



**Klagenemnda  
for offentlige anskaffelser**

*Innklagede gjennomførte en konkurranse vedrørende flisleveranse til et biobrenselanlegg. Klagenemnda fant at innklagede brøt kravet til forutberegnelighet i anskaffelseslovens § 5 (3) ved å vektlegge klagers manglende erfaring med tilvirkning og levering av det aktuelle produkt ved evaluering av klagers tilbud opp mot kriteriet "Kvalitet og homogenitet". Kravet til forutberegnelighet i anskaffelseslovens § 5 (3) var også brutt ved at innklagede hadde foretatt en uforutsigbar vekting av tildelingskriteriene.*

**Klagenemndas avgjørelse 29. oktober 2007 i sak 2007/101**

Klager: Årø Bioenergi AS

Innklaget: Nesset kommune

**Klagenemndas medlemmer:** Inger Marie Dons Jensen, Kai Krüger, Bjørg Ven.

**Saken gjelder:** Tildelingsevaluering. Vekting av tildelingskriterier.

**Bakgrunn:**

- (1) Nesset kommune (heretter kalt innklagede) utlyste en konkurranse vedrørende flisleveranse til kommunens biobrenselanlegg i Eidsvåg og Eresfjord.
- (2) Konkurransen ble utlyst i avisene Driva, Romsdals Budstikke og Aura Avis 15. mai 2007. Det fremgikk følgende om anskaffelsen i tilbudsforespørselen:

*"Nesset kommune har til hensikt å inngå en femårig avtale på leveranser av flis til våre biobrenselanlegg ved Eidsvåg barne- og ungdomsskole og Eresfjord barne- og ungdomsskule.*

*Leveransen skal være av typen "fin flis" av homogen kvalitet, og fuktinnholdet skal ikke overstige 35 %. Flisen skal ikke inneholde "fremmedlegemer", og leveringstiden skal være kort."*

- (3) Tilbudsdokumentet inneholdt følgende om tildelingskriteriene:

*"Avgjørelsen om levering vil fra vår side bli vektet slik:*

*Pris: 60 %  
Kvalitet og homogenitet: 30 %  
Landskapspleie: 10 %"*

**Postadresse**  
Postboks 439 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse**  
Olav Kyrresgate 8  
5014 Bergen

Tlf.: 55 59 75 00

Faks: 55 59 75 99

E-post:  
postmottak@kofa.no  
Nettside: www.kofa.no

- (4) Innen tilbudsfristen 31. mai 2007 var det inngitt tre tilbud. Blant tilbyderne var Årø Bioenergi AS (heretter kalt klager) og Nesset Bioenergi DA (heretter kalt valgte leverandør).
- (5) Det hitsettes fra anskaffelsesprotokollen av 8. juni 2007, hvor klager var angitt som tilbyder nr. 2 og valgte leverandør som nr. 3:

”Sammenstilling av tilbudene:

<b>Tilbyder</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
Pris pr. 1.m3, fukt 20 – 30 %	300,-	191,20	225,-
----- ” ----- 30 – 35 %	300,-	185,80	200
Virke	Jomfrulig, lokalt	Jomfrulig, Molde, Gjernes, Nesset	Jomfrulig, hovedsakelig fra Nesset
Hogger	Pecolato 140	Heizohack 14-800 KT	Heizohack 10/400

*Ingen har oppgitt annen måte enn naturlig tørking. Ut fra det kan en si at pris pr. løs kubikkmeter med fuktinnhold 30 – 35 % er det mest realistiske. Våre sammenstillinger vil heretter basere seg på dette.*

*Ved omregning til øre pr. kWh for henholdsvis tilbyder 2 og 3, får vi henholdsvis 22,8 øre og 24,5 øre, regnet fra et fuktinnhold på 30 %.*

*Ut fra et beregnet volum på 1250 løs m3, vil tilbud nr. 2 og tilbud nr. 3 komme på henholdsvis kr. 232.250,- pr år, og kr. 250.000,- pr. år. Det vil si en differanse på kr. 17.750,- pr år, eller en økt kostnad på 7,6 %. Mellom laveste og høyeste er differansen kr. 67.750,-, eller en økt kostnad på 29,1 %.*

*Når det gjelder kvalitet og homogenitet, vil både tilbyder 2 og 3 basere flihoggingen på trommelhogger, noe som av erfaring er nærmest en nødvendighet for våre anlegg. Tilbyder 2 har en større hogger, men vurderes ut fra våre krav som lik med tilbyder 3. Tilbyder 2 holder på å inngå kontrakter på levering av flis, men har hittil ikke levert noe. Tilbyder 2 har allerede 3 år med leveranser til kommunen bak seg, og har vært gjennom en periode med mye prøving og feiling, men er nå på rett veg. Tilbyder 1 har også levert enkelte prøver til kommunen, og sliter en del med for høy fuktighet.*

*Når det gjelder siste punkt som kommunen har sagt de vil vurdere, skal alle levere jomfrulig virke fra distriktet. Her vektlegges landskapspleie innenfor kommunens grenser, i samsvar med lokal verdiskapning, forankret i politiske vedtak. Blant annet er Eikesdalen vurdert til å være et nasjonalt viktig kulturlandskapsområde, som det er viktig å ta vare på. Tilbyder 3 har tilhold i Eikesdalen.*

*Ut fra en helhetsvurdering, ønsker ikke teknisk drift å gå i gang med en ny periode med prøving og feiling. Leveranser av flis som har for stor fuktighet, eller som er for lite homogen med mange stikkere, koster oss dyrt i unødvendige driftsstopp. En differanse på kr. 17.750,- mellom lavest og nest lavest tilbyder, kan fort bli spist opp. En forutsetter da selvfølgelig at tilbyder 3 er ferdig med utprøvsperioden. Likeledes er det stilt spørsmål ved om tilbyder 2 kan skaffe nok flis, ut fra allerede inngåtte avtaler.*

**Konklusjon:**

Avgjørelsen om levering er basert på følgende vektning: Karakter fra 1 til 10 (10 best), hvor kvalitet/homogenitet teller halvparten av pris (30/60), og landskapspleie teller 1/6 av pris (10/60).

Ved fastsetting av karakter for pris, har en gått ut fra prosentvis økning fra lavest inngitt pris. For kvalitet/homogenitet har en vektlagt utstyr som skal brukes, samt innhentet dokumentasjon på levert vare.

For landskapspleie er beskrivelse, pluss dokumentert utførelse lagt til grunn.

Følgende tabell er satt opp:

<b>Tilbyder</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
Pris	4	10	9
Kvalitet/homogenitet	3	4	5
Landskapspleie	1	1	2
<b>Sum vektning</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>16</b>

Ut fra ovenstående gis leveringen til tilbyder nr. 3.”

- (6) Klager klaget på tildelingen i brev av 14. juni 2007. Innklagede svarte følgende i brev av 6. juli 2007:

”Klagen begrunnes med at det er for liten vekt på fordelene ved Deres tilbud når det gjelder kvalitet/homogenitet og landskapspleie.

Når det gjelder homogenitet stiller klager og tildelt leverandør likt, ettersom begge vil bruke huggere som sidestilles. Skille går på kvalitet og den erfaringen med å produsere flis av jevn og stabil tørrhet. Kostnadene på små anlegg ved tilførsel av for fuktig flis er stor, derfor er kravet satt veldig lavt for hva vi kan akseptere. Ved en totalvurdering er derfor vektingen mellom de to ulike tilbyderne blitt ulik.

Når det gjelder landskapspleie skal alle ta virket fra distriktet, og da spesielt Nettet kommune. Slik sett skulle alle stille likt i denne vektingen. Likevel kan et firma dokumentere et utprøvd konsept for rydding i kulturlandskap, som er tillagt vekt.

**Konklusjon:**

Nettet kommune finner ikke grunnlag for å endre på vedtak ang. leveransen av flis til kommunens biobrenselanlegg. Klagen avvises derfor.”

- (7) Klage ble inngitt til klagenemnda 18. juli 2007.
- (8) Kontraktsinngåelse er utsatt i påvente av klagenemndas avgjørelse.

**Anførsler:**

Klagers anførsler:

- (9) Innklagedes tildelingsevaluering er uriktig. Det er lagt for lite vekt på fordelene ved klagers tilbud vedrørende tildelingskriteriene ”Kvalitet/homogenitet” og ”Landskapspleie”.

- (10) Når det gjelder vurderingen av kriteriet ”Kvalitet/homogenitet”, er anlegget til klager planlagt til ca. 40 000 m<sup>3</sup> i året. Planene er godkjent av Enova. Anlegget er lokalisert på Istad, like ved grensen til Nesset. Der er det allerede lagt opp mye virke, så klager kommer ikke til å få problemer med å dekke forbruket fra første dag. Klager kommer til å ha mye virke liggende til enhver tid, og kan derfor bruke det beste og tørreste til de kjelene som trenger det. Kjelen, som skal brukes av Istad Nett i Molde, kommer til å ha lavere krav til tørrstoff, så det vil ikke bli problemer med anvendelse av flis som ikke passer for fyrkjelene i Nesset. Dette betyr at klager har vesentlig større muligheter til å levere riktig kvalitet til innklagede.
- (11) Vedrørende tildelingskriteriet ”Landskapspleie”, vil klager med egen innsats og med hjelp fra Skogkompaniet AS satse hardt på å rydde i Nesset kommune. Klager er også interessert i å kjøpe ferdig hogd virke fra skogeiere i kommunen. Klager garanterer at hvis klager får nok tilbud fra grunneierne, så vil klager ta minst 440 fast m<sup>3</sup>, det vil si hele kontraktinnholdet fra Nesset. I løpet av de første 4 månedene av 2008 vil Istad starte fyring i Molde, og hoggingen vil begynne denne høsten. Det er derfor ikke grunnlag for å vurdere klagers tilbud som dårligere enn valgte leverandørs.
- (12) Innklagedes vektning av kriteriene er i strid med regelverket. Tildelingskriterier er ikke blitt prosentvis vektet slik det var angitt i tilbudsdokumentet, jf tabellen som fremgikk av anskaffelsesprotokollen datert 8. juni 2007.

*Innklagedes anførsler:*

- (13) Prisforskjellene på de to aktuelle tilbudene er svært liten. Det er derfor blitt vektlagt at valgte leverandør har erfaring i bransjen, og at denne tar ut virket fra Nesset kommune.
- (14) Innklagede har et skjønn ved vurderingen av tilbudene opp mot de angitte tildelingskriteriene. Innklagede må kunne vurdere evnen til å levere, både med hensyn til volum og kvalitet, opp mot de relativt små prisdifferanser som er fremkommet.
- (15) Driftssikkerhet av fyringsanlegg er avhengig av fliskvalitet. Innklagedes erfaring er at man i en innkjøringsperiode vil ha problemer med å få til nødvendig kvalitet. Driftsavbrytelser har vist seg å bli svært kostbare. Klageren har, så vidt innklagede kjenner til, ikke referanser for levering av slikt produkt. Innklagede har små fyringsanlegg som stiller store krav til homogen flis uten ”stikkere”. Overgang til pellets har vært vurdert, men innklagede foretrekker av økonomiske grunner å benytte flis.
- (16) Vedrørende leveranse skriver klager i sin klage av 18. juli 2007 at ”vi garanterer at hvis vi får nok tilbud fra grunneierne, så vil vi ta minst 440 fast m<sup>3</sup>, dvs hele kontraktinnholdet fra Nesset.” Innklagede forstår dette slik at slik leveranse er forutsatt tilbud fra grunneierne, noe som fremstår som usikkert.
- (17) Vedrørende kriteriet ”Landskapspleie” opplyser Skogkompaniet AS per telefon 11. september 2007 at de har en avtale med både klager og valgte leverandør om levering av virke, men ikke om hvor virket skal leveres fra. Selskapet driver mye

rydding av skog og kratt langs veiene i fylket, og skrotvirket fra denne ryddingen kan foreløpig hentes vederlagsfritt av flisprodusentene. Private grunneiere har første retten til det som blir hogd på egen eiendom. Foreløpig har det ikke vært levert noe fra Skogkompaniet AS til klager, siden oppstart er anslått til nå i høst.

- (18) Kriteriet "Pris" er i utgangspunktet vektet tyngst. Topp plassering her gir 10 poeng. Kriteriet "Kvalitet/homogenitet" er vektet halvparten av pris. Dermed blir 5 poeng høyeste score her. "Landskapspleie" er vektet med en seksdel av pris, noe som skulle gi 1,66 som høyeste score, men den er avrundet til 2.

#### **Klagenemndas vurdering:**

- (19) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Det følger av tilbudsforespørselen av 15. mai 2007 at hensikten med konkurransen var å inngå en femårig avtale om leveranse av flis. I henhold til anskaffelsesprotokollen var valgte leverandørs tilbud prissatt til kr 250 000,- per år. Anskaffelsen følger derfor etter sin verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og del II.

#### *Tildelingsevaluering*

##### *"Kvalitet og homogenitet":*

- (20) Det kan være i strid med kravet til forutberegnelighet i anskaffelseslovens § 5 (3) å vektlegge forhold ved tildelingsevalueringen som ikke faller innenfor et tildelingskriterium. Ved vurderingen av om konkrete forhold kan anses å falle innenfor et tildelingskriterium, må det derfor tas hensyn til hvorvidt leverandørene hadde forutsetninger for å forstå at forholdet ville bli vektlagt ved vurderingen av tildelingskriteriet.
- (21) Det fremgår av anskaffelsesprotokollen av 8. juni 2007 vedrørende vurderingen av tilbudene opp mot tildelingskriteriet "Kvalitet og homogenitet" at det er "vektlagt utstyr som skal brukes, samt innhentet dokumentasjon på levert vare". Imidlertid fremgår det samme sted at det ved vurderingen av klagers tilbud opp mot kriteriet er vektlagt at "Tilbyder 2 holder på å inngå kontrakter på levering av flis, men har hittil ikke levert noe", og videre at "Ut fra en helhetsvurdering, ønsker ikke teknisk drift å gå i gang med en ny periode med prøving og feiling." Innklagede viser også til at "Likeledes er det stilt spørsmål ved om tilbyder 2 kan skaffe nok flis, ut fra allerede inngåtte avtaler." I svar på klagen av 6. juli 2007 er forskjell i score mellom klagers tilbud og valgte leverandørs tilbud på kriteriet "Kvalitet og homogenitet" begrunnet med at "Skille går på kvalitet og den erfaring med å produsere flis av jevn og stabil tørrhet. Kostnadene på små anlegg ved tilførsel av for fuktig flis er stor, derfor er kravet satt veldig lavt for hva vi kan akseptere. Ved en totalvurdering er derfor vektingen mellom de ulike tilbyderne blitt ulik." Nemnda viser også til innklagedes formulering i tilsvaret til klagenemnda av 12. september 2007, hvor innklagede forklarer at "vinneren har erfaring i bransjen".
- (22) De nevnte momenter kan tyde på at det er blitt avgjørende for vurderingen av klagers tilbud opp mot kriteriet "Kvalitet og homogenitet" at klager er et nystartet firma som på tidspunktet for tilbudsevalueringen ikke hadde erfaring med leveranse av flis. Innklagede forklarer i tilsvaret til klagenemnda at "Driftssikkerhet av fyringsanlegg er avhengig av fliskvalitet. Innklagedes erfaring er at man i en innkjøringsperiode vil ha problemer med å få til nødvendig kvalitet. Driftsavbrytelser har vist seg å bli

*svært kostbare. Klageren har, så vidt innklagede kjenner til, ikke referanser for levering av slikt produkt.”* Utover dette har ikke innklagede begrunnet eller dokumentert for nemnda hvorfor kvaliteten på klagers tilbudte produkt anses dårligere enn valgte leverandørs. Begrunnelsen tyder på at det faktisk er klageren som ikke har erfaring med slik leveranse er tillagt avgjørende vekt, og ikke en konkret vurdering av kvaliteten på det produkt klager tilbyr.

- (23) Det var ikke angitt i tilbudsforespørselen eller tilbudsdokumentet at erfaring med denne type tilvirkning og levering skulle vektlegges ved vurdering av tilbudene. Klagers erfaring kan ikke naturlig henføres under ”Kvalitet og homogenitet”, da dette kriteriet knytter seg til kontraktens gjenstand, ikke forhold knyttet til selve tilvirkning og levering. Erfaring kan heller ikke henføres under vurdering av tilbudet opp mot kriteriet ”Landskapspleie”. Det var derfor uforutsigbart for tilbyderne at erfaring med denne type virke skulle være avgjørende for valg av leverandør. Dersom tilbyderens erfaring med levering av den aktuelle kontraktsgjenstanden var avgjørende for tildeling av kontrakt, skulle dette ha blitt oppgitt som et eget tildelingskriterium.
- (24) Klagenemnda finner på dette grunnlag at det var i strid med kravet til forutberegnelighet i anskaffelseslovens § 5 (3) å vektlegge klagers manglende erfaring med tilvirkning og levering av det aktuelle produkt ved evaluering av klagers tilbud opp mot kriteriet ”Kvalitet og homogenitet”.

*”Landskapspleie”:*

- (25) Det fremgår av vurderingen fremlagt i anskaffelsesprotokollen av 8. juni 2007 at klagers tilbud scoret 1 av 2 mulige poeng på tildelingskriteriet ”Landskapspleie”, mens valgte leverandørs tilbud fikk 2 poeng. Vurderingen er begrunnet i brevet av 6. juli 2007 med at valgte leverandør ” kan dokumentere et utprøvd konsept for rydding i kulturlandskapet, som er tillagt vekt.”
- (26) Ut fra fremlagt dokumentasjon i saken, er det vanskelig for klagenemnda å overprøve innklagedes vurdering av kriteriet ”Landskapspleie”. Klagenemnda kan heller ikke på bakgrunn av de fremlagte dokumenter se at innklagede har unnlatt å vektlegge egenskaper ved klagers tilbud som ville ha endret klagers score på dette punkt.

*Vekting*

- (27) Det kan være i strid med kravet til forutberegnelighet i anskaffelseslovens § 5 (3) å foreta en vekting og poengsetting av tildelingskriteriene som vil være uforutsigbar for tilbyderne, jf kravet til forutberegnelighet i anskaffelseslovens § 5.
- (28) Oppdragsgivers poengfastsetting skal sikre at relevante forskjeller mellom kvalifiserte tilbud gjenspeiles i de poeng tilbudene gis under de ulike tildelingskriteriene, jf. klagenemndas sak 2005/201, hvor nemnda uttalte følgende:

*”Når det gjelder verdsettelsen av forskjeller mellom tilbudene, herunder karaktersetning av prisene, har oppdragsgiveren et visst skjønn. Poengskalaen som benyttes, må imidlertid være egnet til å premiere forskjeller av betydning i tilbyderens priser, jf forutsetningsvis klagenemndas avgjørelse i sak 2003/201, ellers blir karaktersetningen vilkårlig.”*

- (29) Det var i den foreliggende sak oppgitt i tilbudsdocumentet at kriteriet ”Pris” skulle vektes 60 %, ”Kvalitet og homogenitet” skulle vektes 30 % og ”Landskapspleie” 10 %. Ved poengfastsettingen vurderte innklagede tilbudene i forhold til kriteriet ”Pris” på en skala fra 1 til 10, mens kriteriet ”Kvalitet og homogenitet” ble vurdert på en skala fra 1 til 5, da dette var vektet med halvparten av priskriteriet, jf innklagedes tilsvaret til klagenemnda av 12. september 2007. ”Landskapspleie” ble vurdert på en skala fra 1 til 2. Innklagede forklarer i tilsvaret til klagenemnda av 12. september 2007 at dette kriteriet var vektet med en seksdel av pris, noe som skulle gi 1,66 som høyeste score, men at denne ble avrundet til 2 poeng.
- (30) Det fremgår av anskaffelsesprotokollen av 8. juni 2007 og innklagedes tilsvaret av 12. september 2007 at innklagede har beregnet poengskala for poengsetting av tilbudene under de ulike tildelingskriteriene på grunnlag av kriterienes vekt. Nemnda kan på grunnlag av den opplyste poengsettings- og vektingsmetoden ikke se at kriteriene er blitt vektet i henhold til det som var opplyst i tilbudsdocumentet. En forutsetning for å komme frem til hva som er det økonomisk mest fordelaktige tilbud, er at hvert av tilbudene først vurderes og eventuelt gis karakter etter samme poengskala i relasjon til hvert enkelt tildelingskriterium. Dette er ikke gjort i den foreliggende sak, selv om tilbyderne hadde en berettiget forventning på grunnlag av tilbudsdocumentet om hvordan kriteriene skulle vektes. Klagenemnda finner på basis av dette at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i anskaffelseslovens § 5 (3).

### **Konklusjon:**

Neset kommune har brutt kravet til forutberegnelighet i anskaffelseslovens § 5 (3) ved å vektlegge klagers manglende erfaring med tilvirkning og levering av det aktuelle produkt ved evaluering av klagers tilbud opp mot kriteriet ”Kvalitet og homogenitet”.

Neset kommune har brutt kravet til forutberegnelighet i anskaffelseslovens § 5 (3) ved å foreta en uforutsigbar vektning av tildelingskriteriene.

For klagenemnda  
29. oktober 2007

Björg Ven