



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: De generelle kravene i § 4. Tilbudsevaluering.

Innklagede gjennomførte en tilbudskonkurranse for anskaffelse av ny bro i Fulufjellet. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt anskaffelsesregelverket ved evalueringen av tilbudene, både ved poenggivningen på pris og ved å legge vekt på ett av tildelingskriteriene når leverandørene totalt scoret likt.

Klagenemndas avgjørelse 28. januar 2025 i sak 2024/1006

Klager: Rennebu-Bjelken AS

Innklaget: Statsforvalteren i Innlandet

Klagenemndas medlemmer: Bjørn Berg, Hallgrim Fagervold og Christina Paludan Melson

Bakgrunn:

- (1) Statsforvalteren i Innlandet v/ Nasjonalstyret for Fulufjellet (heretter *innklagede*) kunngjorde 10. april 2024 en tilbudskonkurranse for anskaffelse av ny gangbro over Bergåa i Fulufjellet. Anskaffelsens verdi ble estimert til under 1,3 millioner kroner. Tilbudsfristen var 5. juni 2024.
- (2) Konkurransesgrunnlaget med tilhørende vedlegg ble sendt til fire leverandører den 10. april 2024. Alle fire deltok på anbudsbehandling 26. mai 2024.
- (3) I konkurransesgrunnlagets beskrivelse pkt. 1.1 ble det opplyst om at byggingen av broen skulle «utføres på lav vannstand høsten 2024», og det ble nærmere presisert i konkurransesgrunnlaget pkt. 1.4 at arbeidet skulle utføres innenfor perioden 1. august 2024 til 30. november 2024.
- (4) Det eneste kvalifikasjonskravet oppgitt i konkurransesgrunnlaget var krav om erfaring:

Kvalifikasjonskrav	Dokumentasjon
<i>Leverandøren skal ha erfaring fra sammenlignbare oppdrag.</i>	<i>Beskrivelse av leverandørens inntil 3 mest relevante oppdrag i løpet av de siste 3 årene. Beskrivelsen må inkludere angivelse av oppdragets verdi, tidspunkt og mottaker (navn, telefon og e-post.) Det er leverandørens ansvar å dokumentere relevans gjennom beskrivelsen. Leverandøren kan dokumentere erfaringen ved å vise til kompetanse til personell han råder over</i>

Postadresse:
Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:
Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

	<i>og kan benytte til dette oppdraget, selv om erfaringen er opparbeidet mens personellet har utført tjeneste for en annen leverandør.</i>
--	--

- (5) Tildelingskriteriene var «Pris» (vektet 40 prosent), «Oppdragsforståelse» (vektet 30 prosent) og «Klima og miljø» (vektet 30 prosent). Det beste tilbudet innenfor hvert kriterium ville bli gitt 10 poeng, mens øvrige tilbud skulle få poengscore som gjenspeilet relevante forskjeller mellom beste og øvrige tilbud. Poengscoren skulle deretter multipliseres med den angitte vekten for kriteriet og summeres. Tilbudet med høyest vektet poengsum ville bli tildelt kontrakten.

- (6) I konkurransegrunnlaget kap. 6.2. pkt. 8 ble leverandørene bedt om å levere tilbud med følgende innhold:

«8. Oppdragsbeskrivelse

Kort dokumentasjon som viser forståelse av oppdrag. Beskriv materialer som skal nyttes. Legg ved skisser/bilder av type bro. Beskriv løsning for landkar, spesielt østre. Beskriv tiltak for å sikre landkar mot utvasking. Beskriv type maskiner som skal benyttes til oppdraget.»

- (7) Dokumentasjonskravet til «Oppdragsforståelse» var beskrivelsen av leveransen, i henhold til konkurransegrunnlagets vedlegg D. Det fremgikk videre at tilbud ville bli «vurdert etter løsningsforslag som oppdragsgiver vurderer som nærmest rammer og spesifikasjoner i vedlegg D.»

- (8) I vedlegg D ble det gitt informasjon om at dagens bro var en privat hengebro bygd etter tradisjonell metode, og den nye gangbroen skulle være «mest mulig miljøtilpasset og reversibel».

- (9) Det fremgikk videre av vedlegg D at innklagede ønsket løsningsforslag på følgende punkter: Mål, bæreevne, landkar, materiale for broen, maskin og utstyr, terreng og vegetasjon, masse og stein, riggplass og opprydding. Vedlegget inneholdt to bilder som viste til to alternativer. I teksten til bilde 1 og figur 1 fremgikk det at gangbro lagt til alternativ 1 var ønskelig.

- (10) For «Mål» var det gitt følgende rammer og spesifikasjoner:

«- Ref. bilde, ønsker bru lagt til alt. 1

- Bruspenn estimert til 18-19 meter, må kontrollmåles av leverandør

- Bredde gangbane 1 meter

- Bro må ha tilstrekkelig høyde og konstruksjon for å unngå bli tatt av flom og isgang.»

- (11) For «Bæreevne» var det gitt følgende rammer og spesifikasjoner:

«- Dimensjoneres for snølast for aktuelt område

- Det forventes at bru-konstruksjon har bruddstyrke etter gjeldende krav.»

- (12) For «Landkar» ble blant annet følgende presisert:

« - Landkar østside må løftes. I konkurransegrunnlag kap. 6.2. pkt. 8 ber man særlig om beskrivelse av hvordan dette tenkes løst.

- Landkar er utsatt for utvasking med høy vannføring, jf. kap. 6.2. pkt. 8 i konkurransegrunnlag ber man også her om særlig beskrivelse av hvordan beskyttelse mot dette tenkes løst.»

- (13) Innklagede sendte 22. april 2024 en e-post til alle leverandørene med spørsmål og svar i konkurransen.

- (14) En leverandør hadde stilt spørsmål om det var mulig å levere et tilbud med forbehold om ferdigstillelse i 2025. Til dette svarte innklagede:

«Planen er å gjennomføre prosjektet i år og ferdigstille brua før vinteren kommer. Vi har forståelse for at det er korte frister, materialer som må anskaffes osv. Det er mulig å levere et tilbud med ferdigstillelse ila. 2025, men dette må komme tydelig fram i Vedlegg C «Forbehold og avvik».

- (15) I samme e-post svarte innklagede også på spørsmål om snølast og anbefalte sideentreprenører:

«6. Dimensjonering ift. Snølast

Normalt mye snø i området. Rundt 1 meter. Vi ønsker derfor en dimensjonering for ca. 600-700kg/m².

[...]

10. Anbefalte sideentreprenører til prosjektet?

Det er mulig å levere et tilbud med en sideentreprenør, f.eks. til fundamentering. Da anbefaler vi å ta kontakt med Nordnes Transport, tlf. 90 64 96 70. Det finnes også andre dyktige aktører i Trysil.»

- (16) Innklagede sendte ny e-post samme dag om at leverandørene kunne se bort fra det som sto i den forrige e-posten om dimensjonering for ca. 600-700 kg/m², og at det viktigste var at konstruksjonen tålte den snømengden som var forventet i området.

- (17) Alle fire inviterte leverandører leverte tilbud innen fristen, herunder Sømåen Tradisjonshåndverk AS (heretter *valgte leverandør*) og Rennebu-Bjelken AS (heretter *klager*).

- (18) Valgte leverandør viste til følgende referanseprosjekter for oppfyllelse av kvalifikasjonskravet:

1. Bru inn til Gutulia Nasjonalpark gjennomført 2020/2021. Verdi: 280 000,-
2. Utskiftning av tømmer, og oppjekking av tårnkonstruksjon for Ytre Rendal Kirke. Utført mai til oktober 2023. Verdi: 2 300 000,-

3. Lifting av røster på 8 x 14 meter med hele åslengder med skjøt på midtbukk. Oppdraget var for Tverrfjellsetra, Engerdal kommune utført april til september 2024. Verdi: 380 000,-

(19) Klager hadde en avtale med Nordnes Transport for tørrmuring av landkar og kraning av bro. I vedlegg C hadde klager inntatt et forbehold: «*Landkar. At maskinentreprenør får godkjent å bruke Komatsu gravemaskin i elva*». Forbeholdet var priset på mellom 50 000 og 100 000 kroner.

(20) I ettertid fant klager en samarbeidspartner som kunne utføre hele operasjonen fra land. Etter tilbudsfrist, men før innklagede hadde valgt en leverandør, meddelte klager derfor at det kunne tilbys en løsning uten bruk av gravemaskin i elveløpet mot et pristillegg på 25 000 kroner. Denne delen av tilbudet ble ikke hensyntatt av innklagede da opplysningene forelå etter den gitte tilbudsfristen.

(21) Valgte leverandør fikk lik totalscore med 8,8 poeng:

	Valgte leverandør	Poeng	Vekting	Klager	Poeng	Vekting
Pris (40 prosent)	950 000	7	2,8	499 800	10	4
Oppdragsforståelse (30 prosent)		10	3		8	2,4
Klima og miljø (30 prosent)		10	3		8	2,4
			Sum: 8,8			Sum: 8,8

(22) For kriteriet «Oppdragsforståelse» ble valgte leverandør evaluert slik:

«Lokal entreprenør med lokale metoder. Solid mannskap med lang erfaring på trekonstruksjoner og arbeid i vernet område. Oversiktlig og god fremdriftsplan. Løsning passer godt inn i området og scorer høyest ift. Miljøtilpasning. Ca. 100 cm i bredde. Basert på gamle håndverkstradisjoner. God beskrivelse for forebygging av erosjon. Bruker lokal maskinentreprenør.»

(23) Klager ba om en begrunnelse for valg av leverandør, og sendte klage til innklagede 18. juni 2024.

(24) I innklagedes klagestilsvaret av 19. juni 2024 forklarte innklagede hvordan kvalifikasjonskravet ble vurdert:

«Kvalifikasjonskravet som ble stilt var at leverandøren skal ha erfaring fra sammenlignbare oppdrag. Alle fire leverandørene leverte en god beskrivelse av sine inntil 3 mest relevante oppdrag. Nasjonalparkstyret for Fulufjellet vurderte at alle leverandørene oppfylte kvalifikasjonskravet. RB viser til mange relevante prosjekter og har lang erfaring på bygging av bru. Sømåen Tradisjonshåndverk AS (ST) har ikke like

god kompetanse på bygging av bru, men viser særlig til et relevant prosjekt i Gutulia nasjonalpark, med svært godt resultat. Antall prosjekter, antall år med erfaring etc. ble ikke vektet under kvalifikasjonskravet.»

(25) Den samlede vurderingen ble begrunnet slik:

«RB og ST ble etter en samlet vurdering vektet likt etter de tre tildelingskriteriene. Nasjonalparkstyret likte best utforming og materialbruk på løsningen fra ST. Her la de vekt på lokal, tradisjonell byggeskikk og bruk av lokale materialer. Videre ble det vurdert at denne løsningen passet best inn i området og landskapet. Endelig avgjørelse falt på Sømåen Tradisjonshåndverk AS og Nasjonalparkstyret står fortsatt ved sitt valg av leverandør.»

(26) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 28. juni 2024.

(27) Innklagede inngikk kontrakt med valgte leverandør 1. juli 2024.

(28) Nemndsmøte i saken ble avholdt 20. januar 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (29) Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved ikke å avvise valgte leverandør for manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om erfaring. Kravet til sammenlignbare oppdrag må forstås som bygging av gangbroer innenfor gjeldende krav og som mer enn ett enkelt oppdrag. Valgte leverandør har kun ett sammenlignbart oppdrag å vise til, og viser ellers til helt andre konstruksjoner. Det er ikke tilstrekkelig for oppfyllelse av kvalifikasjonskravet.
- (30) Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud. Konkurranses grunnlaget angir at arbeidet skal utføres på lav vannstand høsten 2024. Valgte leverandør har oppgitt ett års produksjonstid, med levering juni 2025 når vannstanden er høy. Valgte leverandørs tilbud avviker derfor vesentlig fra konkurranses grunnlaget.
- (31) Evalueringen av oppdragsforståelse har ikke skjedd i tråd med tildelingskriteriene. Ved tildelingen har innklagede lagt vekt på skjønnsmessige kriterier som ikke inngår i konkurranses grunnlaget. Det er ikke relevant å legge vekt på estetiske kriterier, når det ikke er stilt kriterier eller krav om hvordan dette skal dokumenteres. Formuleringen «*likte best*» viser at skjønnsutøvelsen er helt vilkårlig og ikke er i samsvar med de grunnleggende krav i anskaffelsesloven § 4.
- (32) Klager skulle ha fått mer uttelling under tildelingskriteriet «*Klima og miljø*» for klagers nye løsning for å unngå bruk av maskin i vassdraget. Den justerte løsningen kom en dag etter tilbudsfristen og hadde tilsvarende løsning som valgte leverandør. Det er ikke relevant å fremheve dette som en styrke ved valgte leverandørs tilbud når innklagede vet at klager ville levert på samme standard. Ved overlevering av tilbudet tok klager forbehold på dette punktet, og estimerte tillegg i pris ved løsning med kraning fra land. Når forbeholdet ble levert sammen med tilbudet, må det anses som en del av klagers tilbud.

- (33) Under kriteriet «Oppdragsforståelse» er det ikke hensyntatt i vektleggingen at valgte leverandør har tilbudt alternativ 2, mens klager har tilbudt innklagedes foretrukne alternativ 1. Klager har heller ikke fått mer poeng for at de er en av de få i Norge som kan levere trebroer med et så langt spenn. Brospenntet i valgte leverandørs tilbud med et bruspenn på 17 meter er i strid med konkurransegrunnlagets minstekrav til brospenn og krav til plassering og oppbygning av landkar som et kritisk punkt. Denne løsningen gir høyere vannstand, med større risiko for utvasking og isgang. Valgte leverandør skulle også fått trekk for å ikke ha faglig dokumentert broens bæreevne med anerkjente beregningsmetoder. Innklagede har ikke tilrettelagt for likebehandling og forutberegnelighet.
- (34) Evalueringen av priskriteriet er ulovlig. I konkurransegrunnlaget ble det opplyst om at pris skulle vektas med 40 prosent. Klagers pris var under 500 000 kroner, mens valgte leverandør sin pris var 950 000 kroner. Klager har fått riktig score, mens de øvrige leverandørene har fått for høy score på pris. Dersom man legger inn riktige forholdstall i beregningene, vil klager komme best ut med en totalscore på 8,8 mens valgte leverandør vil få 8,1. Både ved bruk av lineær og forholdsmessig metode på priskriteriet, vil klager vinne konkurransen.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (35) Innklagede har ikke brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør for manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om erfaring. Valgte leverandør har levert tre relevante oppdrag. Én gangbru har gode referanser og er utformet likt som valgte leverandørs tilbudte løsning. De resterende to omhandler bygninger/konstruksjoner med flere av de samme teknikkene, materialene og dimensjoneringene som brukes i valgte leverandørs tilbudte broløsning.
- (36) Innklagede erkjenner at det står i konkurransegrunnlaget punkt 1.4 at arbeidet «skal utføres på lav vannstand høsten 2024». Innklagede sendte imidlertid ut svar på alle spørsmål til alle leverandørene 22. april 2024 om at innklagede også åpnet for at leverandørene kunne gjennomføre arbeidet i løpet av 2025. Valgte leverandør har derfor levert et tilbud innenfor de kravene som ble tilføyd konkurransegrunnlaget, og skal ikke avvises.
- (37) Innklagede har ikke brutt regelverket ved evalueringen av tildelingskriteriene. Innklagede har under hele prosessen lagt vekt på at alle leverandørene skal likebehandles i tråd med forutberegnelighetsprinsippet. Konkurransegrunnlaget med tilføyde presiseringer er gitt til alle fire leverandører. Tilbudene er evaluert og vektet etter det som er beskrevet i konkurransegrunnlaget kapittel 5. Valgte leverandør og klager ble etter en samlet vurdering vektet likt etter de tre tildelingskriteriene. Innklagede likte best utforming og materialbruk på løsningen fra valgte leverandør. Innklagede la vekt på at løsningen brukte lokal tradisjonell byggeskikk som passet best inn i området og landskapet.
- (38) Innklagede ble gjort kjent med at klager hadde tilsvarende løsning som valgte leverandør med bruk av kran dagen etter tilbudsfristen. Klagers nye løsning for montering av landkar og bro ville ha scoret høyere under vektingen av klima og miljø. Da løsningen kom etter tilbudsfristen, har innklagede sett bort fra ny løsning ved evalueringen. De øvrige momenter i klagen er blitt vektet i tråd med konkurransegrunnlaget.
- (39) Når det gjelder alternativene til plassering av bro var det i konkurransegrunnlaget beskrevet at plassering alternativ 1 var ønsket. Under anbudsbehandling ble det avklart at

alternativ 2 også kunne skisseres dersom leverandøren har en god løsning for dette. Ulikheten mellom de to alternative plasseringene er liten. Valgte leverandør har levert tilfredsstillende løsning når det gjelder dimensjonering av bæreevne.

Klagenemndas vurdering:

- (40) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder bygging av bro som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til under 1,3 millioner kroner. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974 del I, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

Avvisning av valgte leverandør

- (41) Første spørsmål klagenemnda skal ta stilling til er om valgte leverandør skulle vært avvist på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om «*erfaring fra sammenlignbare oppdrag*».
- (42) Anskaffelsen følger forskriften del I. Anskaffelsesforskriften del I inneholder ingen regler om avvisning. Det følger imidlertid av loven § 4 at konkurransen skal gjennomføres i tråd med de grunnleggende prinsippene, herunder prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet. Oppdragsgiver står fritt til å velge om det skal oppstilles kvalifikasjonskrav, og i så fall hvilke kvalifikasjonskrav som stilles, innenfor rammene av anskaffelsesloven § 4. Når innklagede har formulert kvalifikasjonskrav med dokumentasjonskrav, må innklagede forholde seg til de kravene som er stilt, se for eksempel klagenemndas sak 2020/925 avsnitt 23. Hensynet til forutberegnelighet innebærer at kvalifikasjonskrav må være tilstrekkelig klart utformet. Under forutsetning av at kvalifikasjonskravene er klart formulert, følger det av hensynet til likebehandling at oppdragsgiver skal avvise leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene.
- (43) Det aktuelle kvalifikasjonskravet var at leverandøren skulle ha erfaring fra «*sammenlignbare oppdrag*». Som dokumentasjon skulle det gis en beskrivelse av leverandørens inntil tre mest relevante oppdrag i løpet av de siste tre årene, inkludert angivelse av oppdragets verdi, tidspunkt og mottaker.
- (44) Terskelen for hva som er «*sammenlignbare oppdrag*» er ikke nærmere definert i anskaffelsesdokumentene. Formuleringen tilsier at erfaringene må ha noen likhetstrekk og være relevante i forhold til det som skal anskaffes. Det er samtidig oppstilt en lavere terskel for oppfyllelse enn at erfaringen må være tilsvarende den aktuelle leveransen. Ordlyden gir innklagede et visst handlingsrom i vurderingen av om referansene er relevante for det som skal leveres i den konkrete anskaffelsen.
- (45) Det aktuelle byggeprosjektet er bygging av en gangbro. Valgte leverandør har levert en referanse på gangbro som er utformet likt som tilbudt løsning. Gangbroen ledet inn til Gutulia Nasjonalpark, og hadde en verdi på 280 000 kroner. Utførelsestiden for prosjektet var på ca. ett år, som har tilsvarende kontraktperiode som gjeldende anskaffelse. Valgte leverandørs pristilbud i gjeldende anskaffelse er imidlertid på 950 000 kroner, noe som er tre ganger høyere enn referanseprosjektets verdi. Differansen i anskaffelsens verdi kan tilsi at referanseprosjektet har et noe annet omfang og annen kompleksitet, noe som kan tale mot at det er et sammenlignbart oppdrag. Innklagede har imidlertid lagt vekt på at broen er svært lik den som skal bygges i det aktuelle prosjektet. I lys av dette, og av at

oppdraget har samme varighet, har nemnda ikke rettslige innvendinger mot at dette er ansett som et sammenlignbart oppdrag.

