



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av tjenester for drift av bompengeanlegg. Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt forskrift om offentlige anskaffelser § 11-14 (4) ved at det ikke var gitt en tilfredsstillende nærmere begrunnelse. Klagers øvrige anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 14. april 2008 i sak 2008/21

Klager: Agder Bomdrift AS

Innklaget: Nye Kristiansand Bompengeselskap AS

Klagenemndas medlemmer: Per Christiansen, Bjørg Ven, Andreas Wahl

Saken gjelder: Spørsmål om avvisning av unormalt lavt tilbud. Tilbudsevaluering. Nærmere begrunnelse. Etterprøvnbarhet. Likebehandling. Spørsmål om uklart konkurransegrunnlag.

Bakgrunn:

- (1) Statens vegvesen v/Vegdirektoratet (heretter kalt innklagede) kunngjorde på vegne av syv ulike bompengeselskap 9. mai 2007 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av driftstjenester for syv bompengeanlegg. Et av bompengeanleggene var Kristiansand hvor oppdragsgiver var bompengeselskapet Nye Kristiansand Bompengeselskap AS (også kalt innklagede). Nye Kristiansand Bompengeselskap AS er eid av Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune med 50 % hver.
- (2) Det skulle inngås avtale med varighet på fire år med opsjon på ett år.
- (3) Fra konkurransegrunnlagets punkt 2 "TILBUDSREGLER" hitsettes følgende fra punkt 2.2:

"2.2 GRENSESNIITT MOT "SENTRALSYSTEM" (CS)

Statens vegvesen vil stille et sentralsystem til disposisjon for driftsselskapene. Leverandøren av sentralsystemet vil også vedlikeholde sentralsystemet. Med sentralsystem menes programvare som installeres hos driftsselskapene og dets underleverandører for å tilfredsstillende de funksjonelle kravene i konkurransegrunnlaget.

[...]"

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) Som en del av konkurransegrunnlaget inngikk tre vedlegg med brukerhåndbøker /brukergrensesnittdokumentasjon mot Sentralsystem levert av Q-Free.
- (5) Vedlagt konkurransegrunnlaget fulgte ulike vedlegg for hvert bompengeanlegg. Fra vedlegg A "Anleggsbeskrivelse" for bompengeanlegget i Kristiansand hitsettes:

"[...]

2. BOMPENGENSYSTEMET

Bomstasjonen i ny bompengeperiode er forutsatt plassert om lag som i inneværende periode. Det er 5 bomstasjoner med innkreving i en retning, alle stasjonene er i dag ubetjente (UB).

Endelig valg av innkrevningsløsning er ikke tatt. Valget står mellom ubetjente stasjoner (UB) som i dag eller automatisk stasjoner (AB). Det vil i oppstarten være aktuelt å drifte med det gamle vegkantutstyret (UB). Hvor lang denne perioden vil bli, er heller ikke endelig avklart, men det er mulig at et eventuelt bytte av innkrevningsløsning ikke vil skje før i 2010 – 2011. Det er derfor aktuelt å innhente tilbud både på drift av dagens system og et automatisk bomstasjonssystem.

[...]

3. SYSTEMER OG UTSTYR

3.1 SERVICE OG VEDLIKEHOLD

AutoPASS-feltene (vegkantutstyret) er levert av Q-Free asa, myntfeltene er levert av Digitalteknikk. Statens vegvesen har inngått avtale om "Vedlikehold og tilleggsarbeider" med utstyrsleverandøren, Q-Free asa som utløper 1.5.2008.

Denne avtalen er tiltransportert bompengeselskapet. Driftsoperatøren vil få ansvar for å følge opp denne kontrakten, overvåke stasjonene, utføre renhold herunder vask av kameranlinser med mer, rette enkle feil (1. linje vedlikehold), melde feil til serviceknutepunkt hos Q-Free og følge opp at service og vedlikehold blir utført etter avtalen/kontrakten. Før dagens kontrakt løper ut vil det bli lyst ut nytt tilbud på service og vedlikehold. Driftsoperatøren må da påta seg tilsvarende oppgaver i forhold til ny kontrakt. Vi tar forbehold om endringer i grensesnittet mellom driftsoperatørens ansvar og ny s/v-kontrakt. For utstyret i myntfeltene har dagens bompengeselskap en service og vedlikeholdsavtale med denne leverandøren.

[...]

4. DE ULIKE AKTØRENE

[...]

4.3 DRIFTSOPERATØR

Dagens bompengeselskap drifter bompengesystemet i egen regi og utfører hovedoppgavene knyttet til daglig drift:

- Utstedelse av AutoPASS-avtaler, inkl. distribusjon av AutoPASS-brikker
- Drift av hele bompengesystemet (utstyrsvedlikehold, overvåkning, kvalitetsoppfølging, bruk av sentralsystem, etc.)
- Innkreving av bompenger, tilleggsavgifter og gebyrer.
- Håndtere passering i ASB, Norlts (Easy Go)
- Oppfølging av utenlandsk inkasso gjennom firma EPC
- Informasjon til publikum og klagebehandling.

Selskapet har inngått avtale med underleverandør om mynttømming og transport av mynt til tellesentral. Selskapet utfører 1. linje vedlikehold, bytte av myntbokser i myntmaskiner og enkelte service- og vedlikeholdsoppgaver.

Selskapet har i tillegg til hovedkontor i sentrum også en døgnbemannet kontrollstasjon ved Bjørndalssletta. Bomstasjonene videoovervåkes fra kontrollstasjonen og det er talekommunikasjon til myntmaskinene.

Forhandlere: Bompengeselskapet har i dag forhandleravtale med Essostasjoner i Kristiansand, Søgne og Vennesla, hvor det kan tegnes AutoPASS-avtale eller endres på eksisterende avtaler. Stasjonene mottar ikke etterbetaling for passering, men kan utlevere angregiro. Dette er følgende bensinstasjoner: [...]

I dette tilbudet skal det, så lenge dagens innkrevingsutstyr benyttes, legges til grunn et tilsvarende servicenivå overfor publikum.

[...]

8. KVALITET PÅ UTSTYRET I BOMSTASJONENE

Etter leveransekontrakten har en service- og vedlikeholdsavtale overtatt som det formelle styringsverktøyet overfor utstyrslieferandøren. Kravene til utstyrskvalitet gjelder imidlertid fortsatt, og for å holde kvaliteten på et tilfredsstillende nivå er det behov for kontinuerlig arbeid med overvåkning, feilhåndtering, service og vedlikehold. Det vil alltid være forhold som er gjenstand for ytterligere forbedringer, slik at tapte bompenginntekter og driftskostnader minimaliseres.

[...]

9. FRAMTIDIG BOMPENGENSYSTEM

Som nevnt over tas det sikte på å drifte bompengesystemet med dagens vegkantutstyr (UB) i oppstarten av ny bompengeperiode. Det skal gis tilbud på drifting med dette utstyret. Endelig valg av innkrevingsløsning er ikke tatt. Dersom det velges en annen løsning, dvs. automatisk bomstasjoner (AB), vil dette bli implementert senest i 2010-2011. Det vil bli om lag samme bomstasjonsplassering og antall felt vil trolig bli det samme som antall AutoPASS-felt i dagens stasjoner. Det ønskes et alternativt tilbud på drift av denne løsningen også.”

- (6) I konkurransegrunnlagets punkt 2.10 ”KRAV TIL TILBUDETS INNHOLD” fremgikk følgende om ”Prisinformasjon”:

”Pristilbudet skal inkludere alle deler av ”krav til driftstjenesten” så sant ikke annet fremgår direkte av teksten.”

- (7) Som vedlegg B til konkurransegrunnlaget fulgte *”Krav til driftstjenestene”*. I vedlegget var det stilt en mengde krav til blant annet utførelse, kompetanse og opplæring, styring og kvalitet. Leverandørene skulle skrive ja eller nei for aksept av hvert enkelt krav.
- (8) Av krav [K15] inntatt i konkurransegrunnlagets vedlegg B fulgte at driftsoperatøren skal *”Påse at 1. linjevedlikehold blir utført ihht kontrakt med leverandør av tjenesten”*.
- (9) Krav [K25] inntatt i vedlegg B lød som følger:

”

<i>Nr</i>	<i>Ytelse</i>	<i>Anleggsspesifikk tilpasning</i>	<i>Aksept ja/nei</i>	<i>Tilbyders kommentar</i>
[...]				
[K25]	<p><i>Betjene et komplett ekspedisjonssted geografisk lokalisert sentralt i forhold til tilhørigheten for hovedtyngden av kundemassen. Kontoret skal være lett tilgjengelig med bil.</i></p> <p><i>Ekspedisjonsstedet skal være betjent og telefonhenvendelser skal besvares mellom kl 08:00 og 16:00 på virkedager.</i></p> <p>[...]</p>	<p><i>Med dagens innkrevingsutstyr skal det være et døgnbemannet kontaktpunkt for å ta i mot henvendelser via callingsystemet i myntmaskinene.</i></p>		
[...]				

”

- (10) Om *”EVALUERING”* av tilbud fremgikk følgende i konkurransegrunnlagets punkt 5:

”Hvert enkelt bompengeselskap vil tildele kontrakt basert på hvilket tilbud som er mest fordelaktig for det respektive bompengeanlegg.

Evalueringen vil bli foretatt av en gruppe bestående av representantene for bompengeselskapene og Statens vegvesen. Valg av leverandør gjør det enkelte selskap.

5.1 TILDELINGSKRITERIER

Følgende hovedkategorier vil bli benyttet for evalueringen:

- *Pris* 60 %
- *Kvalitet* 20 %

- *Teknisk funksjon* 20 %

Hvert av kriteriene for "kvalitet" og "teknisk verdi" vil bli vurdert etter en skala fra 1-5 [1=helt utilfredsstillende; 5=optimal løsning] og oppsummert. Verdiene for hvert av punktene vil bli lagt sammen til én "kvalitativ" og én "teknisk" sluttsum som direkte grunnlag for den samlede evalueringen.

Pris vil bli vurdert på grunnlag av:

- *Pris*
- *Aktuelle opsjonspriser*

Kvalitet vil bli vurdert utfra følgende kriterier:

- *Kravsoppnåelse: Sammenhengen mellom tilbyders beskrivelse av gjennomføringen og "krav til driftstjenesten"*
 - *Innhentede referanser fra sammenlignbare driftssituasjoner*
 - *Kompetanse og opplæring*
- *Servicenivå overfor Bompengeselskapet.*
- *Servicenivå overfor abonnentene, ekspedisjonssted, telefon, nettløsning o.a.*
- *Forhold som tilrettelegges for og forhindrer tap (inkassorutiner inkludert).*

Teknisk funksjon vil bli vurdert utfra følgende kriterier:

- *Beskrivelse av driftsovervåkning av teknisk utstyr*
- *Rent tekniske forhold ved svartjenesten (telefon-, internettløsning etc.)"*

(11) Innen tilbudsfristens utløp 20. juni 2008 var det kommet inn tre tilbud på drifting av bompengeanlegget i Kristiansand. Tilbyderne var Agder Bomdrift AS (heretter kalt klager), Bro & Tunnelselskapet AS og Vegamot AS (heretter også kalt valgte leverandør). De tre leverandørenes tilbudssummer lød på henholdsvis kr 41 808 604, kr 38 669 400 og kr 22 210 400.

