



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av avtale om vintervedlikehold av kommunale veier og plasser i kommunen. Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt regelverket ved å legge til grunn at det var billigst å inngå kontrakt med valgte leverandør på samtlige seks roder. Klagers øvrige anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 28. januar 2008 i sak 2007/144

Klager: Jensen Entreprenør AS

Innklaget: Gratangen kommune

Klagenemndas medlemmer: Per Christiansen, Bjørg Ven, Andreas Wahl

Saken gjelder: Tilbudsevaluering.

Bakgrunn:

- (1) InnkjøpsAlliansen AS (heretter InnkjøpsAlliansen) kunngjorde 20. september 2007 på vegne av Gratangen kommune (heretter kalt innklagede), en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av avtale om vintervedlikehold av kommunale veier og plasser i Gratangen kommune. Avtaleperiode var tre år med opsjon på forlengelse i inntil ett år. Konkurransen var delt inn i seks roder. Det fremgikk av kunngjøringens punkt II.1.8) at tilbud kunne leveres på en eller flere av delene/rodene.
- (2) Av konkurransegrunnlagets punkt 10 fulgte hva som ville bli vektlagt ved valg av leverandør. Fra dette punktet hitsettes:

”

- ✓ Vedlagt skatteattest (ikke eldre enn 6 mnd)
- ✓ Underskrevet egenmeldingsskjema for HMS (Vedlegg 1)

Dersom ovennevnte er akseptert vil det bli antatt tilbud som er totaløkonomisk best ut fra følgende hovedkriterier:

- ✓ Pris/Betalingsbetingelser (vektlegges ca. 70 %)
- ✓ Egnethet* (vektlegges ca. 30 %)

** Med egnethet menes i hvor stor grad leverandørens beskrivelse av hvordan man tenker tjenesten løst er tilfredsstillende. Dette innebærer også nødvendige maskiner og lignende.”*

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

- (3) Innen tilbudsfristens utløp 11. oktober 2007 var det kommet inn tilbud fra syv leverandører, blant disse Jensen Entreprenør AS (heretter kalt klager) og Dag Kvernmo som senere ble tildelt kontrakt. Klager leverte tilbud på tre roder (rode 1, 2 og 5), mens Dag Kvernmo leverte tilbud på alle seks rodene.
- (4) I klagers tilbud var det for de tre rodene det var inngitt tilbud på, angitt følgende utstyr under ”**PRISSKJEMA TIMEGODTGJØRELSE**”: Lastebil DAF 95 m/høvelskjær og plog, traktorgraver Lännen c110, hjulgraver Komatsu PW 130, traktor John-D 6610 m/laster og fres og traktor John-D 4600 m/laster og fres.
- (5) Fra klagers tilbud hitsettes følgende:

”Tilleggsopplysninger Jensen Entreprenør as anbud Gratangen Kommune.

I våre priser har vi tatt med alle nødvendige element vedr. vintervedlikeholdet. Vi har utstyr til alle oppgaver som måtte tilkomme. Vi er 4 mann som skal ivareta Vintervedlikeholdet på de rodene vi har regnet på. Av erfaring vet vi at det vil bli svull-is i grøfter og veibane. Dette har vi tatt høyde for i våre anbud og vi stiller med sertifiserte maskiner for å utføre arbeidet iht. plan og bygningslovens krav vedr slike oppdrag. Skulle vi få tilslaget på alle tre rodene vil vi investere i nytt utstyr, (traktor, fres, skjær, evt) i tillegg til eksisterende, for å kunne utføre jobben forskriftsmessig.”

- (6) I valgte leverandørs tilbud var det under ”**PRISSKJEMA TIMEGODTGJØRELSE**” angitt tre ulike traktorer til utførelse av oppdraget. Det var oppgitt én traktor for rode 1 og 2, én traktor for rode 3, 4 og 5, mens den siste traktoren var oppgitt for rode 6. Traktorene var henholdsvis 2003, 2005 og 2004 modell. I ”Vedlegg til anbud” fremgikk følgende:

”Alle traktorer har snøfres og frontlaster.

Rode 1 og 2 bruker traktor med snøfres og klaffeskuffe. Det blir kjøpt inn ny maskin med plog og fres. Det planlegges også innkjøpt nødvendig utstyr til nedsetting av brøytetikker, tining av stikkrenner. Har utstyr til sandstrøing. Det vurderes innkjøp av en større strømmaskin.

Rode 3, 4 og 5 bruker traktor med snøfres og klaffeskuffe. Det blir kjøpt inn utstyr til sandstrøing.

Rode 6 bruker traktor med snøfres og snøskuffe og strømmaskin.

Jeg gir anbud på alle rodene i kommunen. Hvis anbudet blir delt på flere anbudsgivere stiller jeg meg åpent til å brøyte en eller flere enkeltroder.

Alt utstyr som blir innkjøpt skjer i samråd med Gratangen Kommune. Det kan være aktuelt å kjøpe utstyret Gratangen Kommune har i dag.”

- (7) Etter innlevering av tilbud sendte Dag Kvernmo en e-post til InnkjøpsAlliansen med følgende innhold:

”Mitt pristilbud på vintervedlikehold i Gratangen Kommune pålydende kr. 1.398.000,- er et helhetlig tilbud fra min side. Jeg kan ikke påta med bare rode 3 og 4. Dette er roder jeg har avtale med underentreprenører å utføre.

Håper på forståelse for dette.”

- (8) Ved brev av 26. oktober 2007 ble leverandørene meddelt at kontrakt var tildelt Dag Kvernmo. Fra meddelelsesbrevet hitsettes:

”

Leverandør	Rode 1	Rode 2	Rode 3	Rode 4	Rode 5	Rode 6	[...]	summer
<i>Jensen Entreprenør AS</i>	<i>312000</i>	<i>267000</i>			<i>355000</i>			<i>934000</i>
<i>[...]</i>	<i>[...]</i>	<i>[...]</i>	<i>[...]</i>	<i>[...]</i>	<i>[...]</i>	<i>[...]</i>	<i>[...]</i>	<i>[...]</i>
<i>Dag Kvernmo</i>	<i>341000</i>	<i>326000</i>	<i>158000</i>	<i>82000</i>	<i>336000</i>	<i>155000</i>		<i>1398000</i>

[...]

Ut fra kriteriet pris, framkommer det av prisoversikten (over) at leverandøren Dag Kvernmo har gitt det tilbud som er mest fordelaktig prismessig.

Ut fra kriteriet egnethet, har personell fra teknisk avdeling i Gratangen kommune vurdert det slik at leverandøren Dag Kvernmo har langt nyere og kraftigere maskiner enn øvrige leverandører. Dette gir større driftssikkerhet i forhold til øvrige leverandører. Øvrige leverandører henviser i stor grad til at man vil anskaffe egnet materiell. Leverandøren Dag Kvernmo gis en noe høyere score enn øvrige leverandører på dette punkt.

Vi vil med dette informere at Gratangen formannskap den 23.10.07, i sak 0057/07, gjorde vedtak om at man har til hensikt å anta tilbud fra leverandøren Dag Kvernmo, og at det forberedes kontrakt med denne leverandøren.”

- (9) Den 19. november 2007 meddelte innklagede tilbyderne via Merzell Sourcing Services at *”På grunn av uklarheter om noen av vegene spesifisert i anbudsgrunnlaget, har man behov for å gjennomføre en ny vurdering av innkomne tilbud”*. Det ble samtidig spurt om leverandørene aksepterte utvidelse av vedståelsesfristen med en måned.
- (10) Ved brev av 20. november 2007 påklaget klager innklagedes tilbudsevaluering meddelt i brev av 26. oktober 2007. Klagen ble samtidig sendt til Klagenemnda for offentlige anskaffelser, og klager brakte med dette saken inn for klagenemnda.
- (11) Ved brev datert 7. desember 2007 oversendte InnkjøpsAlliansen forslag til innstilling, basert på en ny gjennomgang av tilbudene, til innklagede. Fra brevet hitsettes:

”

Leverandør	Rode 1	Rode 2	Rode 3	Rode 4	Rode 5	Rode 6	[...]	summer
Jensen Entreprenør AS	312000	267000			355000			934000
[...]								
Trygve Johansen						149755		149755
[...]								
Dag Kvernmo	341000	326000	158000	82000	336000	155000		1398000

[...]

Poeng ut fra kriteriet egenhet er satt som følger:

Leverandør	Poeng-egnethet (30 av 100 totalt)
Jensen Entreprenør AS	25
[...]	[...]
Dag Kvernmo	30

Når det gjelder prisvurderingen, er denne delt i 2 alternativer.

Alt. 1 – Total leveranse alle roder (kun to leverandører):

[...]

Dette vil gi en poengfordeling iht. tildelingskriteriene:

Leverandør	Poeng pris (70 av 100 totalt)
[...]	0
Dag Kvernmo	70

Alt. 2. – Separate vurderinger enkeltvis roder:

Leverandør	Rode 1	Prosentpoeng (70 av 100 totalt)
Jensen Entreprenør AS	312000	70
Dag Kvernmo	341000	64,62
[...]	[...]	[...]

Leverandør	Rode 2	Prosentpoeng (70 av 100 totalt)
Jensen Entreprenør AS	267000	70
Dag Kvernmo	326000	41,32
[...]	[...]	[...]

Leverandør	Rode 3	Prosentpoeng (70 av 100 totalt)
Dag Kvernmo	341000	70
[...]	[...]	[...]

Leverandør	Rode 4	Prosentpoeng (70 av 100 totalt)
Dag Kvernmo	82000	70
[...]	[...]	[...]

Leverandør	Rode 5	Prosentpoeng (70 av 100 totalt)
Dag Kvernmo	336000	70
Jensen Entreprenør AS	355000	57,2
[...]	[...]	[...]

Leverandør	Rode 6	Prosentpoeng (70 av 100 totalt)
Trygve Johansen	149755	70
Dag Kvernmo	155000	63,72
[...]	[...]	[...]

Den totale poengfordeling for begge elementer og for enkeltvis roder blir dermed som følger:

Leverandør	Rode 1	Rode 2	Rode 3	Rode 4	Rode 5	Rode 6
Jensen	95	95	0	0	82,2	0
Entreprenør AS						
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Dag Kvernmo	94,62	71,32	100	100	100	93,72

Andre elementer vedrørende valg av roder enkeltvis:

Vi har fått en tilbakemelding fra leverandøren Dag Kvernmo at tilbudet er gitt under forutsetning om at leverandøren får tildelt samtlige roder. Dette er forbundet med følgende elementer:

- Kostnader forbundet med beredskap
- Investeringskostnader forbundet med materiellkjøp

Som følge av dette vil man måtte velge dyrere tilbud enn billigste for rodene 3, 4, 5, og 6. Dette betyr igjen at den totale sum for valg av roder enkeltvis vil bli kr. 1.598.755,-, kontra kr. 1.398.000 for en samlet antagelse av leverandøren Dag Kvernmo. Dvs. en prisdifferanse på kr. 200.755,- pr. år i avtaleperioden.

Ved å velge rodene enkeltvis, vil man også måtte forholde seg til 6 forskjellige kontrakter i motsetning til 1 ved valg av tilbud samlet for alle rodene. Dette vil medføre en økt belastning for administrasjon av brøytingen hos Gratangen kommune. Etter samtale med Steinar Nygård ved Gratangen kommune, er timeforbruk anslått til å være ca. 1 time pr. virkedag ved valg av 1 kontraktspart, i brøytesesongen. Ved valg av flere kontraktsparter, er det naturlig å anta at denne belastningen vil øke betraktelig. Her vil det altså være naturlig å regne med også disse kostnadene i den totale vurdering.

Konklusjon:

Som en følge av prisdifferansen mellom valg av enkeltroder, kontra valg av en leverandør på alle roder, blir InnkjøpsAlliansens innstilling at man velger leverandøren Dag Kvernmo med en samlet kontrakt for alle rodene.”

- (12) Leverandørene ved ble brev datert 17. desember 2007 meddelt at etter ny vurdering av tilbudene, ønsket innklagede fortsatt å inngå kontrakt med Dag Kvernmo. I meddelelsesbrevet var InnkjøpsAlliansens innstilling av 7. desember 2007 inn tatt.
- (13) Det er ikke inngått kontrakt i saken.

Anførsler:*Klagers anførsler:*

- (14) Klager kan ikke se hvordan innklagede kan finne at valgte leverandør er billigere enn klager på rode 1, 2 og 5.
- (15) Når det gjelder innklagedes opplysning om at valgte leverandørs tilbud er inngitt under forutsetning om at leverandøren får tildelt samtlige roder, er dette feil. Valgte leverandør har i et vedlegg til tilbudet stilt seg åpen for å brøyte enkeltroder.
- (16) Det stilles spørsmålstegn ved innklagedes vurdering av klagers og valgte leverandørs tilbud i henhold til kriteriet "Egnethet". Klager kan ikke se at valgte leverandør har best egnethet, når selskapet ikke innehar kvalifikasjoner basert på opplysninger fra Brønnøysundregisteret. Videre har klager godt egnet utstyr for å utføre vintervedlikehold og et bredt spekter av maskiner og utstyr.

Innklagedes anførsler:

- (17) Innklagede har ikke gjort noen feil ved valg av tilbud. Det vises til tidligere grunnlagt vurdering.
- (18) Vedlegget til valgte leverandørs tilbud som klager viser til, er oversett både av InnkjøpsAlliansen og innklagede. At det så spesifikt ble sagt at valgte leverandør ikke aksepterte en oppdeling av tilbud, skyldtes e-posten mottatt fra valgte leverandør. Denne e-posten ble mottatt i sammenheng med at InnkjøpsAlliansen ble bedt om å sjekke med blant annet valgte leverandør hvorvidt selskapet aksepterte oppdeling i roder.
- (19) Ved vurderingen av "Egnethet" har innklagede forholdt seg til opplysninger oppgitt i tilbudene. Vurderingen av valgte leverandørs maskinpark så vel som klagers, er basert på materiell oppgitt i tilbudene under timeførende arbeid. Videre er vurderingen basert på at det var innledet forhandlinger mellom valgte leverandør og en ansatt hos innklagede om kjøp av innklagedes materiell, så vel som innklagedes kjennskap til det materiell klager disponerer og som heller ikke var oppgitt i tilbudet. I den nye evalueringen er klagers tilbud gitt fratrukk på 5 av totalt 30 poeng på kriteriet "Egnethet". Dette fordi følgende materiell som anses nødvendig for gjennomføring av oppdraget ikke er oppgitt/dokumentert: Steamkjele for tining av stikkrenner, samt materiell for sandstrøing.

Klagenemndas vurdering:

- (20) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen følger etter sin oppgitte verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 (forskriften) del I og III, jf forskriftens § 2-1, jf § 2-2 (1).

Evaluering av kriteriet "Pris/Betalingsbetingelser"

- (21) Det fulgte av konkurransegrunnlaget at kontrakt skulle tildeles "tilbud som er totaløkonomisk best" ut fra tildelingskriteriene pris og egnethet. Når det åpnes for å inngi deltilbud, som i foreliggende tilfelle, må oppdragsgiver velge den løsning som er økonomisk mest fordelaktig, uavhengig av om dette medfører at det inngås kontrakt med en eller flere leverandører. Innklagede hadde ikke anledning til å ta

hensyn til egne administrative kostnader, ettersom dette ikke var tilkjennegitt i tildelingskriteriene.

- (22) I tilbudsevalueringen la innklagedes rådgiver til grunn at Dag Kvernmos tilbud var gitt under forutsetning av at leverandøren fikk tildelt samtlige roder, og at det var rimeligst å tildele kontrakt for alle rodene til Dag Kvernmo fremfor å fordele arbeidet på seks andre leverandører. Av Dag Kvernmos tilbud fremgikk det imidlertid at leverandøren stilte seg åpen til å brøyte en eller flere roder dersom kontrakter ble delt på flere leverandører. I en åpen anbudskonkurranse er det tilbudet slik det foreligger ved utløpet av tilbudsfristen som skal evalueres, jf forhandlingsforbudet i forskriftens § 21-1 (1). Innklagede hadde således ikke anledning til å legge til grunn opplysningene i e-posten fra Dag Kvernmo om at tilbudet var et helhetlig tilbud, siden dette ville medføre en endring av tilbudet slik det forelå i sin endelige form.
- (23) Isolert sett var klagers tilbud billigst på rode 1 og 2, mens Dag Kvernmos tilbud var billigst på rode 3, 4 og 5. På rode 6 var en tredje leverandør billigst. Ved å legge sammen alle de laveste tilbudssummene pr rode ville totalsum blitt kr 1 304 755,- pr år, altså kr 93 245,- billigere enn Dag Kvernmos tilbud pålydende kr 1 398 000,- pr år for alle roder.
- (24) Klagenemnda finner på denne bakgrunn at innklagede har brutt forskriftens § 22-2 (1) ved evalueringen av tilbudene. Det vises i denne sammenheng til klagenemndas avgjørelse i sak 2004/79 premiss (58) hvor nemnda uttalte at *"Det er vilkårlig når innklagede ikke har vurdert om en kombinasjon av flere leverandører vil være billigere enn tilbudet fra Mesta AS. Innklagede har brutt forskriftens [FOA 2001] § 10-2 (1)."* I foreliggende sak har innklagede riktignok vurdert en kombinasjon av flere leverandører. Vurderingen var imidlertid gjort på bakgrunn av uriktige forutsetninger, ettersom Dag Kvernmos priser ikke ble tatt med ved vurdering av tilbudspris på rodene enkeltvis.

Evaluering av kriteriet "Egnethet"

- (25) Ved tilbudsevalueringen har oppdragsgiver et skjønn som bare i begrenset grad kan overprøves rettslig. Klagenemnda kan imidlertid prøve om evalueringen er saklig og forsvarlig og i samsvar med de grunnleggende kravene til forutberegnelighet, likebehandling og etterprøvbarhet, samt om evalueringen er basert på riktig faktisk grunnlag.
- (26) Klagers tilbud ble gitt fratrukk på 5 av totalt 30 poeng på kriteriet *"Egnethet"*. Innklagede har begrunnet poenggivningen med at noe materiell som anses nødvendig for gjennomføringen av oppdraget ikke var oppgitt eller dokumentert i klagers tilbud. Klagenemnda kan ikke se at innklagedes evaluering med dette har vært usaklig eller uforsvarlig, eller i strid med anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper.
- (27) Klagers anførsel om at valgte leverandør ikke kan være best egnet når selskapet ikke innehar kvalifikasjoner basert på opplysninger fra Brønnøysundregisteret, kan etter nemndas oppfatning heller ikke føre frem. Av konkurransegrunnlaget fulgte at med *"Egnethet"* mentes *"i hvor stor grad leverandørenes beskrivelse av hvordan man tenker tjenesten løst er tilfredsstillende. Dette innebærer også nødvendige maskiner og lignende."* Kriteriet var således ikke knyttet opp mot opplysninger fra

Brønnøysundregisteret. Klager har uansett verken spesifisert eller dokumentert det anførte forhold nærmere.

Konklusjon:

Gratangen kommune brutt forskrift om offentlige anskaffelser § 22-2 (1) ved å legge til grunn at det var billigst å inngå kontrakt med valgte leverandør på samtlige seks roder.

Klagers øvrige anførsler har ikke ført frem.

For klagenemnda,
28. januar 2008



Andreas Wahl