- (46) De to andre referansene gjaldt utskiftning av tømmer og oppjekking av tårnkonstruksjon i Ytre Rendal Kirke, og lafting av røster på et gammelt steinfjøs. Førstnevnte hadde en verdi på 2,3 millioner kroner og sistnevnte 380 000 kroner. Innklagede har lagt vekt på at dette er bygninger/konstruksjoner med de samme teknikkene, materialer og dimensjonerings som skulle anvendes i den tilbudte broløsningen. Utskiftning av tømmer og tårnkonstruksjon, samt lafting av røster, er etter nemndas syn av noe annen art enn bygging av gangbro i en nasjonalpark. Det er imidlertid tilstrekkelig at prosjektene er av sammenlignbar art. Det er ikke oppstilt strenge krav til erfaring med oppdrag av tilsvarende art, kompleksitet eller omfang. Dersom en leverandør kan vise til relevant erfaring med samme teknikker og materialer, er det innenfor innklagedes skjønn å vurdere dette som tilstrekkelig.
- (47) Klagers anførsel om at valgte leverandør skulle vært avvist som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav fører dermed ikke frem.

Avvisning av valgte leverandørs tilbud

- (48) Det neste spørsmålet nemnda skal ta stilling til er om innklagede skulle avvist valgte leverandørs tilbud på grunn av vesentlige avvik i tilbudet som følge av at valgte leverandør innga tilbud med ferdigstillelse i 2025.
- (49) Forskriften del I, som saken gjelder, inneholder ingen særskilte regler om avvisning av tilbud. Der oppdragsgiver har fastsatt egne regler for konkurransen, følger det imidlertid av prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet i loven § 4, at oppdragsgiver må overholde disse reglene. For anskaffelser som følger del I vil kravet til likebehandling innebære en plikt til å avvise tilbud med vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene. Det fremgikk også av konkurransegrunnlaget punkt 6.4 at tilbud som inneholdt vesentlige avvik skulle avvises.
- (50) I utgangspunktet vil avvik foreligge der oppdragsgiver, ved å akseptere tilbudet, ikke kan kreve oppfyllelse i henhold til konkurransegrunnlagets kravspesifikasjon, jf. blant annet LB-2019-85112. Hvorvidt et tilbud inneholder avvik, må bero på en objektiv og konkret tolkning av konkurransegrunnlaget sammenholdt med tilbudet.
- (51) Ifølge konkurransegrunnlaget skulle arbeidet utføres innenfor perioden 1. august 2024 til 30. november 2024. Det var videre presisert i konkurransegrunnlaget punkt 1.1 at arbeidet «skal» utføres på lav vannstand høsten 2024. Videre fremgikk det av punkt 1.4: «*Arbeidet skal utføres innenfor perioden 01. august – 30. november 2024.*» Ordlyden «skal» kan tilsa at tilbud som avviker fra disse tidspunktene skulle vært avvist.
- (52) Det ble imidlertid stilt spørsmål før tilbudsfrist om det var mulig å levere tilbud med forbehold om ferdigstillelse i 2025. Innklagede svarte at planen var å gjennomføre i 2024, men at innklagede hadde forståelse for at det var korte frister for å skaffe materialer. Det ble derfor åpnet for at leverandører kunne inngi tilbud med ferdigstillelse i løpet av 2025, men dette måtte komme tydelig frem i tilbudet under «*Forbehold og avvik*». Dette gir leverandørene en viss forventning om at tilbud med ferdigstillelse i 2025 ikke vil bli avvist.

- (53) I lys av at dette er en del I konkurranse der innklagede har gitt uttrykk for at kravet ikke er absolutt, har nemnda kommet til at det ikke var noen plikt til å avvise valgte leverandørs tilbud på dette grunnlaget.

Tilbudsevalueringen

- (54) Klagenemnda skal videre vurdere om innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved evalueringen av tilbudene.
- (55) Klagenemnda skal ikke foreta en ny evaluering av tilbudene. Det som kan prøves, er om innklagede har forholdt seg til tildelingskriteriene slik de er angitt i konkurransegrunnlaget, om tilbudenes innhold er korrekt fastlagt, og om evalueringen er vilkårlig, sterkt urimelig eller i strid med de grunnleggende prinsippene i loven § 4, se Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2007 s. 1783 avsnitt 44. I første rekke beror det på om skjønnet er utøvd i tråd med det en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder hadde grunn til å forvente, jf. EU-domstolens sak C-19/00 (*SIAC*) avsnitt 42.
- (56) Klager har anført at innklagede skulle gitt klager større uttelling under tildelingskriteriet «*Klima og miljø*», ettersom klager leverte en justert løsning for å unngå bruk av maskin i vassdraget. Denne løsningen kom en dag etter tilbudsfristen. Klager har anført at det ble inntatt et prissatt forbehold om bruk av kranbil i det opprinnelige tilbudet, slik at priskonsekvensen allerede var priset i opprinnelig tilbud og at endringen er innenfor prisen på forbeholdet.
- (57) Slik klagenemnda oppfatter forbeholdet i det opprinnelige tilbudet, dreier det seg ikke om at klager tilbyr en løsning med å unngå maskin i vassdraget. Det er tatt forbehold om at klagers gravemaskin kan brukes i elven. Dette innebærer etter nemndas forståelse at arbeidet i henhold til tilbudet skal gjennomføres ved bruk av gravemaskin i elv, og det er tatt forbehold om at klager får tillatelse til dette. Klagers opprinnelige tilbud inneholder dermed ikke en opsjon eller tilbud på å utføre arbeid uten bruk av gravemaskin i elv, slik klager synes å anføre, selv om det riktignok er gitt en pris dersom arbeidet må gjennomføres på annen måte. Uansett er den opprinnelige prisen på forbeholdet langt høyere enn det etterfølgende tilbudet. Klagers tilbud om i stedet å utføre arbeidet med kranbil til en ekstra kostnad på 25 000 kroner, må derfor vurderes som en endring av tilbudet som kom etter tilbudsfristen. Det utgjør derfor ikke brudd på regelverket at innklagede så bort fra klagers endrede tilbud i tilbudsevalueringen.
- (58) Klager anfører videre at innklagede har gjort en rekke feil under evalueringen av tildelingskriteriet «*Oppdragsforståelse*».
- (59) Tildelingskriteriet «*Oppdragsforståelse*» skulle vektas med 30 prosent. Tilbudene skulle bli vurdert etter løsningsforslagene som var nærmest de rammene og spesifikasjonene beskrevet i vedlegg D, se konkurransegrunnlaget punkt 5. De punktene som inngikk i vedlegget var mål, bæreevne, landkar, materiale for broen, maskin og utstyr, terreng og vegetasjon, masse og stein, riggplass og opprydding. På dette kriteriet fikk valgte leverandør 10 poeng, og klager fikk 8 poeng.
- (60) Klager har for det første anført at valgte leverandør ikke oppfyller krav til bæreevne, og at dette burde blitt vektlagt i evalueringen.

- (61) Løsningene leverandørene skulle oppgi for bæreevne var dimensjonering for snølast, og at brokonstruksjonen hadde bruddstyrke etter gjeldende krav. Innklagede supplerte i e-post 22. april 2024 med at det ikke var krav om å vise til konkrete tall for dimensjonering, men at konstruksjonen skulle tåle snømengde som forventet i området, normalt på ca. 1 meter.
- (62) I valgte leverandørs tilbud fremgikk det at broen skulle dimensjoneres for snølasten i området, og ville ha bruddstyrke etter gjeldende krav. Det ble opplyst at broprosjekteringen med beregninger av bæreevne inngikk som en del av tilbudet.
- (63) I klage på tildeling 18. juni 2024 påpekte klager at ut ifra deres erfaringer med prinsipp for tannbjelker, kunne ikke de skisserte brobjelkene til valgte leverandør forsvares i henhold til laster gitt i Norsk Standard. Valgte leverandørs tilbud hadde ifølge klager ikke vist til beregningsgrunnlag bygd på anerkjente metoder. Klager, som innehar patentert beregningsformelverk på tanndragere og sertifikat på produksjonskontroll, har i klagen til innklagede stilt seg *«undrende til kapasiteten til disse bjelkene som vanskelig kan beskrives»*.
- (64) Det klare utgangspunktet er at oppdragsgivere skal kunne stole på de opplysninger som gis i tilbudet, uten å foreta ytterligere kontroll av disse, se LH-2020-178227. Hvorvidt det foreligger en slik kontrollplikt, beror på en *«konkret vurdering i det enkelte tilfelle»*, jf. LF-2014-32160. Det fremgår av LB-2016-65693 at oppdragsgiver ikke får foranledning til å verifisere tilbudsopplysninger, bare ved at det fremmes innsigelser mot opplysningene. Det må vises til konkrete holdepunkter for at opplysningene kan være feil, se klagenemndas avgjørelse 2023/856 avsnitt 71-72. Disse rettskildene gjelder forskriften del III, og oppdragsgiver har generelt etter del I betydelig større fleksibilitet da det er færre og mindre detaljerte prosedyrekra. Hensynet til forutberegnelighet og likebehandling tilsier imidlertid at det bør være en undersøkelsesplikt hvis en leverandør har vist til konkrete holdepunkter for at opplysningene i et tilbud er feil.
- (65) I klagetilsvaret har innklagede forklart at valgte leverandør har knyttet seg til en tredjepart for broprosjekteringen med beregninger av bæreevne, og at ingen av leverandørene ble vektet høyere eller lavere ved evalueringen av konstruksjonens bæreevne. Etter nemndas vurdering var det ikke noen konkrete holdepunkter for at valgte leverandør ikke oppfylte gjeldende regler for bæreevne. Nemnda har ingen rettslige innvendinger mot at valgte leverandør ikke har fått trekk på dette punkt.
- (66) Nemnda tar så stilling til om valgte leverandør skulle fått trekk for å ha tilbudt kortere brospenn enn det som ble estimert i konkurransegrunnlaget.
- (67) Vedlegg D anga ønsket løsningsforslag innenfor gitte rammer og spesifikasjoner. For mål av brospenn fremgikk det at brospennet var estimert til 18-19 meter, og at dette måtte kontrollmåles av leverandøren.
- (68) Klager leverte tilbud med brospenn på 19 meter. Valgte leverandør leverte tilbud med brospenn på 17 meter. Klager har anført at brospenn under minstekrav er i strid med konkurransegrunnlagets krav til brospenn, og for kort brospenn gjør at landkar kommer nærmere elveløpet og dermed mer utsatt for utvasking.
- (69) Slik klagenemnda ser det, legger formuleringen *«estimert til»* 18-19 meter ikke opp til et absolutt krav. Sammenholdt med at leverandørene skulle kontrollmåle spennet selv, og

levere tiltak for å hindre utvasking, fremstår det ikke vilkårlig å ikke trekke valgte leverandør for brospenn på 17 meter. Innklagede har vist til at begge løsninger kan bli utsatt for sterk vannstrøm og isgang, og begge løsninger var like aktuelle. Valgte leverandør har også levert løsning med å sikre tilstrekkelig høyde over vannet, i tillegg til å legge 2-3 blokker oppstrøms for å beskytte landkaret mot utvasking. Heller ikke på dette punktet har nemnda rettslige innvendinger mot at valgte leverandør ikke har fått trekk.

- (70) Det neste spørsmålet er om valgte leverandør skulle fått trekk i poeng for plassering av bro.
- (71) I vedlegg D til konkurransegrunnlaget var det tegnet inn to forskjellige alternativer til plassering av bro, alternativ 1 og alternativ 2. Under bildet der plasseringene var tegnet inn sto det: «*Bilde 1: Ønsker gangbro lagt til alt. 1.*» Innklagede har imidlertid forklart at det under anbudsbeferingen ble avklart at også alternativ 2 kunne skisseres hvis leverandør hadde en god løsning for dette. Klager leverte tilbud med alternativ 1, og valgte leverandør leverte tilbud med alternativ 2.
- (72) Innklagede har redegjort for at ulikheten mellom de to alternative plasseringene er liten. Både løsningen til klager og valgte leverandør kan bli utsatt for sterk vannstrøm og isgang. Innklagede vurderte begge løsningene som like aktuelle. Valgte leverandør har foreslått å sette landkaret ved vannkanten, men vil som redegjort for i avsnitt 65 sikre tilstrekkelig høyde over vannet og i tillegg legge 2-3 blokker oppstrøms for å beskytte landkaret mot utvasking. Ved veldig høy vannstand vil vannet i elven ha mulighet til å renne bak landkaret. Nemnda har på denne bakgrunn ingen rettslige innvendinger mot at valgte leverandør ikke har fått trekk for valgte alternativ.

Evalueringen av pris

- (73) Videre skal klagenemnda ta stilling til om evalueringen av tildelingskriteriet «*Pris*» har vært ulovlig.
- (74) Anskaffelsesregelverket oppstiller få konkrete krav for gjennomføringen av anskaffelser etter del I, og det er i hovedsak anskaffelsesloven § 4 som skal regulere slike anskaffelser. I dette ligger det et krav om at poengberegningsmetoden skal være forutberegnelig og etterprøvbart.
- (75) Poengsettingsmetoden for pris ble opplyst i konkurransegrunnlaget. Det beste tilbudet innenfor priskriteriet ville bli gitt 10 poeng, mens øvrige tilbud skulle få en poengscore som gjenspeilet relevante forskjeller mellom beste og øvrige tilbud. Deretter skulle poengscoren multipliseres med den angitte vekten for priskriteriet og summeres. Slik sett, var metoden forutberegnelig for leverandørene.
- (76) En poengsettingsmetode i tråd med lovens § 4 innebærer at metoden også må være egnet til å utpeke det beste tilbudet, jf. klagenemndas avgjørelse 2019/588 avsnitt 25 flg. med videre henvisning til sak 2016/179 avsnitt 46. Dette forutsetter at oppdragsgiver har et bevisst forhold til valg av metode, ved å ha gjort en vurdering av konsekvenser ved ulike metoder, og om metoden som benyttes er egnet til å identifisere relevante forskjeller mellom tilbudene.

- (77) I denne konkrete saken leverte klager lavest pris på 499 800 kroner og fikk full uttelling på kriteriet med 10 poeng. Valgte leverandørs pris var nesten dobbelt så høy – 950 000 kroner – og fikk 7 poeng. De øvrige leverandørenes tilbudssummer var 939 850 kroner og 880 000 kroner, og de ble gitt henholdsvis 7 og 8 poeng. Innklagede har opplyst om at det ikke er blitt gjort en utregning verken med forholdsmessig metode eller lineær metode. Det ble gitt poeng på en skala fra 0 til 10 ut fra forskjellene fra det beste tilbudet.
- (78) Ved bruk av en forholdsmessig metode hadde valgte leverandør fått 5,26 poeng, og ved en lineær metode 0,99 poeng. Etter nemndas syn kan det vanskelig forklares hvordan innklagede har regnet og kommet frem til tallet 7 for valgte leverandørs pris. Det kan fremstå som at det er gitt en skjønnsmessig poengsum på priskriteriet. Poenggivningen på pris fremstår vilkårlig og er dermed ikke forutberegnelig. Innklagede har heller ikke gitt noen forklaring på hvordan poengene er gitt, noe som er i strid med kravet til etterprøvbarehet.
- (79) Innklagede har dermed brutt regelverket ved at poenggivningen på pris ikke var forutberegnelig og etterprøvbare, men fremstår vilkårlig.

Evalueringskriterier utenfor konkurransegrunnlaget

- (80) Klagenemnda tar så stilling til om innklagede i strid med prinsippet om likebehandling og forutberegnelighet har lagt vekt på kriterier utenfor konkurransegrunnlaget. Klager har anført at det er vektlagt en rekke momenter som er utenfor tildelingskriteriene.
- (81) Tildelingskriteriene var her pris, oppdragsforståelse og klima og miljø. Under oppdragsforståelse skulle leverandørene kort vise forståelse av oppdraget, beskrive materialer som skulle benyttes, legge ved skisser/bilder av type bro, samt beskrive løsning for landkar og type maskiner. Innklagede har etter det opplyste i tildelingsbrevet vektlagt materialvalg, løsning og fremdrift. I evalueringsmatrisen fremgår det at også leverandørenes erfaring er vektlagt. Klagenemnda kan ikke se at det er innenfor noen av tildelingskriteriene å vektlegge dette. Innklagede har dermed brutt prinsippet om forutberegnelighet i loven § 4 ved å ikke å forholde seg til tildelingskriteriene slik de er angitt i konkurransegrunnlaget. Av denne grunn behandles ikke klagers anførsel om at klager skulle hatt større uttelling for sin erfaring.
- (82) Klagenemnda tar så stilling til om innklagede i strid med prinsippet om likebehandling og forutberegnelighet har lagt vekt på kriterier utenfor konkurransegrunnlaget når de skulle velge mellom de to leverandører som totalt sett ble evaluert likt.
- (83) Slik saken er opplyst for klagenemnda, ble både klager og valgte leverandør tildelt 8,8 poeng. I innklagedes begrunnelse for valg av leverandør fremgikk det at innklagede la avgjørende vekt på utforming og materialbruk, lokal tradisjonell byggeskikk og at broen passet best inn i området og landskapet. Klagenemnda vil ta stilling til om en slik skjønnsutøvelse ved valg av leverandør, der leverandørene scorer likt, er i strid med regelverket.
- (84) Klagenemnda bemerker at en evaluering av miljøtilpasning og tradisjonell byggeskikk allerede skulle ha blitt foretatt under tildelingskriteriet «Oppdragsforståelse», som var vektet med 30 prosent. I vedlegg D fremgikk det at tiltak og konstruksjon skulle være «mest mulig miljøtilpasset og reversibel». En naturlig ordlydsforståelse av «miljøtilpasset» tilsier at broen skal stå i stil til miljøet rundt der den er tenkt bygd. I dette

tilfellet skal broen bygges i Fulufjellet nasjonalpark, og erstatte dagens bro som er «*ei privat hengebru bygd etter tradisjonell metode*». Det at den nye broen er basert på gamle håndverkstradisjoner og passer inn i landskapet er etter nemndas syn innenfor ordlyden av dette kriteriet. Det fremgår også av evalueringsmatrisen at innklagede under dette tildelingskriteriet har lagt vekt på at løsningen passer godt inn i området og er miljøtilpasset, og basert på gamle håndverkstradisjoner.

- (85) Konkurranses grunnlaget anga at det tilbudet med høyeste vektete poengsum, ville bli tildelt kontrakt. Konkurranses grunnlaget oppga ingen fremgangsmåte for valg av leverandør dersom to leverandører skulle få samme poengsum.
- (86) Både pris, oppdragsforståelse og klima og miljø har blitt evaluert, og poengscore er gitt og vektet på de ulike kriteriene. Innklagede har valgt å vektlegge momenter under ett av tildelingskriteriene på nytt, i den endelige avgjørelsen. Dette fremstår ikke forutberegnelig for leverandørene slik konkurransen er gjennomført i denne saken. Oppdragsforståelse var kun ett av tildelingskriteriene, med en vekt på 30 prosent. Innklagede har ikke gitt en tilfredsstillende forklaring på hvorfor dette kriteriet skulle få avgjørende betydning ved det endelige valget mellom leverandørene. Nemnda har derfor kommet til at innklagede har brutt prinsippene om forutberegnelighet og likebehandling ved å legge vekt på oppdragsforståelsen når tilbudene totalt sett scoret likt, og det ikke fremgikk noen alternativ fremgangsmåte for valg av leverandør i en slik situasjon. Valget mellom de to leverandørene fremstår således også vilkårlig.

Tilbakebetaling av klagegebyr

- (87) Bruddet på regelverket kan ha påvirket resultatet av konkurransen, og klagegebyret skal tilbakebetales, jf. klagenemndsforordningen § 13.

Konklusjon:

Statsforvalteren i Innlandet har brutt anskaffelsesregelverket.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Christina Paludan Melson

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur