



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: De generelle kravene i § 4. Tildelingsevaluering. Ulovlig tildelingskriterium.

Innklagede kunngjorde en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av avtale om innsamling og transport av avfall i kommunene Holmestrand, Horten, Færder og Tønsberg. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved evalueringen av tildelingskriteriene «Oppgaveforståelse og kvalitet» og «Klima og miljø». Klagenemnda kom til at innklagede ikke hadde brutt anskaffelsesregelverket ved evalueringen av tilbudene.

Klagenemndas avgjørelse 11. november 2024 i sak 2024/1398

Klager: Norsk gjenvinning renovasjon AS

Innklaget: Vestfold avfall og ressurs AS

Klagenemndas medlemmer: Hallgrim Fagervold, Kjersti Holum Karlstrøm og Sverre Nyhus

Bakgrunn:

- (1) Damhaug Consulting kunngjorde 16. mai 2024 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av avtale om innsamling og transport av avfall i kommunene Holmestrand, Horten, Færder og Tønsberg på vegne av Vestfold avfall og ressurs AS (heretter *innklagede*). Kontrakten skulle ha en varighet på 6 år, med ensidig opsjon for oppdragsgiver om forlengelse på 2 år (1 + 1). Anskaffelsens verdi var ikke kunngjort. Tilbudsfrist var 19. juni 2024.
- (2) Av kravspesifikasjonen punkt 1.1 fremgikk det at konkurransen gjaldt innsamling og transport av avfall fra husholdninger og hytter i kommunene. Utførelse av kontrakten skulle skje mellom klokken 06.00 og frem til lukketidspunktet på mottaks-/behandlingsanlegg. Videre var det spesifisert at innklagede ønsket en konkretisert oppstartsplan med disponering av mannskap, biler, ekstra støtte og andre tiltak for å sikre en oppstart med minimalt med avvik.
- (3) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 4.2 at tildeling av kontrakt skulle skje på bakgrunn av hvilket tilbud som totalt sett hadde det beste forholdet mellom pris og kvalitet basert på følgende tildelingskriterier:

Kriterium	Vekt	Dokumentasjonskrav
Totalpris, beregnet ut fra følgende: - Evalueringssum, jf. bilag 3.1, tilbudsskjema	60 %	- Utfylt bilag 3.1 - Tilbuds- og prisskjema

Postadresse:
Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:
Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

Oppdragsforståelse og kvalitet, vurdert ut fra følgende: - Kvaliteten på og robustheten av organisering, logistikk og transportløsninger. I denne vurderingen blir det særlig vektlagt organisering, ressursinnsats, implementering og drift av systemet for tømmerregistrering samt reservekapasitet og beredskap for personell og kjøretøy, bl.a. i forhold til tilgangen til vikarer, reservebiler mv. - Kvalitet og omfang av service mot oppdragsgiver og kunder, herunder opplegg for å sikre tømmerregistrering og kvalitet på data overført oppdragsgiver, samt opplegg for håndtering og rapportering av avvik.	30 %	- Utfyllende beskrivelse av den planlagte gjennomføringen av oppdraget, basert på utfylt ressurs skjema i bilag 5, beskrivelsen i bilag 4, samt eventuelle utfyllende opplysninger i eget dokument.
Klima og miljø, vurdert ut fra følgende: - Forpliktende og konkrete tiltak utover minstekravene som reduserer belastningen for klima og miljø ved gjennomføringen av kontrakten, herunder, tiltak som gir konkrete utslippsreduksjoner.	10 %	- Utfyllende beskrivelse av den planlagte gjennomføringen av oppdraget, basert på utfylt bilag 4, i tillegg til eventuelle utfyllende opplysninger i eget dokument.

(4) Om evalueringen fulgte følgende av konkurransegrunnlaget:

«Ved evalueringen av Pris legges en lineær skala til grunn, der tilbudet med lavest pris får 10 poeng, og en prisforskjell på 100 % gir 0 poeng.

Innen Oppdragsforståelse og kvalitet og Klima og miljø får beste tilbud for hver av disse kriteriene 10 poeng, og karakterene til de øvrige tilbudene gis poeng for hvert kriterium etter skjønn gjenspeiler de relevante forskjellene mellom tilbudene.

(5) I Bilag 1 Kravspesifikasjon punkt 1.7 var det stilt miljøkrav og andre krav til renovasjonsbilene. Det ble blant annet stilt krav om at som *«hovedregel sak alle kjøretøy som benyttes i oppdraget bruke biogass som drivstoff, herunder eventuelle reservebiler som benyttes».*

- (6) Leverandørene skulle oppgi hvilke kjøretøy som skulle benyttes under kontraksperioden i vedlagt kjøretøysliste, herunder årsmodell og drivstoff.
- (7) Innen tilbudsfristen mottok innklagede tilbud fra tre leverandører, herunder Norsk Gjenvinning Renovasjon AS (heretter *klager*) og NordRen AS.
- (8) Den 16. august 2024 ble det meddelt at innklagede tildelte kontrakten til NordRen AS (heretter *valgte leverandør*). Klager ble rangert som nummer to i konkurransen. Poengfordelingen ble gitt i følgende tabell:

Kriterium	1-GR Renovasjon AS	3-NordRen AS	3-Norsk Gjenvinning Renovasjon AS
Pris (60 %)	4,67	6,00	5,98
Oppdragsforståelse og kvalitet (30 %)	3,00	2,70	2,40
Klima og miljø (10 %)	1,00	1,00	1,00
Total vektet poengsum	8,67	9,70	9,38
Vektet tilbudssum:	592 252 530	484 980 218	484 980 218

- (9) Følgende begrunnelse ble gitt for tildelingskriteriene «Oppgaveforståelse og kvalitet» og «Klima og miljø»:

«b) Oppgaveforståelse og kvalitet (30 %)

Første strekpunkt under tildelingskriteriet er vektet høyere enn andre strekpunkt.

GR tilbyr mest ressurser, og er derfor best innen kvalitet og robusthet av organisering ved ordinær drift. Ved sammenligning med de to andre kan det stilles spørsmål ved om ressursinnsatsen er noe overdimensjonert.

Under dette punktet får NGR trekk for at deler av bilparken i ordinær drift består av 2019-modeller, og der det i tilbudet verken er redegjort for omfanget av «oppussingen» av disse bilene, eller om det planlegges å erstatte disse med nyere kjøretøyer underveis i kontrakten, som minimum har en varighet til 31.12.2032. Løsningen er uansett mindre robust enn de to øvrige leverandørene, som baserer seg utelukkende på nye biler ved ordinær drift.

NR vurderes som totalt sett marginalt bedre innen reservekapasitet siden de stiller med flere faste vikarer.

Når det gjelder underkriteriet kvalitet og omfang av service mot oppdragsgiver og kunder så har GR og NGR en mer detaljert gjennomgang, og vurderes derfor som noe bedre enn BR innen sikring av kvalitet på data og rapportering av avvik. Beskrivelsen til NR er noe mer overfladisk på dette punkt.

Innen organisering, implementering og drift av tømmeregistrering og service mot oppdragsgiver, vurderes de tre tilbyderne totalt sett likt.

c) Klima og miljø (10 %)

Kontrakten har som minstekrav at alle renovasjonsbiler skal gå på biogass. De merverdier utover dette som de tre tilbyderne beskriver, er alle tiltak med mer begrensede effekter innen klima og miljø. Tilbyderne presenterer også mange av de samme tiltakene som elektrisk-/biogass-drivstoff på servicebilene, flåtestyring/ruteoptimalisering, dekktrykkkontroll og forebyggende vedlikehold. Ingen av tilbyderne skiller seg ut, og vurderes derfor likt innen klima og miljø.»

- (10) Klager klaget på tildelingen 3. september 2024. Klager fikk ikke medhold, og innklagede opprettholdt tildelingsbeslutningen 9. september 2024.
- (11) Klager klaget saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 20. september 2024.
- (12) Innklagede har bekreftet at de vil avvente med kontraktsinngåelse til klagenemnda har behandlet klagen. Saken er derfor prioritert.
- (13) Nemndsmøte i saken ble avholdt 11. november 2024.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (14) Innklagede har handlet i strid med kravene til forutberegnelighet, likebehandling og etterprøvbarehet i loven § 4, ved evalueringen av tilbudene under tildelingskriteriene «Oppgaveforståelse og kvalitet» og «Klima og miljø».
- (15) Innklagede har brutt regelverket ved å trekke klager for å tilby en bilpark bestående av 2019-modeller under underkriteriet «organisering, logistikk og transportløsning». Klager kan ikke se at nye biler gir grunnlag for meroppfyllelse av minstekravene eller være av avgjørende betydning, dersom bilene har samme egnethet og funksjonalitet.
- (16) Innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet, ved å gi valgte leverandør uttelling for å bruke faste vikarer under evalueringen av «reservekapasitet». Det fremgikk ikke av konkurransegrunnlaget at innklagede ønsket et antall faste vikarer, og innklagede hadde derfor ikke grunnlag for å premiere bruk av faste vikarer ved evalueringen av reservekapasitet.
- (17) Innklagedes evaluering av punktet «organisering» er vilkårlig. Det har formodningen mot seg at klagers besvarelse av dels omfattende karakter vurderes likt som de andre leverandørene
- (18) Innklagede har handlet i strid med prinsippene om forutberegnelighet og likebehandling, ved å ikke gi klager ekstra uttelling for å ha spesialkompetanse på innklagedes

tømmeregistreringssystem. Mangel på vekting av dette forhold er i strid med tildelingskriteriet.

- (19) Valgte leverandør burde blitt trukket i poeng for å tilby et overdimensjonert system. Klager burde dessuten fått høyere poengscore for å tilby eget verksted og egen verkstedmann. Evalueringen av underkriteriet «*service*» fremstår vilkårlig.
- (20) Innklagede har evaluert tildelingskriteriet «*Klima og miljø*» med tilhørende underkriterier i strid med hensynet til forutberegnelighets- og etterprøvbarhetsprinsippet i loven § 4. Innklagede har stilt opp 34 underkriterier for tildelingskriteriet «*Klima og miljø*». Disse underkriterienes relative vekt er ikke angitt, og utgangspunktet er derfor at alle kriteriene skulle hatt tilnærmet lik vekt. Innklagede har gitt alle leverandørene lik uttelling på tildelingskriteriet. Det har formodningen mot seg at de tre leverandørene oppfylle kravene på tilsvarende måte, uten relevante forskjeller. Mottatt innsyn og utvidet begrunnelse har ikke satt klager i stand til å overprøve innklagedes vurdering.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (21) Tildelingsbeslutningen er lovlig. Innklagede har handlet innenfor det innkjøpsfaglige skjønn. Innklagedes evaluering og vurdering har vært saklige. Det er lagt til grunn riktig faktum for skjønnsutøvelsen. Det var ikke lagt opp til en detaljert poenggivning på hver enkel setning og hvert enkelt forhold under tildelingskriteriene. Det var heller ikke fastsatt noen vekting av disse på forhånd. To av tildelingskriteriene hadde underkriterier. De ulike forholdene under kriteriene og underkriteriene er vurdert skjønnsmessig og helhetlig, i tråd med konkurransegrunnlaget.
- (22) Innklagede har forholdt seg til tildelingskriteriet «*Oppgaveforståelse og kvalitet*», slik det er utformet i konkurransegrunnlaget. Det er blitt foretatt en vurdering av alle tilbudene, hvor blant annet transporttjenestenes robusthet er blitt evaluert. De øvrige leverandørene ble vurdert som bedre på robusthet, ettersom de tilbød helt nye biler. Eldre biler vil generelt sett ha større behov for vedlikehold, og vil derfor kunne påvirke utførelsen av kontrakten.
- (23) Innklagede har forholdt seg til tildelingskriteriet «*Oppgaveforståelse og kvalitet*». Valgte leverandørs løsning ble vurdert som best, og det ligger innenfor oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn å vurdere hvilke forhold som gir merverdi utover de øvrige tilbudene.
- (24) Evalueringen av «*organisering*» er ikke vilkårlig. Innklagede har vurdert sterke og svake sider ved tilbudene. Disse vurderingene ligger innenfor oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn, og kan ikke overprøves av klagenemnda. Det er heller ikke et krav om at begrunnelsen skal inneholde en detaljert redegjørelse for enkeltpunkter i tilbudene.
- (25) Det ble foretatt en helhetsvurdering av tilbudene, hvor klager fikk uttelling for å ha tilbudt spesialkompetanse på innklagedes tømmeregistreringssystem. Dette forholdet ble imidlertid ikke tillagt avgjørende vekt. Vurderingen ligger innenfor oppdragsgivers frie skjønn.
- (26) Det var ikke oppgitt underkriterier for tildelingskriteriet «*Klima og miljø*». Punktene i bilag 4 var ment som «*knagger*», og ikke underkriterier. Leverandørenes tilbud var relativt like, og det var dermed ikke mulig å skille leverandørene ved evalueringen av tildelingskriteriet «*Klima og miljø*»..

Klagenemndas vurdering:

- (27) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder innsamling og transport av avfall, som er en tjenesteanskaffelse. Kontrakten har en varighet på 6 år, med ensidig opsjon for oppdragsgiver om forlengelse på 2 år (1 + 1). Anskaffelsens verdi var ikke kunngjort. I anskaffelsesprotokollen punkt 1.4 var anskaffelsens verdi estimert til 700 millioner kroner, inkludert alle opsjoner. 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 og III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (28) Klagers overordnede anførsel er at innklagede har handlet i strid med kravene til forutberegnelighet, likbehandling og etterprøvbarehet i loven § 4, ved evalueringen av tilbudene.
- (29) Klagenemnda skal ikke foreta en ny evaluering av tilbudene. Det som skal 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 for øvrig i strid med de grunnleggende prinsippene i loven § 4, jf. Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2007 side 1783 avsnitt 42-44.
- (30) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket både ved evalueringen av «Oppdragsforståelse og kvalitet» og ved evalueringen av «Klima og miljø». Klagenemnda tar først stilling til klagers anførsler knyttet til tildelingskriteriet «Oppdragsforståelse og kvalitet».

Bilparkens alder

- (31) Klagenemnda skal først ta stilling til om innklagede lovlig kunne vektlegge bilparkens alder under tildelingskriteriet «Oppgaveforståelse og kvalitet».
- (32) Det fremgikk av tildelingskriteriet «Oppgaveforståelse og kvalitet» at innklagede skulle vurdere «[k]valiteten på og robustheten av (...) transportløsninger». I vurderingen skulle det særlig legges vekt på «organisering, ressursinnsats, implementering og drift av systemet for tømmerregistrering samt reservekapasitet og beredskap for personell og kjøretøy, bl.a. i forhold til tilgangen til vikarer, reservebiler mv.»
- (33) Ordlyden «kvaliteten på og robustheten av (...) leverandørenes transportløsninger» åpner for en bred kvalitativ vurdering av tilbudt løsning. Klagenemnda vurderer videre at ordlyden «særlig vektlagt» ikke stenger for at innklagede også kan legge vekt på andre kvalitative momenter enn de som er listet opp i tildelingskriteriet.
- (34) Det fremgikk av klagers tilbud at deler av bilparken bestod av 2019-modeller. Bilene skulle pusses opp, slik at de oppfylte kravene i kravspesifikasjonen. Det var ikke beskrevet i tilbudet hvordan bilene skulle pusses opp.
- (35) Etter klagenemndas vurdering ligger det innenfor tildelingskriteriet «Oppgaveforståelse og kvalitet» å legge vekt på bilparkens alder. Selv om bilene hadde blitt pusset opp til å oppfylle kravspesifikasjonens krav, vil bilenes alder medføre en økt risiko for brudd i driften. Oppdraget har en varighet på minimum 6 år, og risikoen for brudd i driften vil bli høyere jo eldre bilene blir. Klagenemnda kan ikke se at det er i strid med konkurransegrunnlagets opplysninger å vektlegge den tilbudte bilparkens alder.

- (36) Klagenemnda er etter dette kommet til at innklagede lovlig kunne legge vekt på bilparkens alder under tildelingskriteriet «Oppgaveforståelse og kvalitet». Klagers anførsel fører ikke frem.

Reservekapasitet

- (37) Klagenemnd skal så ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å vektlegge at valgte leverandør tilbød et antall faste vikarer. Klager mener innklagedes vurdering er vilkårlig og inkonsekvent, og at evalueringen er i strid med prinsippet om forutberegnelighet.
- (38) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at leverandørene skulle redegjøre for hvordan vikarbehovet var tenkt organisert og hvordan tilgangen på vikarer skulle sikres.
- (39) Av klagers tilbud fremgikk det av beskrivelsen at klager ville bruke internt tilgjengelig mannskap, i tillegg til å ha en tilkallingsliste og fast avtale med et bemanningsselskap for å sikre ekstra tilgang på ressurser dersom det skulle være nødvendig.
- (40) Innklagede har forklart overfor klagenemnda at valgte leverandør tilbød et antall faste vikarer på avdelingen som ville være ansvarlig for oppdraget. Dette ble vurdert som den mest robuste løsningen, ettersom det sikret rask og god tilgang til vikarer. Vikarene ville også være godt kjent med området arbeidet skulle utføres i, noe innklagede vurderte som en fordel.
- (41) Hvordan innklagede har vektet og premiært ulike forhold er i kjernen av oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn. Etter nemndas syn fremstår ikke innklagedes vurdering som vilkårlig eller usaklig. Klagers anførsel gir ikke holdepunkter for at evalueringen av valgte leverandørs tilbud er i strid med regelverket på dette punktet.

