåtog Trygstad

Bakgrunn:

(1) BIR Avfallsenergi AS (innklagede) kunngjorde 25. februar 2016 en åpen anbudskonkurranse for å inngå rammeavtale om service og vedlikehold av forbrenningsovner. Anskaffelsens verdi var i kunngjøringen punkt II.2.1) estimert til mellom 10 000 000 og 20 000 000 kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist ble i punkt IV.3.4) angitt å være 13. april 2016.

(2) Kravene til leverandørens deltakelse i konkurransen fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 3. I punkt 3.3 var det oppstilt følgende krav til leverandørens finansielle og økonomiske stilling:

"Tilbyderen skal ha økonomisk kapasitet til å gjennomføre oppdraget/avtalen. Det kreves at Tilbyderen er kredittverdig, har tilfredsstillende likviditet og soliditet."

(3) Dette skulle dokumenteres ved "Årsrapport for 2014 (dvs. godkjent årsregnskap og tilhørende årsberetning)."

(4) For nystartete firma gjaldt følgende dokumentasjonskrav:

"Er Tilbyder nystartet foretak som ikke har de etterspurte årsrapportene skal det vedlegges en utfyllende redegjørelse for foretakets økonomiske situasjon og for hvordan Tilbyder skal sikre finansiell styrke for gjennomføring av oppdraget."

Postadresse

Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 59 75 00

Faks: 55 59 75 99

E-post: post@kofa.no

Nettside: www.kofa.no

- (5) Kontrakt ville ifølge konkurransegrunnlaget punkt 7 bli tildelt det økonomisk mest fordelaktige tilbudet basert på tildelingskriteriene pris og kvalitet. Kvalitetskriteriet var inndelt i to underkriterier:

"1. For å sikre leveranse kvalitet og eventuelle definerte resultatmål kreves det at Tilbyderen har tilstrekkelig kapasitet og ressurser.

2. Kompetanse og erfaring på tilbudt personell. Leveransesinnholdet skal inneha høy faglig standard."

- (6) Det første kriteriet ("Kapasitet og ressurser") skulle evalueres på bakgrunn av informasjon om *"hvordan tilbyder vil organisere og administrere sine innsatsfaktorer og ressurser opp mot denne leveransen/ rammeavtalen"*. Tilbyderne ble i den forbindelse bedt om å levere et *"[o]rganisasjonskart og eventuelt flytdiagram som viser medarbeiderens roller, ansvar og arbeidsområder"*.

- (7) Det andre kriteriet ("Kompetanse og erfaring") skulle vurderes ut fra det tilbudte personellens CV-er *"... inneholdende utdanning og utøvd erfaring"*:

"Referanseoppdrag skal oppgis for tilbudt personell. Referanseoppdragene skal ikke være eldre enn 3 år. Referanseoppdragets kontaktperson, dennes e-post, verdi i NOK og varighet skal oppgis. Det forutsettes at BIR kan kontakte referanser direkte per e-post såfremt spørsmål er knyttet til konsulentens kompetanse og erfaring relatert til referanseoppdraget."

- (8) Underkriteriene skulle vurderes ut fra følgende **"Poengskala"**:

Svært god: 90 – 100 poeng

Meget god: 70 – 89 poeng

God: 50 – 69 poeng

Nokså god: 30 – 49 poeng

Dårlig: 0 – 29 poeng"

- (9) Det ble presisert at *"maks poengsum som kan oppnås for kriteriet kvalitet er 200 poeng. Laveste poengsum som kan oppnås er 0 poeng"*.

- (10) Det ble også presisert at *"det er kun tilbydere som oppnår MEGET GOD ELLER BEDRE på kvalitetskriteriene som vil være kvalifisert i forhold til en endelig evaluering og en eventuell tildeling av avtale. Tilbudets total kostnad per år deles på tilbudets oppnådde kvalitetspoeng. Tilbud med lavest utregnede faktor tildeles avtalen"*.

- (11) Innenfor tilbudsfristen mottok innklagede tilbud fra GL Contracting AS (klager), Ildfast AS (valgte leverandør) og Bilfinger Industrial Services Norway AS (Bilfinger).

- (12) Ved brev datert 2. mai 2016 informerte innklagede om at kontrakten var tildelt valgte leverandør. Av anskaffelsesprotokollen gikk det frem at klagers tilbud var på 2 566 513 kroner pr. år mens valgte leverandørs tilbud var på 2 438 688 kroner pr. år.

- (13) Under kvalitet hadde innklagede gitt klager henholdsvis 100 og 95 poeng under kriteriene "*Kapasitet og ressurser*" og "*Kompetanse og erfaring*". Valgte leverandør fikk 100 poeng på begge kriteriene. Det ble opplyst om at det var benyttet relativ vektning "*slik at beste tilbyder får maksimal poeng, og de andre blir vektet mot denne*".
- (14) Tilbudets totalkostnad per år delt på kvalitetspoengene ga en sammenlagt score på hhv. 13 162 og 12 193 til klager og valgte leverandør.
- (15) Kontrakt med valgte leverandør ble inngått 24. mai 2016.
- (16) Saken ble brakt inn til Klagenemnda for offentlige anskaffelser ved brev datert 1. september 2016.
- (17) Nemndsmøte i saken ble avholdt 27. mars 2017.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

Valgte leverandør skulle vært avvist

- (18) Innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør fra konkurransen som følge av at selskapet ikke leverte årsrapport for 2014 som dokumentasjon på at kvalifikasjonskravet "*økonomisk kapasitet til å gjennomføre oppdraget/avtalen*" var oppfylt.

Evalueringskriteriet "Kvalitet"

- (19) Innklagedes poenggiving under kriteriet "*Kvalitet*" er vilkårlig og i strid med de grunnleggende kravene i loven § 5. Valgte leverandør er et relativt nystartet firma og det fremstår som lite sannsynlig at det har tilstrekkelig kapasitet og ressurser til å kunne rettferdiggjøre full poenguttelling under kriteriet "*Kapasitet og ressurser*". Tilbudet inneholder heller ikke referanseoppdrag for de tilbudte ressurspersonene, og skulle derfor ikke hatt full uttelling på underkriteriet "*Kompetanse og erfaring*". Det siste utgjør også et brudd på likebehandlingsprinsippet ettersom det fremgår av anskaffelsesprotokollen at mangler på referanseoppdrag ga trekk hos Bilfinger.

Erstatning

- (20) Det anmodes om at klagenemnda tar stilling til om vilkårene for erstatning er oppfylt.

Innklagede har i det vesentlige anført:

Valgte leverandør skulle vært avvist

- (21) Innklagede bestrider å ha brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør. Valgte leverandør leverte en alternativ dokumentasjon på at kvalifikasjonskravet om økonomisk kapasitet var oppfylt og hadde en saklig begrunnelse for ikke å legge ved den etterspurte årsrapporten fra 2014.

Evalueringskriteriet "Kvalitet"

- (22) Innklagede bestrider at poenggivningen under tildelingskriteriet "*Kvalitet*" er vilkårlig eller på annet vis i strid med de grunnleggende kravene i loven § 5. Basert på informasjonen i tilbudene har innklagede gjennomført en objektiv vurdering og sammenligning av tilbudene.

Erstatning

- (23) Vilkårene for å tilkjenne erstatning er ikke oppfylt.

Klagenemndas vurdering:

- (24) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. klagenemndsforordningen § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder vedlikehold av forbrenningsovn, som er en prioritert tjeneste i kategori 1. Anskaffelsens verdi er i kunngjøringen punkt II.2.1 estimert til mellom 10 000 000 og 20 000 000 kroner ekskl. mva. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 følger anskaffelsen etter sin art og verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og del III, jf. forskriften §§ 2-1 og 2-2.

Avvisning av valgte leverandør

- (25) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør fra konkurransen som følge av at selskapet ikke leverte den etterspurte dokumentasjonen på at kvalifikasjonskravet "*økonomisk kapasitet til å gjennomføre oppdraget/avtalen*" var oppfylt.
- (26) Det følger av forskriften § 20-12 (1) bokstav a at oppdragsgiver har plikt til å avvise leverandører som "*ikke oppfyller krav som er satt til leverandørenes deltagelse i konkurransen*".
- (27) I den aktuelle konkurransen var det satt krav om "*økonomisk kapasitet til å gjennomføre oppdraget/avtalen*". Det krevdes at tilbyderer "*er kredittverdige, har tilfredsstillende likviditet og soliditet*." Kravet skulle i utgangspunktet dokumenteres oppfylt gjennom "*Årsrapport for 2014*". Unntak fra dette gjaldt for nyetablerte firma, som i stedet ble bedt om å gi "*en utfyllende redegjørelse for foretakets økonomiske situasjon [...]*".
- (28) Valgte leverandør leverte en utfyllende redegjørelse for foretakets økonomiske situasjon istedenfor årsrapport for 2014. Klager har ikke kommet med innsigelser mot den vurderingen innklagede har gjort av den innleverte dokumentasjonen, men mener at valgte leverandør, som ble stiftet i 2013, ikke er et nystartet firma omfattet av unntaksbestemmelsen i konkurransegrunnlaget. Av denne grunn hevder klager at selskapet skulle vært avvist.
- (29) Kravet om å levere årsrapport er et dokumentasjonskrav. Det følger av forskriften § 20-12 (2) bokstav g at oppdragsgiver har rett til å avvise leverandører som ikke har levert etterspurt dokumentasjon. Dersom en saklig og forsvarlig vurdering av den tilgjengelige informasjonen viser at leverandøren likevel oppfyller kvalifikasjonskravet har oppdragsgiver imidlertid ingen plikt til å avvise leverandøren.
- (30) Basert på den tilgjengelige informasjonen har innklagede vurdert valgte leverandørs økonomiske kapasitet som tilfredsstillende. Klagers anførsel gir ikke grunnlag for å underkjenne denne vurderingen. Klagers anførsel fører derfor ikke frem.

Evaluering av tildelingskriteriet "Kvalitet"

- (31) Klager har anført at poenggivingen ved evalueringen av kriteriet *"Kvalitet"* er i strid med de grunnleggende kravene i loven § 5.
- (32) Tildelingskriteriet er utformet slik at evalueringen er underlagt innklagedes skjønn. Klagenemnda kan ved slike skjønnsmessige vurderinger prøve om skjønnsutøvelsen er usaklig eller vilkårlig, basert på feilaktig faktum eller i strid med de grunnleggende kravene i anskaffelsesloven § 5.
- (33) Klager hevder for det første at det fremstår som vilkårlig at et relativt nystartet firma kan få full uttelling på underkriteriet *"Kapasitet og ressurser"* som følge av de utfordringene oppstartsfasen medfører for et selskaps ressurser og kapasitet.
- (34) Kriteriet *"Kapasitet og ressurser"* skulle ifølge konkurransegrunnlaget vurderes på bakgrunn av hvordan tilbyder administrerer sine innsatsfaktorer og ressurser opp mot den utlyste leveransen. Dette skulle dokumenteres ved hjelp av organisasjonskart og eventuelt flytdiagram som viser medarbeidernes roller, ansvar og arbeidsområder.
- (35) Valgte leverandør har levert organisasjonskart og et diagram som skisserer hvordan de ønsker å administrere sine innsatsfaktorer i forbindelse med leveransens forskjellige faser. På bakgrunn av dette har innklagede vurdert tilbudet som det beste, sammen med klagers. Klagers anførsel gir ikke grunnlag for å underkjenne innklagedes skjønnsutøvelse på dette punktet og fører derfor ikke frem.
- (36) Klager hevder videre at det fremstår som vilkårlig at valgte leverandør fikk full uttelling under kriteriet *"Kompetanse og erfaring"* selv om tilbudet inneholdt svært begrenset informasjon om de tilbudte ressurspersonenes utøvde erfaring.
- (37) Det er det skriftlige tilbudet som danner grunnlaget for oppdragsgivers evaluering. Tilbudet må derfor gi nok opplysninger til at det er mulig å gjennomføre en forsvarlig vurdering av tilbudet opp mot de angitte tildelingskriteriene og de øvrige tilbudene.
- (38) I den aktuelle saken gikk det frem av konkurransegrunnlaget at det var de tilbudte ressurspersonenes erfaring, ikke selskapets som sådan, som skulle evalueres. Tilbyderne ble derfor bedt om å levere *"CV'er inneholdende utdanning og utøvd erfaring"* og det ble presisert at *"[r]eferanseoppdrag skal oppgis for tilbudt personell"*. Referanseprosjektene skulle ikke være eldre enn tre år og det skulle oppgis *"kontaktperson, dennes e-post, verdi i NOK og varighet"*.
- (39) Konkurransegrunnlaget la dermed opp til at det tilbudte personellet kompetanse skulle evalueres basert på en kombinasjon av utøvd erfaring i konkrete referanseprosjekter og formell kompetanse.
- (40) Valgte leverandør leverte CV-er som inneholdt utfyllende informasjon om det tilbudte personellet utdanning og formelle kvalifikasjoner. Når det gjaldt utøvd erfaring fremgikk det imidlertid bare at den enkelte ressurspersonen hadde deltatt i *"et stort antall prosjekter innen ildfast for Ildfast AS og andre installasjonsselskaper"*. Det var altså ikke angitt konkrete prosjekter hvor ressurspersonene hadde deltatt, og dermed heller ikke informasjon om prosjektenes størrelse, verdi eller kontaktperson.

- (41) For prosjektleder var det i tillegg til informasjonen i CV-en lagt ved en liste over tidligere kunder. Heller ikke her var det angitt størrelse, tidsrom for utførelse eller kontaktperson for prosjektene.
- (42) Utover dette leverte selskapet en oversikt over alle sine oppdrag fra 2015 med navn på kundene og prosjektnummer. Bare to av disse er opplyst å omfatte arbeid på forbrenningsanlegg.
- (43) Som klager påpeker har altså valgte leverandør levert svært begrenset informasjon om de tilbudte ressurspersonenes utøvde erfaring sammenlignet med det som var etterspurt i konkurransegrunnlaget.
- (44) Basert på den informasjonen som fremgår av valgte leverandørs skriftlige tilbud er det på denne bakgrunn vanskelig å forstå hvorfor innklagede gav full poenguttelling og den tilhørende karakteristikken "*Svært god*" på underkriteriet "*Kompetanse og erfaring*". Når innklagede heller ikke har redegjort for hvorfor de mener at valgte leverandørs tilbud skiller seg ut på dette området er nemnda enig med klager i at evalueringen er i strid med de grunnleggende kravene i loven § 5.
- (45) På bakgrunn av dette resultatet finner ikke nemnda det nødvendig å ta stilling til hvorvidt innklagede for øvrig har forskjellsbehandlet leverandørene.

Erstatning

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

Konklusjon:

BIR Avfallsenergi AS har brutt loven § 5 ved evalueringen av tilbudene i forhold til tildelingskriteriet "*Kvalitet*".

Klagers anførsel om plikt til avvisning av valgte leverandør førte ikke frem.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Arve Rosvold Alver

Dokumentet er godkjent elektronisk

[Redacted signature]