(12) I så vel klagers som Vegamot AS' tilbud var alle krav i konkurransegrunnlagets vedlegg B "Krav til driftstjenestene" akseptert med ja.

(13) I "Tilbudsbesvarelse – Del I" i Vegamot AS' tilbud fremgikk det i punkt 8 "Organisasjon" at "I tillegg besitter operatørene i Vegamot AS [...] vaktelskap for håndtering av sikkerhet og bemanning ved bomstasjonene".

(14) I innklagedes "Evalueringsrapport" fremgikk følgende:

"[...]"

5 Tilbudsevaluering

[...]

5.3 Kvalitet

Hovedpunktet "Kvalitet" består av delpunkter hvor anbudene har fått vurdert hvert enkelt punkt:

Oppsummeringen er bakgrunn for karaktergivning:

1. Kravoppnåelse.

Alle tilbydere har levert inn sine tilbud iht alle krav. I tillegg er også kravspesifikasjonen besvart uten forbehold.

2. Referanser

Alle tilbydere har blitt vurdert til meget god.

3. Kompetanse

Alle tilbydere er vurdert til meget god.

4. Servicenivå

Alle tilbydere er her vurdert til meget god.

5. Netto inntjening

Vegamot har levert en lavere pris enn Bro & Tunnelselskapet AS og Agder Bomdrift AS, og har derfor blitt vurdert som meget god. Det er vurdert utefra at alle tilbydere har bekreftet at alle krav skal være innfridd.

	<i>Bro & Tunnel</i>	<i>Vegamot</i>	<i>Agder</i>
Kvalitet	3,80	4,00	3,80
<i>Kravoppnåelse</i>	4	4	4
<i>Referanser</i>	4	4	4
<i>Kompetanse</i>	4	4	4
<i>Servicenivå</i>	4	4	4
<i>Netto inntjening</i>	3	4	3

5.4 Teknisk funksjon

Hovedpunktet "Teknisk funksjon" består av flere delpunkter hvor anbudene har fått vurdert hvert enkelt punkt:

Oppsummeringen er bakgrunnen for karaktergivning:

1. Beskrivelse av 1. linjevedlikehold

Alle tre har blitt vurdert som meget god i forhold til beskrivelsen av 1. linjevedlikehold.

Vil anta at Agder som har lokal driftssentral vil være bedre enn de to andre på dette punktet.

2. Beskrivelse av driftsovervåkning

I punktet, driftsovervåkning, er dagens ordning beskrevet under pkt 4.3 i vedlegg A "anleggsbeskrivelse". Både Bro & Tunnel selskapet AS og Agder Bomdrift har beskrevet og priset denne tjenesten i sine tilbud. Vegamot AS hadde ikke like god og klar beskrivelse av dette og i tillegg var ikke denne tjenesten priset. Derfor var vi tvunget til å be om en presisering fra Vegamot AS om dette var å anse som inkludert i tilbudet. Vår oppfatning var at dette punktet hadde en annen løsning enn de andre tilbydere og derfor ansees dette kravet som oppnådd. Det var ikke klart definert i kravspesifikasjonen eller pristabellen, anbudsgrunnlaget. Vi har derfor vurdert dette kravet som oppnådd og alle tilbydere har fått karakteren meget god.

3. Svartjenester tlf/web

Alle tre selskaper er vurdert til meget god. Alle tilbydere tilbyr et svarsted med direkte telefonnummer.

	Bro & Tunnel	Vegamot	Agder
Teknisk funksjon	4,00	3,67	4,00
Beskrivelse av			
1. linjesvedlikehold	4	4	4
Beskrivelse av driftsovervåking	4	3	4
Svartjeneste, tlf/WEB	4	4	4

5.5 Pris, kvalitet og teknisk funksjon

Kriterium	Vekt	Bro & Tunnel		Vegamot		Agder	
		Karakter	Vektet karakter	Karakter	Vektet karakter	Karakter	Vektet karakter
	(%)						
Fastprismodell		38 669 400		22 210 400		41 808 604	
Pris	60%	2,87	1,72	5,00	3,00	2,66	1,59
Kvalitet	20%	3,80	0,76	4,00	0,80	3,80	0,76
Teknisk funksjon	20%	4,00	0,80	3,67	0,73	4,00	0,80
SUM			3,3		4,5		3,2

Prisforskjellen mellom laveste og høyeste tilbud er kr. 19.598.204,- over en fireårsperiode, hvor Vegamot AS har laveste sum.

5.6 Opsjoner og priser for supplerende leveranser

Tilbudene inneholder ytterligere priser for opsjoner som det er mulig å realisere. Vurderingen av dette gjøres av bompengeselskapet etter at avtalen er inngått.

I grunnlaget for å velge leverandør er det ingen øvrige forhold i tilbudene som tilsier at konklusjonene vil bli forandret når disse forholdene trekkes inn i vurderingen. Den valgte tilbyder har gitt forpliktende priser og beskrivelser på alle

opsjonene. I tillegg har vi vurdert om bemanning av en døgnbemannet overvåkningstjeneste vil gjøre utslag på den totale prisen. Det vil ikke utgjøre endringer i forhold til de andre leverandørene. Hvis allikevel dette ikke er tatt med, så blir det en økning i prisen på ca 14 mill, men vi må også trekke fra det beløp som allerede ligger inne i Vegamot AS sitt tilbud. Netto økningen vil derfor være vanskelig å beregne uten hjelp fra Vegamot AS.

[...]"

- (15) I brev datert 19. november 2007 meddelte Nye Kristiansand Bompengeselskap AS at Vegamot AS var valgt som leverandør "... da dette selskap har levert det økonomisk mest fordelaktige tilbudet basert på tildelingskriteriene angitt i konkurransegrunnlaget".
- (16) Klager ba i brev av 20. november 2007 om å få oversendt evalueringsskjema og en nærmere begrunnelse for vedtaket, samt valgte leverandørs tilbudspris. I e-post samme dag fikk klager oversendt oversikt over tilbudspriser og poeng gitt valgte leverandørs og klagers tilbud på de tre tildelingskriteriene.
- (17) Ved brev datert 28. november 2007 påklaget klager innklagedes tildelingsbeslutning. Innklagede besvarte klagen ved brev av 20. desember 2007. Klagen ble ikke tatt til følge. Fra innklagedes svarbrev hitsettes:

"[...]

3. Tildelingsevalueringen

[...]

3.2 Kvalitet

1. Kravsoppnåelse

Begge anbydere har levert sine tilbud iht alle krav. I tillegg er også kravspesifikasjonen besvart uten forbehold. Begge tilbud dekker således de etterspurte ytelser fullt ut. Tilbudene får dermed lik uttelling under dette kriteriet.

2. Referanser

Både Agder Bomdrift og Vegamot er vurdert til meget godt fra de oppgitte referansene.

Både Vegamot og AGDER BOMDRIFT har gitt referanser fra bompengeselskap de drifter i dag. Det er ikke mulig å skille bompengeselskapene på referansene. AGDER BOMDRIFT AS har flere referanser, uten at vi av den grunn finner grunn til å skille selskapene under dette kriteriet.

3. Kompetanse

Både Agder Bomdrift og Vegamot er vurdert til meget god kompetanse.

Både AGDER BOMDRIFT og Vegamot har innlevert CV for tilbudt personell. CV'ene for tilbudet personell hos begge selskaper er etter vår vurdering meget solide.

Når det gjelder opplæring kan det etter vår vurdering ikke skilles mellom tilbyderne.

4. Servicenivå

Begge tilbydere er her vurdert til meget godt servicenivå.

Kriteriet relaterer seg til service-nivå overfor bompengeselskapet, abonnenter, ekspedisjonssted, telefon og nettløsning o.a.

For denne vurderingen er det i kravspesifikasjonen beskrevet separate ytelser som relaterer seg til ovennevnte kriterier. Begge selskaper har lagt til grunn at de oppfyller samtlige av disse kravene, og gitt tilfredsstillende beskrivelse på hvordan disse kravene skal håndteres. På denne bakgrunn er selskapene vurdert som like gode.

5. Forhold som tilrettelegges for og forhindrer tap

Kriteriet relaterer seg til forebyggende tiltak som selskapet utøver for å hindre / begrense tap som kan oppstå for bompengeselskapet.

Rutiner for å forebygge tap er beskrevet nærmere i kravspesifikasjonen. Begge selskaper har bekreftet å oppfylle samtlige av disse kravene. Samtidig har begge selskaper beskrevet gode rutiner for å motvirke / begrense situasjoner som kan forårsake tap.

[...]"

- (18) I brevets punkt 4 var det inntatt tilsvarende skjematisk oppsummering av tilbudene med angitte poeng som fremkom av innklagedes evalueringsrapport.
- (19) Klager bragte saken inn for klagenemnda ved brev av 30. januar 2008.
- (20) I e-post av 28. februar 2008 fra valgte leverandør til innklagede fremgikk følgende:

"[...]

2. Informasjon om nytt CS

QFree som utvikler av nytt CS er eier i Vegamot med 13 %. Dette er et faktum. Det er i praksis ingen nærhet mellom Vegamot og QFree. Dette vises gjennom den daglige drift i nåværende CS der vi ikke har noen fortrinn på bistand eller vedrørende det nye CS ikke har fått noe informasjon om utsettelse, pilot, tidsplan, opplæring eller annet, men har måttet etterlyse dette fra Statens Vegvesen og prosjektgruppa der. Vegamot har ikke på tidspunkt for tilbudsevaluering hatt noen som helst kjennskap til dette systemet, og systemet var da heller ikke endelig definert eller startet utviklet. Prosjektgruppens arbeid startet opp på et senere tidspunkt. Den tilbyder som faktisk hadde stor informasjon om det nye CS og kravene som lå inne i det var Bro- og Tunnelselskapet som selv hadde vært i forhandlinger om denne leveransen. Vegamot hadde ikke sett kravspesifikasjonen som lå til grunn for CS-anbudet. AB [klager] kan jo ha sett denne for alt vi vet. Det viser seg vel nå i ettertid

at det nye CS ikke medfører noen besparelser for driftsoperatør, og det var heller ikke lagt til grunn i vårt tilbud.

3. Offentlig subsidiering av Vegamot

AB påstår at Vegamot er offentlig subsidiert. Dette er basert på en avisartikkel i Stjørdalens blad fra i sommer. Denne påstanden ble trukket fra avisen neste dag. Vegamot ble stiftet i 2005 og har til dels offentlige eiere (utenom QFree). I forbindelse med stiftelsen var selskapet finansiert med aksjekapital og et ansvarlig lån. Som følge av volumet på vår aktivitet/antall kunder ble det ansett å være riktigere at det ansvarlige lånet var aksjekapital enn at det stod som lån. Sett fra eiernes side så er de investerte midlene like sikre etter dette. Vegamot har hele tiden gått med overskudd og har ikke fått tilført midler. [...]"

- (21) Innklagede har opplyst at kontraktsinngåelse vil avvendes til 20. juni 2008 som følge av Stortingets behandling av samferdselspakken for Kristiansandsregionen.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (22) Innklagede har brutt forskrift om offentlige anskaffelser § 20-14 ved at valgte leverandørs tilbud ikke er avvist som unormalt lavt. Herunder foreligger brudd på § 20-14 (4). Det er kjent at valgte leverandør har fått tilført ny kapital våren 2007. Dersom dette er kommunale midler kan og må det stilles spørsmål ved den konkurransevridende effekten dette kan ha. Innklagede har kun opplyst at det ikke er kjent at valgte leverandør er subsidiert. Det er ikke opplyst hvilke undersøkelser oppdragsgiver har foretatt for å avklare dette punktet.
- (23) I tilsvaret fremgår det at valgte leverandørs lave tilbudspris dels skyldtes stordriftsfordeler leverandøren hadde ved å drifte ti bomanlegg. Innklagede har her lagt til grunn feil faktum. Det var først etter tilbudsfristens utløp at valgte leverandør driftet ti anlegg. Etter det klager kjenner til driftet valgte leverandør på tilbudstidspunktet bare fem små bomanlegg.
- (24) Innklagede har brutt kravet til likebehandling ved evalueringen av tilbudene. Elementene som etterspørres i konkurransegrunnlaget viser et behov, omregnet i antall årsverk, som valgte leverandør umulig kan tilfredsstille med den tilbudte prisen. Sett i sammenheng med den pris som er inngitt, er det ikke mulig å forstå at valgte leverandørs tilbud kan vektas likt med klagers på kvalitet (servicenivå).
- (25) Det fremkommer videre motsigelser i innklagedes brev av 20. desember 2007 som viser at klagers tilbud må være vektet feil i forhold til valgte leverandørs tilbud på kriteriet "Kvalitet". I brevet har innklagede opplyst at både klagers og valgte leverandørs tilbud er meget gode under kvalitet. Klagers tilbud skulle derfor hatt lik uttelling som valgte leverandør på kriteriet "Kvalitet". Her er det en motsigelse i forhold til tilbudsskjemaet i punkt 4 i svarbrevet i det poengsummen i skjemaet ikke stemmer. Det bes om at KOFA foretar en vurdering av tilbudsevalueringen.
- (26) I vurderinger av kriteriet "Kvalitet" inngikk "Netto inntjening" som et element. I denne sammenhengen er dette oppfattet dit hen at det henspiller på at tjenesten som skal leveres sikrer at anlegget har minst mulig driftsstans og følgelig minst mulig inntektstap. I innklagedes tilbudsevaluering fremkommer at det er lagt vekt på at

valgte leverandør har lavest pris og at det er det som forklarer at leverandøren scorer bedre enn de øvrige leverandørene på kriteriet "Kvalitet". Dette innebærer at pris er vektlagt to ganger, både under tildelingskriteriet "Pris" og som et av flere forhold under tildelingskriteriet "Kvalitet".

- (27) Klagers tilbud innebærer en høy beredskap, herunder mobilt team, slik at anlegget i svært liten grad har driftsstans og følgelig et lavt inntektstap. Slik valgte leverandørs tilbud er beskrevet i innklagedes evalueringsrapport kan klager vanskelig se at selskapet kan holde samme kvalitet mht å minimere driftstans og sikre høy inntjening som klager kan. Følgelig er innklagedes tilbudsevaluering feil på dette punktet. Klagers tilbud skulle hatt høyere uttelling.
- (28) Innklagede har avvist å etterkomme forespørsel om innsyn i anskaffelsesprotokoll. Dette innebærer at det ikke er mulig å foreta en tilstrekkelig etterprøving av innklagedes valg av tilbud. Det bes om at klagenemnda foretar denne vurderingen.
- (29) Innklagede har brutt kravet til etterprøvbarhet, jf lov om offentlige anskaffelser § 5 og forskrift om offentlige anskaffelser § 3 (7). Vedtaket er ikke tilstrekkelig begrunnet til at det er mulig å forstå hvordan tilbudet fra valgte leverandør kan oppfylle det som etterspørres. Innklagede har ikke gitt en begrunnelse som viser at alle elementer i konkurransegrunnlaget er priset og at valgte tilbyder oppfyller det som etterspørres. Dette er heller ikke dokumentert på andre måter.
- (30) Innklagede har brutt kravet til likebehandling ved at det er grunn til å tro at valgte leverandør gjennom sin link til leverandøren av CS-systemet har tilgang til systemet som utelukker tilstrekkelig konkurranse. Q-Free i Trondheim har eierinteresser i Vegamot AS. Q-Free har fått tilbudet på å utvikle nytt CS-system som skal implementeres i alle bomanlegg i løpet av 2008/09. Det faktum at Q-Free er medeier i Vegamot AS og leverer CS-system til alle bomanlegg, vil uten tvil være å anse som et konkurransefortrinn. Det er nærliggende å tro at det i CS-systemet er utviklet besparende funksjoner som Vegamot AS kjenner til og som er av betydning for utarbeidelse av tilbudsprisen.
- (31) Konkurransegrunnlaget er uklart med hensyn til hva som skal prises inn i ny driftsavtale. Det fremgår av konkurransegrunnlaget (jf punkt 3.1) at "Q-Free asa har "vedlikehold og tilleggsarbeider" med utstyrsleverandør som utløper 01.05.08". Klager har i tilbudet lagt til grunn å stå for 1. linjeservicen selv. Servicekontraktene som Q-Free har i Kristiansand er kun på AutoPassanlegget og ikke bankkort/myntinnkrevning. Konkurransegrunnlaget er her uklart og kan føre til forskjellige oppfatninger om hva som skal prises inn i ny driftsavtale.

Innklagedes anførsler:

- (32) Valgte leverandørs tilbud er ikke unormalt lavt i forhold til ytelsen som skal tilbys. Etter innklagedes vurdering er tilbudet fra valgte leverandør aggressivt, men ikke unormalt lavt. Innklagede har ikke hatt noen holdepunkter for at valgte leverandør ikke vil være i stand til å oppfylle innenfor tilbudets økonomiske rammer. Innklagede har lagt til grunn at årsaken til at valgte leverandør var vesentlig lavere i pris enn de øvrige tilbyderen dels skyldtes andre måter å drifte anlegget på og dels stordriftsfordeler av å drifte ti anlegg. Til sammenligning kan opplyses at klager drifter to anlegg.

- (33) Innklagede har ikke mottatt noen form for dokumentasjon på at valgte leverandør er offentlig subsidiert. Så langt innklagede har kunnet bringe på det rene er dette ikke tilfellet, jf e-post fra valgte leverandør av 28. februar 2008.
- (34) Når det gjelder evalueringen av servicenivået opplyses det at klager og valgte leverandør har ulike måter å løse dette på. Klager har lagt opp til at det skal være en fysisk person til stede på den ene av kontrollstasjonene (Bjørndalssletta) hele døgnet, mens valgte leverandør i sitt tilbud har beskrevet at et vakselskap skal besvare callingropene fra billistene. I pris utgjør dette en ikke ubetydelig forskjell i det klagers opplegg innebærer 24 timers bemanning, mens oppgaven kan inngå som en av flere oppgaver for vakselskapet tilbudt av valgte leverandør. I forhold til servicenivå anses ikke ulikheten å utgjøre noen forskjell. Innklagede har således vurdert tilbudene som like gode på dette punktet, jf kravspesifikasjonens [K25] der det stilles krav om at det med dagens innkrevingsutstyr skal *"være et døgnbemannet kontaktpunkt for å ta i mot henvendelser via callingsystemet i myntmaskinene"*.
- (35) Vedrørende klagers anførsel om motsigelse i innklagedes svarbrev av 20. desember 2007, opplyses det at kriteriet *"Kvalitet"* er delt inn i fem delpunkter. Klagers tilbud er vurdert likt med valgte leverandørs tilbud på alle delpunkter med unntak av punkt 5 netto inntjening hvor valgte leverandørs tilbud fikk 4 poeng, mens klagers tilbud ble gitt 3 poeng. Innklagede beklager den uklarhet svarbrevet ga uttrykk for på dette punktet.
- (36) Det er ikke korrekt at pris er benyttet to ganger. Kriteriet *"Netto inntjening"* er noe annet enn laveste pris. Dette kan illustreres ved at en leverandør som har laveste pris totalt sett kan ha dårligere netto inntjening dersom oppgaven med innkreving er løst på en kostnadskrevende måte. Ved vurderingen av *"Netto inntjening"* er det således lagt vekt på totalkostnadsbildet. Klager har beskrevet et kostnadsnivå som er blant de høyeste i Norge. Dette er årsaken til at klager er gitt lavere score enn valgte leverandør.
- (37) Innklagede har ikke brutt kravet til etterprøvbarehet. Tilbudsevalueringen er basert på en objektiv vurdering av den faktiske beskrivelsen som er gitt i de innsendte tilbud. Dette er synliggjort i den skriftlige evalueringsrapporten.
- (38) Når det gjelder det nye sentralsystemet (CS-system) er det for tidlig å si om det vil innebære noe besparelse. Det som imidlertid er på det rene er at valgte leverandør ikke deltok i pilotprosjektet før tilbudet ble innlevert 20. juni 2007. Valgte leverandør kan således ikke hatt noe fortrinn på grunn av dette arbeidet. Det vises til valgte leverandørs e-post av 28. februar 2008.

Klagenemndas vurdering:

- (39) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen er en uprioritert tjeneste, jf vedlegg 6 kategori (27) til forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 (forskriften), og følger dermed forskriftens del I og II, jf forskriftens § 2-1 (5).

Skulle valgte leverandørs tilbud vært avvist som unormalt lavt?

- (40) Det følger av forskriftens § 11-11 (2) bokstav c, at et tilbud "kan" avvises dersom tilbudet "virker unormalt lavt i forhold til ytelsen". Dersom oppdragsgiver velger å avvise et tilbud med hjemmel i denne bestemmelsen må oppdragsgiver følge fremgangsmåten i forskriftens § 11-12.
- (41) Forskriftens § 11-11 (2) angir tilfeller hvor det som utgangspunkt er opp til oppdragsgiver å bestemme om et tilbud skal avvises eller ikke. Selv om bestemmelsen gir oppdragsgiver en fakultativ adgang til å avvise tilbud, kan det stilles spørsmål ved om oppdragsgiver i visse tilfeller har plikt til å undersøke nærmere og eventuelt plikt til å avvise et tilbud dersom det vil være i strid med de grunnleggende kravene i lov om offentlige anskaffelser § 5, jf forskriftens § 3-1, å ta tilbudet i betraktning.
- (42) Valgte leverandørs tilbudssum på kr 22 210 400 var vel 16,4 mill lavere enn neste billigste tilbyder og nesten 19,6 mill lavere enn klagers tilbudssum. Innklagede har forklart at det er lagt til grunn at årsaken til at valgte leverandørs tilbud var vesentlig lavere i pris enn de øvrige leverandørene dels skyldtes stordriftsfordeler og dels skyldtes andre måter å drifte anlegget på. Etter klagenemndas oppfatning foreligger det ikke omstendigheter som tilsier at innklagede var forpliktet til å foreta nærmere undersøkelser.

Tilbudsevaluering – tildelingskriteriet "Kvalitet"

- (43) 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 etterprøvbarehet, samt om evalueringen er basert på riktig faktisk grunnlag.
- (44) Klager har for det første anført at sett i sammenheng med valgte leverandørs tilbudspris er det ikke mulig å forstå at valgte leverandørs tilbud fikk samme uttelling som klagers tilbud på underkriteriet servicenivå under tildelingskriteriet "Kvalitet".
- (45) Innklagede har vurdert både klagers og valgte leverandørs tilbud som "meget godt" på servicenivå. Begge leverandørene hadde i sine tilbud akseptert kravet i konkurransegrunnlagets vedlegg B "Krav til driftstjenestene" [K25] om at "Med dagens innkrevingsutstyr skal det være et døgnbemannet kontaktpunkt for å ta i mot henvendelser via callingsystemet i myntmaskinene". Slik klagenemnda har forstått saken bestod forskjellen mellom de tilbudte løsninger i at klager tilbød døgnbemannet kontrollstasjon ved Bjørndalssletta for talekommunikasjon til myntmaskinene, jf konkurransegrunnlagets vedlegg A "Anleggsbeskrivelse" punkt 4.3 vedrørende eksisterende ordning, mens valgte leverandør hadde avtale med vaktelskap som skulle besvare callinganrop fra myntmaskinene. Som det fremkommer ovenfor fant innklagede at klager og valgte leverandørs ulikhet når det gjaldt å løse oppdraget, ikke utgjorde noe forskjell med hensyn til service. Klagenemnda forstår det således dit hen at det i begge tilbudene ble ansett å "... legges til grunn et tilsvarende servicenivå overfor publikum" som eksisterende ordning på tilbudstidspunktet, jf konkurransegrunnlagets vedlegg A punkt 4.3. Basert på fremlagt dokumentasjon kan nemnda ikke se at innklagedes vurdering på dette

punktet har vært uforsvarlig eller på andre måter i strid de anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav.

- (46) I tilknytning til evalueringen av tildelingskriteriet "Kvalitet" har klager videre anført at det fremkommer motsigelser i innklagedes brev av 20. desember 2007 som viser at klagers tilbud må være vektet feil i forhold til valgte leverandørs tilbud på dette kriteriet.
- (47) I brevet fremkom at valgte leverandørs tilbud på kriteriet "Kvalitet" fikk 4,00 poeng og vektet karakter 0,80, mens klagers tilbud fikk 3,80 poeng og vektet karakter 0,76, jf også innklagedes evalueringsrapport. Innklagede har forklart at klagers tilbud ble vurdert likt med valgte leverandørs tilbud på fire av fem delpunkter under kriteriet "Kvalitet". Bare på punktet "Netto inntjening" fikk valgte leverandør høyere poengsum enn klager. Tilsvarende fremkom også av innklagedes evalueringsrapport. I punkt 3.2 i brevet av 20. desember 2007 ble det imidlertid gitt uttrykk for at klagers og valgte leverandørs tilbud ble vurdert likt på alle elementene under kriteriet "Kvalitet". Det var ikke sagt noe om at valgte leverandør scoret bedre på punktet netto inntjening, slik det fremgikk av evalueringsrapporten. På basis av innklagedes forklaring av kvalitetsevalueringen i brevets punkt 3.2 var det således ikke mulig for klager å se hvorfor klagers tilbud var gitt lavere poengsum enn valgte leverandørs tilbud på kriteriet, jf brevets punkt 4. Innklagede har med dette ikke gitt en tilfredsstillende nærmere begrunnelse, jf forskriftens § 11-14 (4).
- (48) Av konkurransegrunnlaget fremgikk det at "Forhold som tilrettelegges for og forhindre tap (inkassorutiner inkludert)" var et delkriterium under tildelingskriteriet "Kvalitet". Andre steder er delkriteriet omtalt som "Netto inntjening", jf blant annet innklagedes evalueringsrapport. Klagenemnda vil bemerke at innklagedes ulike betegnelser på delkriteriet er uheldig og at det for klager kan ha fremstått som uklart hva innklagede har vurdert under kriteriet. Basert på innklagedes forklaring overfor klagenemnda sammenholdt med innklagedes brev til klager av 20. desember 2007 fremkommer det imidlertid at kriteriet relaterer seg til forebyggende tiltak leverandørene utøver for å hindre/begrense tap som kan oppstå for bompengeselskapet. Klagenemnda kan således ikke se at innklagede har lagt vekt på tilbudspris også ved evalueringen av tildelingskriteriet "Kvalitet", slik klager har anført. Klagenemnda kan heller ikke se at innklagedes skjønnsutøvelse ved evalueringen av delkriteriet "Forhold som tilrettelegges for og forhindre tap (inkassorutiner inkludert)" på andre måter har vært uforsvarlig eller i strid med anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav.
- (49) I tilknytning til tilbudsevalueringen har klager endelig bedt klagenemnda foreta en etterprøving av innklagedes valg av tilbud. En klage til klagenemnda må være basert på anførsler knyttet til konkrete brudd på anskaffelsesregelverket. Ovenfor har nemnda gjennomgått de konkrete anførselene klager har fremmet i tilknytning til tilbudsevalueringen. Nemnda kan utover dette ikke foreta en generell etterprøving av innklagedes skjønnsutøvelse.

Etterprøvbarehet

- (50) Klager anfører at innklagede ikke har gitt en begrunnelse som viser at valgte leverandør har priset alle elementer som ble etterspurt i konkurransegrunnlaget eller på andre måter har dokumentert dette.

- (51) Av forskriftens § 13-3 (1), jf § 11-14 (1) følger at oppdragsgiver skal gi samtlige leverandører en begrunnelse for tildelingsbeslutningen som skal inneholde "... tilstrekkelig informasjon om det valgte tilbudet til at leverandøren kan vurdere om oppdragsgivers valg har vært saklig og forsvarlig, og i samsvar med de angitte tildelingskriterier". Oppdragsgiver må opplyse om de egenskaper og relative fordeler valgte tilbud har som gjorde at tilbudet ble valgt. Det er imidlertid ikke noe direkte krav om at oppdragsgiver må vise hvordan alle krav i konkurransegrunnlaget er tilfredsstillt.
- (52) En gjennomgang av valgte leverandørs tilbud viser at alle krav i konkurransegrunnlagets vedlegg B "Krav til driftstjenestene" er akseptert med "JA". Under tilbudsevalueringen må oppdragsgiver kunne legge til grunn de opplysninger som følger av leverandørenes tilbud, jf blant annet klagenemndas saker 2005/219 premiss (44), 2006/66 premiss (43) og 2006/119 premiss (62). Det kan ikke oppstilles noe alminnelig krav om at oppdragsgiver må kontrollere de opplysninger leverandørene kommer med i sine tilbud, med mindre det foreligger opplysninger eller andre forhold som gir spesiell foranledning til det. Dersom leverandøren i ettertid likevel ikke kan oppfylle i samsvar med opplysningene i tilbudet må oppdragsgiver bygge på kontraktsbruddsreglene. Når valgte leverandør har akseptert alle krav til driftstjenesten må det kunne forutsettes at prisen inkluderte alle elementer det var stilt krav til, uten at det kan kreves at innklagede måtte vise hvordan alle elementer som ble etterspurt i konkurransegrunnlaget var oppfylt. Valgte leverandørs tilbud, som aksepterer kravene i konkurransegrunnlaget, sikrer etter nemndas oppfatning tilstrekkelig etterprøvnbarhet med hensyn til at valgte leverandør har priset alle krav i konkurransegrunnlaget. I tillegg fremgikk det i tilknytning til delkriteriet "Kravsoppnåelse" i innklagedes evalueringsrapport at alle tilbyderne hadde levert inn sine tilbud iht. alle krav og at kravspesifikasjonen var besvart uten forbehold.

Likebehandling

- (53) Klager har anført at kravet til likebehandling er brutt ved at en av valgte leverandørs eiere, Q-Free, har fått tilbud på å utvikle nytt CS-system som skal implementeres i alle bomanlegg i løpet av 2008/2009 og at det på grunn av eierskapet er grunn til å tro at valgte leverandør har hatt tilgang til det nye systemet og eventuelle kostnadsbesparende funksjoner. Til dette har innklagede forklart at valgte leverandør ikke deltok i pilotprosjekt for det nye systemet før tilbud ble innlevert. I e-post av 28. februar 2008 opplyste valgte leverandør at på tilbudstidspunktet var det nye systemet verken endelig definert eller startet utviklet. Basert på fremlagt dokumentasjon kan klagenemnda ikke se at valgte leverandør har hatt noen fordel som følge av at en av selskapets eiere har fått tilbud på å utvikle nytt CS-system.

Uklart konkurransegrunnlag?

- (54) Klager har anført at konkurransegrunnlaget er uklart med hensyn til hva som skulle prises inn i driftsavtalen. Av kravet til forutberegnelighet følger at konkurransegrunnlaget må være så klart utformet at leverandørene vet hva som skal inngå i kontrakten og således hva om skal prises.
- (55) I konkurransegrunnlagets punkt 2.10 var det gitt "Prisinformasjon" hvor det blant annet fremgikk at "Pristilbudet skal inkludere alle deler av "krav til driftstjenesten"

så sant ikke annet fremgår direkte av teksten". Om service og vedlikehold av systemer og utstyr fremgikk det i tillegg i konkurransegrunnlagets vedlegg A "Anleggsbeskrivelse" punkt 3.1 at driftsoperatøren ville få ansvar for å følge opp innklagedes avtale med leverandøren av AutoPASS-feltene om vedlikehold og tilleggsarbeider, samt ha ansvar for 1. linjevedlikehold (rette enkle feil). Også for vedlikehold og service av utstyret i myntfeltene fremkom det at innklagede hadde avtale med utstysleverandøren. Det fremkom imidlertid ikke at driftsoperatøren ville ha ansvar for 1. linjevedlikehold av dette utstyret. Etter nemndas oppfatning er det da naturlig å legge til grunn at driftsoperatøren ikke skulle ha ansvar for dette, men i stedet ha ansvar for å påse at 1. linjevedlikehold av myntfeltene ble utført i henhold til kontrakt med utstysleverandøren, jf konkurransegrunnlagets vedlegg B [K 15].

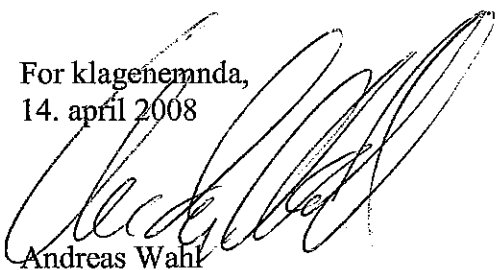
(56) Basert på ovennevnte kan klagenemnda ikke se at det var uklart hva som skulle prises inn i ny driftsavtale.

Konklusjon:

Nye Kristiansand Bompengeselskap AS har brutt forskrift om offentlige anskaffelser § 11-14 (4) ved at det ikke ble gitt en tilfredsstillende nærmere begrunnelse.

For øvrig har klagers anførsler ikke ført frem.

For klagenemnda,
14. april 2008


Andreas Wahl