Organisering, tømmeregistrering og service

- (42) Klagenemnda skal videre ta stilling til klagers anførsel om at innklagede har foretatt en vilkårlig evaluering av organisering, tømmeregistrering og service. Klager har blant annet vist til at klagers og valgte leverandørs tilbud stort sett er vurdert likt, til tross for at klagers besvarelse er mer omfattende og at klager har spesialkompetanse på tømmeregistreringssystemet.
- (43) Det fremgår av tildelingsbrevet at innklagede totalt sett har vurdert de tre leverandørene likt innen organisering, implementering og drift av tømmeregistrering og service mot oppdragsgiver.
- (44) Valgte leverandørs tilbud er ikke fremlagt for nemnda. Innklagede har forklart at det er foretatt en grundig vurdering av alle tilbudene, og at det er forhold ved de øvrige leverandørenes tilbud som balanserer ut de gode sidene ved klagers tilbud. Av hensyn til taushetsplikten kan ikke innklagede gå nærmere inn på de konkrete forholdene. Innklagede har videre forklart at klager fikk uttelling for å ha spesialkompetanse på innklagedes tømmeregistreringssystem. Klagenemnda bemerker at organisering, tømmeregistrering og service bare var tre av mange momenter som skulle vurderes under tildelingskriteriet «Oppdragsforståelse og kvalitet». Slik saken er opplyst, kan ikke nemnda se at innklagedes vurdering av disse momentene er vilkårlig. Klagers anførsel fører ikke frem.

Tildelingskriteriet «Klima og miljø»

- (45) Klagenemnda skal i det følgende ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å ved evalueringen av tildelingskriteriet «Klima og miljø».
- (46) Klager anfører at innklagede har brutt prinsippet om forutberegnelighet ved å ikke vurdere alle punktene i bilag 4. Klager mener dette utgjør underkriterier som skulle vektes relativt likt.
- (47) En oppdragsgiver har i utgangspunktet ingen plikt til å oppgi vekten av underkriterier i konkurransegrunnlaget, jf. eksempelvis EU-domstolens avgjørelse i sak C-226/09 avsnitt 43. Den konkrete vektingen av underkriteriene må likevel være innenfor det som anses forutberegnelig, jf. anskaffelsesloven § 4.
- (48) Tildelingskriteriet «Klima og miljø» la opp til en vurdering av «*[f]orpliktende og konkrete tiltak utover minstekravene som reduserer belastningen for klima og miljø ved gjennomføringen av kontrakten (...)*». Klima- og miljøkriteriet skulle vurderes ut ifra en beskrivelse av leverandørens planlagte gjennomføring av oppdraget, basert på utfylt bilag 4 og eventuelle utfyllende opplysninger i eget dokument.
- (49) I bilag 4 var det angitt 34 krav. Kravene relaterte seg til delingskriteriene «*Oppdragsforståelse og kvalitet*» og «*Klima og miljø*».
- (50) Slik konkurransegrunnlaget er utformet, legger tildelingskriteriet og det tilhørende dokumentasjonskravet opp til en helhetsvurdering, hvor leverandørens besvarelse av kravene i bilag 4 er momenter ved evalueringen. En slik forståelse er i samsvar med innklagedes forklaring, hvor innklagede har forklart at de 34 punktene var ment å skulle være «*knagger*» for å kunne gi en fullstendig og systematisk mer sammenlignbar besvarelse på tildelingskriteriet. Klagenemnda er ikke enig med klager i at kravene i bilag 4 utgjør underkriterier som skulle vektes. Innklagede har ikke brutt regelverket ved ikke å vekte kravene i bilag 4. Foruten å anføre at innklagedes begrunnelse er i strid med regelverket, har ikke klager på annen måte sannsynliggjort at innklagedes evaluering av tildelingskriteriet «*Klima og miljø*» er i strid med regelverket.
- (51) Klagenemnda er på bakgrunn av dette kommet til at innklagede ikke har handlet i strid med kravene til forutberegnelighet, likebehandling og etterprøvnbarhet i loven § 4, ved evalueringen av tilbudene.

Konklusjon:

Vestfold avfall og ressurs AS har ikke brutt anskaffelsesregelverket ved evalueringen av tilbudene.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Kjersti Holum Karlstrøm

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur