

Miðvikudagurinn 8. júlí 1998 kl. 9:00

114. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 22/1998

**Erindi vegna útboðs Vegagerðarinnar  
á vetrarþjónustu á Holtavörðuheidi**

**I.**

**Erindið og málavextir**

**1.**

Samkeppnisstofnun barst erindi frá Arnari E. Gunnarssyni, Bálkastöðum, Hrutáfirði, í sambandi við mat á tilboðum vegna útboðs Vegagerðarinnar á vetrarþjónustu á Holtavörðuheidi árin 1997 til 2000. Arnar var einn af tilboðsgjöfum í verkið og var hans tilboð metið næst lægst. Óskaði Arnar eftir því að Samkeppnisstofnun tæki til athugunar hvort fyrrgreint útboð stæðist ákvæði samkeppnislaga. Samkeppnisstofnun ákvað að taka mál þetta til athugunar.

Eftirtalin gögn fylgdu erindi Arnars E. Gunnarssonar:

1. Útboðslýsing
2. Bréf frá Arnari til Vegagerðar ríkisins, Borgarnesi, dags. 10. nóv., þar sem óskað er upplýsinga um forsendur fyrir niðurstöðu útboðsins.
3. Bréf frá Vegagerðinni, dags. 20. nóv., þar sem beiðninni er beint til lögfræðideildar Vegagerðarinnar.
4. Bréf til Arnars frá forstöðumanni lögfræðideildar, dags. 24. nóv.
5. Kæra Arnars til úrskurðarnefndar upplýsingamála dags. 12. jan.
6. Úrskurður úrskurðarnefndar upplýsingamála dags. 5. feb.
7. Bréf lögfræðideildar ásamt hluta umbeðinnar greinargerðar um forsendur fyrir mati á tilboðum, skv. úrskurðinum dags. 17. feb.

## 2.

Útboðslýsingin „Vetrarþjónusta á Holtavörðuheidi 1997–2000“ er dagsett í október 1997 og skyldi tilboðum skilað fyrir mánudaginn 27. október til Vegagerðarinnar í Borgarnesi. Tilboðin voru opnuð þar sama dag að viðstöddum þeim bjóðendum sem þess óskuðu.

Á blaðsíðu eitt í útboðslýsingunni stendur m.a.:

*„Útboðsgögn eru eftirfarandi:*

- a) Tilkynning um útboð*
- b) Útboðslýsing*
- c) Tilboðseyðublað*
- d) Almennir útboðs- og samningsskilmálar um verkframkvæmdir, ÍST 30:1997*
- e) Festingar og búnaður snjóruðningstækja á vörubifreiðum, staðall Vegagerðarinnar*
- f) Snjómokstursreglur Vegagerðarinnar, mars 1997*
- g) Verklagsreglur á útboðsleiðum*
- h) Drög að gæðastaðli í vetrarþjónustu“*

Í kafla 3.8. í útboðslýsingu segir:

*„Val verktaka.*

*Auk tilboðsverðs munu eftirfarandi atriði hafa áhrif á val verktaka.*

- a) Aldur og ástand bifreiðar.*
- b) Vélastærð bifreiðar.*
- c) Fjöldi driföxla.*
- d) Reynsla og hæfni ökumanna.*
- e) Aðsetur verktaka.*

*Samspili þessara þátta og tilboðsupphæðar er lýst í viðauka V.“*

Í viðauka V segir:

*„Mat á búnaði o.fl.*

*Við mat á tilboðum verða tilboðsupphæðir bornar saman við þá liði sem taldir eru upp hér að aftan og hafðar til hliðsjónar við val verktaka.*

Mat verður lagt á hvern lið fyrir sig og honum gefin stig. Hæsta mögulega samtala þeirra liða sem taldir eru upp hér að aftan og hafa áhrif á val verktaka er 100. Heildarstig verða metin samkvæmt eftirfarandi:

1. Aldur bíls	1-15
2. Vélarstærð (250-450 hö.)	1-15
3. Drif á 2 hásingum að aftan	15
4. Bílstjóri vanur snjómokstri	1-30
5. Vanur bílstjóri til vara	1-10
6. Aðsetur verktaka	1-15

Á móti stigum sem fást eftir mat á þessum liðum eru tilboðsupphæðir síðan lagðar saman samkvæmt eftirfarandi reglu:

1. Daggjald	* 1.5
2. Tímagjald	* 2
3. Km.gjald	* 72

Það tilboð er talið lægst sem með þessari aðferð sýnir lægstu heildarupphæðina. Lægsta tilboðsupphæðin samkvæmt þessum útreikningi fær 100 stig og önnur tilboð hlutfallslega minna eftir því sem þau eru hærri lægsta tilboði.

Hæsta samtala sem fæst út úr samanburði þessara tveggja þátta er talið hagstæðasta tilboðið.”

Síðan er tekið dæmi til útskýringar.

### 3.

Með bréfi, dags. 10. nóvember, til Vegagerðar ríkisins, Borgarnesi, óskaði Arnar eftir upplýsingum um hvernig útreikningi á tilboði sínu og því tilboði sem lægst var hafi verið háttað samkvæmt atriðum á bls. 16 (viðauka V) í útboðslýsingu og vísaði til upplýsingalaga. Einnig óskaði hann eftir upplýsingum um hvernig umrætt punktakerfi væri tilkomið og hvaða rök lögju að baki því.

#### 4.

Vegagerðin í Borgarnesi vísaði fyrirspurn Arnars til lögfræðideildar Vegagerðarinnar með bréfi dags. 20. nóvember. Svar barst frá lögfræðideildinni dags. 24. nóvember. Þar segir m.a.: „*Umbeðnar upplýsingar og gögn eru undanþegin upplýsingarétti þar sem um er að ræða vinnuskjöl samkvæmt 3. tll. 4. gr. upplýsingalaga nr. 50, 1996, þ.e. vinnuskjöl sem útbúin eru til afnota innan Vegagerðarinnar. Þrátt fyrir það hefur verið ákveðið að veita yður upplýsingar um stigagjöf vegna mats á tilboði yðar í verkið.*“ Síðan var upplýst hvernig stigagjöf tilboðs Arnars var háttað samkvæmt viðauka V.

Að lokum segir: „*Í bréfi yðar er óskað eftir upplýsingum um „hvernig þetta punktakerfi er tilkomið og hvaða rök liggja að baki því.*“ Það kerfi sem notað var við val á verktaka í umræddu verki miðar að því að leggja mat á ákveðna þætti sem þykja skipta máli varðandi það hvaða tilboð þykir hagstæðast. Fyrirmynd að þessu kerfi kemur frá Vegagerðinni í Svíþjóð, og fylgir með bréfinu ljósrit af sænsku kerfi til að nota við mat á tilboðum og val á verktaka.“

Meðfylgjandi var ljósrit af símbréfi, dags. 17. nóv., 1997, 6 síður, merkt „*Vägverket, Anbudsvärderingsmodell för drift och underhåll, 1994-03-16.*“

#### 5.

Með bréfi, dags. 12. janúar, skaut Arnar máli sínu til úrskurðarnefndar upplýsingamála. Í erindi sínu til úrskurðarnefndar segir hann m.a að hann hafi átt lægsta tilboð í útboðinu, 28% lægra að meðaltali heldur en sá sem var næstlægstur, en niðurstaða Vegagerðarinnar hafi verið sú samkvæmt punktakerfinu að tilboð næstlægsta bjóðandans hafi verið talið hagstæðast. Hann hafi talið að mikill vafi væri á þeirri niðurstöðu og því farið fram á útskýringar frá Vegagerðinni um það hvernig þetta væri reiknað út. Hann segir að sér hafi borist til eyrna að við punkttagjöf á liðum 4) „*Bílstjóri vanur snjómokstri*“ og 5) *Vanur bílstjóri til vara,*“ hafi verið óeðlilega að málum staðið. Varabílstjóri sinn hafi 10-12 ára reynslu í vörubílaakstri, en varabílstjóri næst lægstbjóðanda hafi haft meirapróf í 2 ár og aldrei ekið vörubíl, svo vitað sé. Verktakinn sem samið var við hafi aldrei átt eða ekið vörubíl, en hann sjálfur hafi átt og ekið vörubíl í 10 ár og verið rútubílstjóri í 3 ár. Hann segir enn fremur að umrætt punktakerfi til að meta hæfni manna sé hvergi annarsstaðar notað innan Vegagerðarinnar og hvergi hægt að fá upplýsingar um það á íslensku, eða hvaða röksemdir og mat liggi að baki því, því óski hann eftir aðstoð úrskurðarnefndar um upplýsingamál til þess að fá þessar upplýsingar.

