



Vedlegg	1	av:	1
Sak:	2003/9 - 10		

**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Klagenemndas avgjørelse 18. mars 2003 i sak 2003/9

Klager: Securitas Norge AS
Pb. 35, Grønland
0133 Oslo

Prosessfullmektig: Adv.firm. Storeng, Beck & Due Lund
v/ adv. Jens Kristian Johansen
Pb. 36 Bygdøy
0211 Oslo

Innklaget: Posten Norge AS
Konsernstab Økonomi
Konserninnkjøp
0001 Oslo

Klagenemndas medlemmer: Jens Bugge, Svein Dahl, Inger Marie Dons Jensen.

Saken gjelder:

Plikt til å avvise tilbud på grunn av manglende kvalifikasjoner. Krav til oppdragsgivers vurdering ved valg av tilbud.

Bakgrunn:

Posten Norge AS (heretter kalt "innklagede") kunngjorde en åpen anbudskonkurranse vedrørende pengetransporttjenester i Norsk lysingsblads elektroniske database (DOFFIN) 27. september 2002. Anskaffelsen omfattet pengetransport mellom lokalavdelingene til Norsk Kontanthåndtering AS (NOKAS) og Postens egendrevne enheter (Posthandel og Bedriftssenter) og levering av kontanter til en del av enhetene som drives av underleverandører av innklagede (Post i butikk).

Det ble i kunngjøringen opplyst at anskaffelsen var forbeholdt en bestemt yrkesgruppe, og at det var nødvendig med godkjenning etter lov 5. januar 2001 nr. 1 om vaktvirksomhet. Under rubrikken "minstekrav" ba innklagede leverandørene om å sende inn en oversikt over teknisk personell og tekniske avdelinger leverandøren disponerer over, "enten de tilhører foretaket selv eller ikke". I konkurransegrunnlaget ble leverandørene bedt om å opplyse "hvor stor del av kontrakten leverandøren har til hensikt å overlate til underleverandører".

Kriteriene for valg av tilbud var pris, reserveløsning, transportløsning, kvalitet, miljøaspekter og referanser. Det ble uttrykkelig gjort oppmerksom på at kriteriene var oppgitt i ikke-prioritert rekkefølge.

Postadresse
Postboks 8014 Dep.
0030 Oslo

Besøksadresse
Einar Gerhardsens plass 1 (R4)
0030 Oslo

Tlf.: 22 33 70 10
Faks: 22 33 70 12

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

Det kom inn seks tilbud, herunder fra klager og fra Norsk Kontantservice AS (NOKAS). Innklagede valgte tilbudet fra NOKAS som det økonomisk mest fordelaktige, og i brev til leverandørene 17. desember 2002 ble det opplyst at NOKAS "er valgt på grunnlag av laveste pris og totaløkonomi for Posten Norge AS".

Klager gjorde i brev til innklagede 21. desember 2002 oppmerksom på at det er nødvendig med godkjenning etter lov 5. januar 2001 nr. 1 om vaktvirksomhet for å utføre verditransporttjeneste mot vederlag, og at NOKAS ikke hadde slik tillatelse. Innklagede valgte på denne bakgrunn å inngå en midlertidig avtale med Hafslund Sikkerhet AS. Avtalen kan sies opp med en måneds varsel og gir NOKAS rett til å tre inn i avtalen som kontraktspart frem til 15. april 2003, forutsatt at godkjenning etter vaktvirksomhetsloven er gitt, eller det er avklart at slik godkjenning ikke er nødvendig. Etter eventuell inntreden i kontrakten vil Hafslund Sikkerhet AS og Siemens Security være underleverandører, som beskrevet i tilbudet fra NOKAS.

Partenes anførsler:

Klagers anførsler:

Klager anfører at tilbudet fra NOKAS skulle vært avvist fordi selskapet ikke har godkjenning etter vaktvirksomhetsloven, og dermed ikke fylte kvalifikasjonskravene. NOKAS oppga i sitt anbudsbrev uttrykkelig "at Norsk Kontantservice AS (NOKAS) vil være juridisk motpart ved en eventuell kontraktsinngåelse".

Det anføres også at inngåelsen av den midlertidige kontrakten med Hafslund Sikkerhet AS er et brudd på punkt 1.4. i konkurransegrunnlaget hvorefter kontraktsperioden er to år fra 1.1.03.

Klager anfører videre at det i meddelelsen om valg av tilbud ikke er opplyst annet enn at leverandøren er valgt på grunnlag av "laveste pris og totaløkonomi for Posten Norge AS", og at innklagede derfor ikke kan ha foretatt sitt valg av tilbud i henhold til de angitte tildelingskriteriene.

Innklagedes anførsler:

Innklagede viser til at det i tilbudet fra NOKAS var understreket at transportdelen ville utføres av Siemens Security og Hafslund Sikkerhet, og det må fokuseres på tilbudet som et hele, og ikke kun på den enkelte juridiske enhet. NOKAS rolle er ikke å drive vaktvirksomhet eller verditransport, og kvalifikasjonskravet kan derfor ikke være relevant i forhold til NOKAS. Hafslund Sikkerhet og Siemens Security har nødvendig godkjenning, og dette må være tilstrekkelig. Innklagede viser videre til at et tverrfaglig evalueringsteam, herunder med representanter fra sikkerhetsavdelingen, har funnet NOKAS tilbudet med underleverandører å være kvalifisert til å utføre arbeidet.

Innklagede anfører at evalueringsteamet vurderte tilbudene fra NOKAS og Securitas som tilnærmet like når det gjaldt kriteriene reserveløsning, transportløsning, kvalitet, miljøaspekter og referanser. Det avgjørende kriteriet blir da pris, og NOKAS tilbud var her vesentlig lavere.

Klagenemndas vurdering:

Klager har deltatt i den aktuelle konkurransen og har saklig klageinteresse. Klagen er rettidig, jf. forskrift om klagenemnda for offentlige anskaffelser § 6. Det er på det rene at kontrakten overstiger terskelverdiene i forskrift om offentlige anskaffelser § 2-2, og at det er reglene i del II som kommer til anvendelse.

Kvalifikasjonskrav

Det var i kunngjøringen og i konkurransegrunnlaget stilt krav om at leverandørene skal ha godkjenning etter vaktvirksomhetsloven, og spørsmålet er om innklagede pliktet å avvise tilbudet fra NOKAS når bare underleverandørene, og ikke NOKAS selv, har slik godkjenning.

Det rettslige utgangspunkt er her at leverandører som leverer inn tilbud, kan vise til ressurser andre selskaper besitter, forutsatt at leverandøren om nødvendig kan dokumentere at han råder over disse. Dette innebærer at en leverandør ved tjenestekontrakter kan basere seg på underleverandørers kvalifikasjoner som han reelt disponerer over. Klagenemnda viser her til EF-domstolens avgjørelse i C-176/98 (Holst Italia), premiss 26 følgende hvor det heter:

26 Det fremgår således af disse bestemmelsers formål og ordlyd, at ingen kan udelukkes fra at deltage i en udbudsprocedure vedrørende en offentlig tjenesteydelseskontrakt alene med den begrundelse, at han ved aftalens opfyldelse agter at benytte ressourcer, som han ikke selv er i besiddelse af, men som tilhører en eller flere andre juridiske personer (jf. på linje hermed for så vidt angår direktiv 71/304 og 71/305, Ballast Nedam Grøp I-dommen, præmis 15).

27 En tjenesteyder, der ikke alene opfylder mindstekravene for deltagelse i en udbudsprocedure vedrørende en offentlig tjenesteydelseskontrakt, kan således over for den ordregivende myndighed henvise til kvalifikationer hos tredjemænd, som agtes benyttet, såfremt kontrakten tildeles ham.

29 Når et selskab godtgør sin tekniske, finansielle og økonomiske kapacitet for at få adgang til at deltage i en udbudsprocedure og herved henviser til kapaciteten i sammenslutninger eller virksomheder, som det indirekte eller direkte er knyttet til, uanset hvorledes denne tilknytning juridisk er beskaffen, må det således godtgøre, at det reelt disponerer over disse sammenslutningers eller virksomheders ressourcer, som det ikke selv ejer, og som er fornødne for aftalens opfyldelse (jf. på linje hermed for så vidt angår direktiv 71/304 og 71/305, Ballast Nedam Grøp I-dommen, præmis 17).

I sitt tilbud oppga NOKAS at selskapets verditransporttjenester i hovedsak ville være basert på bruk av underleverandører for utførelse av selve transportelementet, og at det foreliggende tilbud var resultat av et samarbeide med Siemens Security og Hafslund Sikkerhet. Det ble presisert at NOKAS ville være juridisk motpart i kontrakten med Posten, men at tilbudet var basert på et "tett samarbeide med våre partnere og underleverandører Siemens Security og Hafslund Sikkerhet". Som bilag til NOKAS tilbud fulgte egne undertegnede anbudsbrief fra Siemens Building Technology og Hafslund Sikkerhet AS.

Klagenemnda utleder av EF-domstolens avgjørelse i Holst Italia saken at innklagede ikke ville hatt adgang til å avvise tilbudet fra NOKAS på det grunnlaget at NOKAS selv ikke hadde godkjenning som nevnt i konkurransegrunnlaget. Klagenemnda finner på denne bakgrunn ikke grunnlag for å konstatere at innklagede har opptrådt i strid med forskrift om offentlige anskaffelser.

Valg av tilbud

Som nevnt oppga innklagede i konkurransegrunnlaget uttrykkelig at tildelingskriteriene var angitt i ikke-prioritert rekkefølge. Klagenemnda vil peke på at dette kan synes mindre godt forenlig med bestemmelsen § 10-2 (2) om at tildelingskriteriene "om mulig" skal angis i prioritert rekkefølge. Men da dette ikke er tatt opp i klagen, finner klagenemnda ikke grunn til å ta det opp til vurdering.

Det følger etter klagenemndas oppfatning av forskriften § 10-2 at oppdragsgiver må foreta en saklig og forsvarlig vurdering av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, basert på alle de kriterier som er angitt i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget. I meddelelsen om valg av tilbud av 17.12.2002 var det, som klager anfører, bare uttalt at NOKAS var valgt på grunnlag av "laveste pris og totaløkonomi for Posten Norge AS". I følge forskriftens § 3-8 (4) skal oppdragsgiver dersom leverandør skriftlig anmoder om det, gi en nærmere begrunnelse for valg av tilbud, og dersom kontrakt er tildelt, opplyse om det valgte tilbudets "relative fordeler". For klagenemnda har innklagede

lagt frem kopi av anbudsprotokollen, hvor det etter åpning av tilbudene 12.11.2002 er anført følgende om

EVALUERING OG BESLUTNING

Tilbudsvurdering og avgjørelse relatert til tildelingskriteriene i tilbudsgrunnlaget

Evalueringskriteriene er pris, reserveløsning, transportløsning, kvalitet, miljøaspekter og referanser.

Avtalen varer i 2 år med mulighet for 1 år forlengelse. Den økonomisk mest fordelaktige anbyder etter evalueringskriteriene er NOKAS.

De har klart lavest pris for PH landsdekkende, som er den mest kostnadsintensive delen, (over 90% av totalen). De har klart lavest pris for PIB, men dekker ikke et fåtall lokasjoner i vest-Finnmark og vest/nordvestlandet. De er nr 3 for BS.

De har reserveløsning dimensjonert med 20% ekstra antall biler, er fleksible med hensyn til hvilke dager det skal kjøres, overstiger FG kravene til kvalitet, og har et bredt utvalg referanser.

Securitas tilfredsstiller alle evalueringskriteriene, og dekker hele landet, men prisnivået er dels vesentlig over NOKAS, spesielt i Finnmark, hvor det enkelte stopp bærer full kostnad for hele turen. Andre løsninger bør her vurderes (Postens Sikkerhetsbrev).

Klagenemnda bemerker at protokollen fremstår som svært kortfattet, ettersom det ikke fremkommer noen punktvis sammenligning av tilbudene i forhold til de enkelte tildelingskriteriene. Protokollen lest i sammenheng må imidlertid forstås slik at både klagers og tilbud og NOKAS tilbud er blitt vurdert i henhold til samtlige evalueringskriterier. Det konstateres deretter at prisnivået hos Securitas er vesentlig over NOKAS, spesielt i Finnmark. Klagenemnda finner etter dette ikke grunnlag for å konstatere at evalueringen ikke bygger på en saklig og forsvarlig vurdering, når NOKAS er foretrukket på grunnlag av laveste pris.

Den midlertidige avtale med Hafslund Sikkerhet AS:

I lys av avgjørelsene ovenfor har klagenemnda ikke noe å bemerke til at innklagede har funnet det hensiktsmessig å inngå en midlertidig avtale med Hafslund Sikkerhet AS i påvente av klagesaken.

Konklusjon:

Klagenemnda finner etter det anførte ikke at Posten Norge har brutt lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved ikke å avvise tilbudet fra NOKAS eller ved valget av tilbud.

For klagenemnda,


Svein Dahl

18/3-03