## 6.

Hinn 4. febrúar felldi úrskurðarnefnd úrskurð sinn. Úrskurðarorð voru svohljóðandi: „*Vegagerðinni ber að veita kæranda, Arnari E. Gunnarssyni, aðgang að greinargerð um útboð snjómoksturs á Holtavörðuheidi 1997, dagsettri 2. nóvember 1997 (að hluta).*“

## 7.

Með bréfi, dags. 17. febrúar, sendi Vegagerðin Arnari hluta greinargerðar umdæmisstjóra Vegagerðarinnar, Borgarnesi, dags. 2.11.1997, um útboð snjómoksturs á Holtavörðuheidi 1997, samkvæmt úrskurði úrskurðarnefnar um upplýsingamál.

Greinargerðin er svohljóðandi:

### **„Greinargerð um útboð snjómoksturs á Holtavörðuheidi 1997**

*Gerður er hér samanburður á tilboðum tveggja lögstjóðenda í verkið „Snjómokstur og eftirlit á Holtavörðuheidi 1997–2000“*

*Tilboð tveggja lægstu voru eftirfarandi:*

	<i>Gunnar Sæmundsson</i>	<i>Arnar og Eyjólfur</i>
<i>Fast daggjald</i>	<i>14.985 kr</i>	<i>14.990 kr</i>
<i>Tímagjald og km.gjald</i>	<i>3785 kr/klst, 108 kr/km</i>	<i>2600 kr/klst, 80 kr/km</i>
<i>Km.gjald eftirlitsbíls</i>	<i>63.30 kr/km</i>	<i>60 kr/km</i>
<i>Tímagjald lausak.vörubíls</i>	<i>143 kr/km</i>	<i>130 kr/km</i>
<i>Tímagjald vörubíls í bið</i>	<i>1610 kr/klst</i>	<i>2600 kr/klst</i>
<i>Tímakaup starfsmanns</i>	<i>1040 kr/klst</i>	<i>990 kr/klst</i>

*Ákveðið var að meta tilboðsgjafa eftir sérstöku kerfi sem gefið var upp í útboðsgögnum og sagt þar að myndi verða haft til hliðsjónar við val á verktaka. Valið var að lögsta tilboð þar sem reiknað var summa af daggjaldi\*1,5, tímgjaldi\*2 og km.gjaldi\*72 fengi 100 punkta og hærri tilboð færri punkta í hlutfalli þar af. Ástæðan fyrir því að þessi vægi á þessa þrjá liði var notað var sú, að markmið var að fá sem lægst daggjald og vægin á hina liðina tvo var mótsvarandi einni ferð þá 72 km sem leiðin liggur um á ca 40 km moksturshraða (2 tímar).*

Niðurstaðan var eftirfarandi:

<i>Gunnar Sæmundsson</i>	<i>Arnar og Eyjólfur</i>
14.985 kr*1,5 = 22.478	14.990 kr *1,5 = 22.485
3785 kr/klst,*2 = 7.570	2600 kr/klst, *2 = 5.200
108 kr/km *72 = 7.776	80 kr/km *72 = 5.760
Samtals = 37.824	Samtals = 33.445
Samtals=37.824/33.445=1.13, 100-13=87 punktar punktar	Samtals =100

Einnig var gert mat á tilboðsgjöfum og tækjum þeirra. Samtals var hægt að fá þar 100 punkta. Ástæðan fyrir þessari punktagjöf er sú að snjómokstur á Holtavörðuheidi er erfiður og krefst mikils af mönnum og tækjum. Væntanlegur verktaki skal hafa með höndum eftirlit á heidinni og tilkynna um færð og veður og geta sagt fyrir um væntanlegar breytingar þar á. Hann þarf að vita hvernig á að bregðast við vondum veðrum, vondri færð og oft mikilli umferð þar samfara. Verktakinn þarf að geta unnið á tækjum Vegagerðarinnar, blásurum, heflum og hjólaskóflum ef með þarf og gert er ráð fyrir að verktakinn þurfi að stjórna vinnu fleiri tækja sem verða þarna við snjómokstur, skipulagt snjómoksturinn og stjórnað umferð.

Eftirfarandi mat var sett á einstaka þætti í samanburði GS og AE:

Aldur bíls: Ákveðið var að meta bílana línulega út frá 0–10 ára aldurs sviði. Bíll AE er nýr og fær hæstu einkunn eða 15 punkta. Bíll GS er árgerð 1993 og fær 8 punkta. Þess ber að geta að bíll GS er keyrður 160 þús. km sem telst lítið.

Vélastærð: Í útboðsgögnum er gefið sviðið 450-250 ha. Bíll AE er með 460 ha mótör og fær 15 punkta. Bíll GS er 360 ha og fær 8 punkta miðað við að 250 ha var lágmark.

Fjöldi driföxla að aftan. Gefið var upp í útboðsgögnum að 15 punktar fengjust ef drif væri á báðum öxlum að aftan. GS fær 15 punkta, AE engan.

Bílstjóri vanur snjómokstri: Eftirfarandi þættir voru notaðir, hámark 30 punktar:

<i>Þáttur</i>	<i>GS</i>	<i>AE</i>
<i>Vanur eftirliti á Holtavörðuheidi</i>	6	0
<i>Þekkir veður á Holtavörðuheidi</i>	6	3
<i>Vanur snjómokstri á vörubíl</i>	3	3
<i>Vanur öðrum tækjum í snjómokstri</i>	6	3
<i>Vanur verkstjórn í snjómokstri</i>	6	2
<i>Samtals</i>	27	11

*Vara bílstjóri: Notað var sama viðmiðunarkerfi og við aðalbílstjóra, hámark 10 punktar:*

<i>Þáttur</i>	<i>GS</i>	<i>AE</i>
<i>Vanur eftirliti á Holtavörðuheidi</i>	2	0
<i>Þekkir veður á Holtavörðuheidi</i>	2	1
<i>Vanur snjómokstri á vörubíl</i>	1	1
<i>Vanur öðrum tækjum í snjómokstri</i>	0	1
<i>Vanur verkstjórn í snjómokstri</i>	1	0
<i>Samtals</i>	6	3

*Aðsetur verktaka gefur báðum 15 stig.*

*Að meta bílstjóra er erfitt mat og huglægt. Þess verður að geta að GS hefur unnið við snjómokstur á Holtavörðuheidi síðan 1962 á ýmsum tækjum og verið þar verktaki undanfarin ár með eftirlit og snjómokstur á stórum pickup og hefur stundað starf sitt vel og í samræmi við óskir Vegagerðarinnar. Samningar sem gerðir voru við hann eru á svipuðum nótum eins og í útboðsgögnum þ.e. fast daggjald fyrir hádegi en unnið á tímagjaldi eftir hádegi ef Vegagerðin óskar eftir því. Varabílstjóri er sonur hans og hefur leyst hann af í um 3 ár. Hann er nokkuð vanur stórum bílum og hefur unnið á rútum yfir sumarmánuðina. Arnar og Eyjólfur eru vanir bílstjórar og tækjamenn og hafa verið verktakar með bíla og önnur tæki. Þeir hafa ekki unnið við snjómokstur svo vitað sé (sögn Þorvaldar á Hvammstanga) og hafa ekki verið með vörubíla eða unnið í verktakavinnu í 6–7 ár. Ekki hefur verið talin ástæða til að meta varabíl þar sem þess er krafist að hann sé sambærilegur og ekki notaður nema um stuttan tíma.*

Niðurstaða punktagjafar:

	<i>Gunnar Sæmundsson</i>	<i>Arnar og Eyjólfur</i>
<i>Tilboð</i>	87	100
<i>Aldur bíls</i>	8	15
<i>Vélastærð</i>	8	15
<i>Fjöldi drifaxla að aftan</i>	15	0
<i>Bílstjóri vanur snjómokstri</i>	27	11
<i>Varabílstjóri</i>	6	3
<i>Aðsetur verktaka</i>	15	15
<i>Samtals</i>	166	159

*Ljóst er að tilboðin eru mjög sambærileg; spurning hversu mikinn kostnað á að meta á móti reynslu.“*

## 8.

Eins og fyrr segir sneri Arnar E. Gunnarsson sér til Samkeppnisstofnunar, sem ákvað að taka erindið til athugunar og sendi fyrirspurn til Vegagerðarinnar með bréfi, dags. 25. mars.

## 9.

Svar barst frá Vegagerðinni, dags. 15. apríl, svohljóðandi:

*„Almennt vill Vegagerðin taka fram vegna fyrirspurnar þessarar, að snjómokstur á vegum, ekki síst á heiðum uppi, er með erfiðari verkum sem Vegagerðin býður út. Mjög erfitt er að bjóða út slík verk á föstum einingarverðum t.d. fyrir mokaðan kílómeter því snjólag getur verið geysilega mismunandi og veðurfar einnig. Því hefur verið brugðið til þess ráðs að bjóða út snjómokstur á grundvelli tímagjalds og gjalds fyrir hvern ekinn kílómeter, fyrir utan nokkra aðra þætti sem koma inn sem verkliðir, t.d. gjald fyrir lausakeyrlu og tímagjald fyrir vörubíl sem er í biðstöðu.*

*Þess ber að geta, að almennt gerir Vegagerðin kröfur um tækjakost og verkstjórnarreynslu þegar verk eru boðin út, og geta þeir þættir ráðið úrslitum við val á verktaka. Þegar útboðsgrunnur er byggður á tímagjaldi, eins og hér um ræðir, er mjög þýðingarmikið að verktaki hafi sem mesta reynslu og ennfremur að tækjakostur sé góður svo sem minnstur tími fari í að ljúka því verkefni sem honum er falið. Tilgangslítið er að fá lág tilboð ef verktími verður í raun lengri vegna lélegra tækja eða reynsluleysis en hjá þeim sem er með*



*hærra tilboð og vinnur verkið á styttri tíma. Þessi atriði þarf Vegagerðin því að meta á hverjum tíma við val á verktaka til snjómoksturs.*

*Hér á eftir eru svör við þeim spurningum sem Samkeppnisstofnun óskar svara við og fram koma í bréfinu:*

*1. Eru þættir samkvæmt grein 3.8. í útboðslýsingunni hafðir til viðmiðunar við val verktaka á sama hátt og gert var í umræddu útboði í hliðstæðum útboðum Vegagerðarinnar?*

*Svar: Allt frá því að snjómokstur var boðinn fyrst út árið 1985 mun grein 3.8. í útboðslýsingunni hafa verið til viðmiðunar í útboðum á snjómokstri.*

*2. Er grein 3.8. í útboðslýsingunni samkvæmt viðurkenndum stöðlum?*

*Svar: Vegagerðin lítur svo á, að útboðið „Vetrarþjónusta á Holtavörðuheidi 1997-2000“ og þar með grein 3.8., sé í samræmi við lög um framkvæmd útboða og ÍST:30 1997 með sérskilmálum Flugmálastjórnar, Siglingastofnunar og Vegagerðarinnar.*

*3. Í ÍST 30:1997, sem er hluti af útboðsgögnum, stendur í grein 20.3.: „Öll vinna, sem krefst fagþekkingar, skal unnin af þar til menntuðum mönnum.“ Í grein 20.3.1. stendur: „Ef í verklýsingu eru gerðar sérstakar kröfur um nákvæma og vandvirknislega vinnu skal verktaki haga ráðningu starfsmanna eftir því.“ Er að mati Vegagerðarinnar eðlilegt að meta starfsreynslu verktaka og starfsmanna þeirra til stiga, þar sem fyrrgreindar kröfur eru gerðar samkvæmt ÍST 30 í útboðsgögnum? Hæfni aðstoðarbílstjóra getur t.d. gefið 1-10 stig. Hefur Vegagerðin tryggingu fyrir því að sami aðstoðarbílstjóri starfi hjá verktaka allt það tímabil, sem samningurinn tekur til?*

*Svar: Eins og fyrr sagði hefur grein 3.8. um val á verktaka verið inn í útboðslýsingum í snjómokstri frá 1985. Vegagerðin hefur metið í hvert sinn þær bifreiðar sem boðnar hafa verið fram til snjómokstursins svo og reynslu og hæfni verktaka. Niðurstaða þeirrar skoðunar hefur haft áhrif á hvaða verktaki hefur verið valinn til verksins enda samkvæmt 13. grein laga um framkvæmd útboða heimilt í almennum útboðum að taka hvaða tilboði sem er eða hafna þeim öllum. Í útboðinu „Vetrarþjónusta á Holtavörðuheidi 1997-2000“ var í fyrsta skipti gerð grein fyrir því með hvaða hætti Vegagerðin hugðist meta*

verktaka samkvæmt þessum lið. Öllum verktökum sem buðu í verkið átti því að vera ljóst hvaða áherslu Vegagerðin lagði á einstök atriði í grein 3.8. Það er því ekkert nýtt að starfsreynsla verktaka og starfsmanna þeirra sé metin til stiga þótt að hér sé í fyrsta skipti birt hvernig staðið verður að matinu. Vegagerðin hefur enga tryggingu fyrir því að sami aðstoðarbílstjóri starfi hjá verktaka allt samningstímabilið, og gildir það fyrir alla verktaka sem tóku þátt í útboðinu.

4. Gefin eru samtals allt að 45 stigum fyrir aldur, vélarstærð og drif bifreiðar sem nýtt er til verksins. Í grein 3.4., 3.mgr. í útboðslýsingunni segir: „Öll vinna, upphald, áhöld og vélar (umfram það sem sérstaklega er nefnt í grein 1.4.) skattar og skyldur hverju nafni sem nefnast og nauðsynlegt er til að ljúka verkinu, skal vera innifalið í tilboðinu.“ Telur Vegagerðin eðlilegt að meta sérstaklega við val á verktaka búnað umfram þann, sem nauðsynlegur er til þess að vinna það verk sem boðið er út og skilgreindur er í útboðslýsingu og skal vera innifalinn í tilboðinu?

Svar: Eins og kom fram í inngangi telur Vegagerðin snjómokstur eitt af vandasamari verkum sem Vegagerðin býður út. Snjómokstur á Holtavörðuheidi er erfiður og krefst mikils af mönnum og tækjum. Verktaki þarf einnig að hafa með höndum eftirlit á heidinni og tilkynna færð og veður og geta sagt fyrir um væntanlegar breytingar á færð. Hann þarf að geta brugðist rétt við vondum veðrum og vondri færð og þeim erfiðleikum sem þá geta skapast fyrir umferð um heidina. Verktaki þarf að geta unnið á tækjum Vegagerðarinnar, snjóblásurum, heflum og hjólaskóflum ef með þarf. Ennfremur þarf verktaki að geta stjórnað vinnu annarra tækja við snjómokstur, skipulagt snjómoksturinn og stjórnað umferð. Af þessum sökum telur Vegagerðin reynslu verktaka mjög þýðingarmikinn þátt. Einnig er mikilvægt, að útbúnaður verktaka sé í góðu standi. Veður á Holtavörðuheidi geta verið ógnvænleg og skollið á skyndilega og geta því rangar ákvarðanir vegna reynsluleysis eða bilun tækja skipt sköpum og jafnvel um líf og dauða að tefla. Sérstakt mat á verktaka og tækjum hans er því eðlilegt í útboðum sem þessum.

5. Hver er tilgangur Vegagerðarinnar með því að gefa stig fyrir búsetu og hvaða forsendur eru notaðar við það mat?

Svar: Það skiptir verulegu máli að verktaki sé nærri þeirri snjómokstursleið sem hann á að þjóna. Veður geta skollið á mjög skyndilega og er því

*Þýðingarmikið að um stuttan veg sé að fara til að komast á snjómokstursleið. Vegagerðin hefur því í öllum sínum útboðum á snjómokstri tekið tillit til aðseturs verktaka og gert kröfur til þess að verktaki hafi aðsetur nærri snjómokstursleið. Eðlilegt er því að meta verktaka til stiga fyrir aðsetur eins og fyrir önnur atriði.*

*Að lokum skal þess getið, að sú aðferð sem er hér notuð, þ.e. að gefa stig fyrir tilboðsupphæð og reynslu og ástand tækja er í samræmi við þær gæðastjórnunarhugmyndir sem Vegagerðin hyggst koma á í starfsemi sinni. Fyrirmyndin að þeirri aðferð, sem hér um ræðir, kemur frá Svíþjóð, en þar er hún notuð við val á verktökum til vegagerðar. Þess má einnig geta, að forsendur fyrir vali á verktaka koma fram í greinargerð þeirri sem nefnd er í fyrirspurninni, lið 7 um gögn málsins. Sá hluti greinargerðarinnar sem ekki var birtur Arnari E. Gunnarssyni fjallar um fjárhagslegar forsendur málsins. Greinargerðin í heild sinni er hér send með Samkeppnisstofnun til fróðleiks.”*

Í niðurstöðu umræddrar greinargerðar umdæmisstjóra Vegagerðarinnar í Borgarnesi stendur m.a.:

*„Það að taka tilboði Gunnars Sæmundssonar mun kosta Vegagerðina eitthvað meira en ef tilboði Bálkastaðabræðra yrði tekið. Í meðalári yrði sá kostnaður eitthvað um 500 þús. Reynsla Gunnars í snjómokstri á Holtavörðuheiði vegur þó mjög þungt (35 ár) og vaktmenn hér í snjómokstri treysta honum fullkomlega í upplýsingaöflun og mati á aðstæðum, aldrei höfum við orðið varir við að hann sé að búa sér til vinnu þó að auðvelt sé vegna fjarlægðar við Borgarnes.“*

## 10.

Óskað var eftir umsögn Samtaka iðnaðarins vegna erindisins með bréfi, dags. 21. apríl. Svar barst, dags. 8. maí, þar sem segir að Samtökin hafi ekki tækniþekkingu til þess að taka afstöðu til mats Vegagerðarinnar á útboðinu. Ennfremur segir: „*Stefna Samtakanna er sú að ekki skuli eingögnu taka tillit til verðs við samanburð á tilboðum. Ljóst er að í framkvæmd er einfaldara að velja ætíð lágstbjóðendur. Aðrar viðmiðanir en hreinn verðsamanburður við val á viðskiptaðilum eru torveldari í framkvæmd en því gleggri og skýrari sem útboðsforsendur eru því auðveldara verður valið. Skýrar og tæmandi útboðslýsingar eru forsenda þess að tilboð og tilboðsgjafar séu metin á faglegan hátt. Í reglum um innkaup ríkisins er kveðið á um að taka skuli*

*hagstæðasta tilboði. Í raun er þar verið að undirstrika að ekki sé sjálfgefið að lægsta tilboð sé hagstæðast.*“

## 11.

Arnar E. Gunnarsson gerði ýmsar athugasemdir vegna málsins með bréfi, dags. 24. maí. Hann segir m.a. þar sem hann fjallar um greinargerð Vegagerðarinnar (V.R.):

*„Í sömu greinargerð er gert mat á tilboðsgjöfum og tækjum þeirra. Þar segir að væntanlegur verktaki þurfi að geta unnið á tækjum V.R. svo sem blásurum, hjólaskóflum og vegheflum ef með þurfi. Mér er kunnugt um að þeir menn sem vinna á ofangreindum tækjum þurfa til þess réttindi en það er ekki tekið fram í útboðsgögnum né með inni í mati á tilboðsgjöfum.*“

Þegar komi að mati á þeim lið í útboðinu sem nefnist bílstjóri og varabílstjóri fari huglægt mat vegagerðarmanna og flug, segir Arnar ennfremur. Punktur sem Vegagerðin reiknar til stiga varðandi bílstjóra finnst ekki í því sænska punktakerfi, sem Vegagerðin leggi til gundvallar útreikninga sinna.

Ennfremur segir:

*„Ég vil taka fram að Tómas Gunnar hefur aldrei átt eða ekið vörubifreið né heldur sonur hans sem er varabílstjóri og á ég því erfitt með að sjá hvernig þeir geti hlotið hærri stigafjölda en við Eyjólfur sem höfum átt vörubifreiðar og vinnuvélar í fjölda ára.*

*Það segir einnig í fyrrgreindri greinargerð að við, Arnar og Eyjólfur, höfum ekki unnið við snjómokstur er þar vitnað í Þorvald verkstjóra á Hvammstanga. Þetta er ekki rétt því að ég hef verið í snjómokstri fyrir V.R. á Hólmavík fyrir nokkrum árum og einnig fyrir ýmsa einstaklinga. Hvernig getur V.R. gefið mér punkta fyrir að vera vanur snjómokstri á vörubifreið ef ég hef aldrei mokað snjó?*

*Ég hef haft samband við héraðsstjóra, rekstrarstjóra og tæknimenn hjá V.R. víðsvegar um land þar sem V.R. er að undirbúa útboð á snjómokstri og segja þeir allir að aldrei verði boðið út verk þar sem fara eigi eftir einhverju sænsku punktakerfi sem er svo ófullkomið að einungis sé hægt að nota **huglægt mat hvers og eins sem sér um að fara yfir tilboðsgögn til að meta hvaða tilboð sé hagstæðast.** Þetta geti aldrei orðið hlutlaust og réttlátt mat.*

*Þeir segja að með því að nota þetta kerfi sé mönnum mismunað og að ekki sé verið að leita eftir hagstæðasta boði heldur einstaklingum.*“

Ennfremur segir Arnar að í vetur hafi Vegagerðin í Borgarnesi samið við verktaka um snjómokstur í Borgarfjarðardölum, þar sem fyrrnefnt sænskt punktakerfi hafi ekki verið notað. Og sér sé kunnugt um að Vegagerðin hyggist bjóða út snjómokstur á ýmsum leiðum nú á næstu dögum sem séu sambærileg við útboðið á Holtavörðuheiði, þar sem ekki standi til að nota sænska punktakerfið, sem aðeins hafi verið notað í eitt skipti, þ.e. við útboðið á Holtavörðuheiði.

Að lokum segir Arnar að það sé afdráttarlaus krafa sín að Samkeppnisstofnun úrskurði útboðið ógilt þar sem það hafi verið augljós ásetningur Vegagerðarinnar að mismuna mönnum á ýmsan hátt með huglægu mati en taka ekki því tilboði sem hagstæðast var á allan hátt.

## 12.

Bréf Arnars var sent Vegagerðinni til athugasemda með bréfi, dags. 27. maí. Svar barst, dags. 2. júní, þar segir m.a.:

*„Í grein 4.3.3. í útboðslýsingu, bls 11, er eftirfarandi tekið fram:*

*„Verktaki skal sinna verkstjórn á heiðinni í þeim tilfellum sem kalla þarf fleiri tæki, ef stjórnstöð í Borgarnesi óskar þess. **Verktaki skal tilbúinn að fara á tæki Vegagerðarinnar, þegar bíll verktaka ræður ekki lengur við að halda leiðinni opinni og verkkaupi óskar þess.**“*

*Ljóst má vera að verktaki verður að hafa á að skipa mönnum með réttindi á þau tæki, sem þeim er ætlað að fara á, s.s. traktorssnjóblásara, en getur ekki að öðrum kosti uppfyllt þetta ákvæði útboðslýsingar. Það hlýtur öllum bjóðendum að hafa verið ljóst að tilskilin réttindi þarf til að stjórna tækjum.*“

Ennfremur segir að sænska punktakerfið sé aðeins notað til hliðsjónar, þ.e.a.s. aðferðafræðin sé notuð en útfærslan sé ekki sú sama. Að öðru leyti er vísað til fyrri bréfaskipta og greinargerðar Birgis Guðmundssonar umdæmisstjóra.

Að endingu segir í bréfi Vegagerðarinnar:

„Af hálfu Vegagerðarinnar er því harðlega mótmælt, að bjóðendum í umræddu útboði hafi af ásetningi verið mismunað, eins og haldið er fram í bréfi Arnars E. Gunnarssonar. Vegagerðin tók því tilboði sem hún mat hagstæðast eftir ákveðnum leikreglum, sem fyrirfram var upplýst um í útboðsgögnum. Ekkert hefur komið fram sem styður fullyrðingar Arnars um mismunun og þeim því alfarið vísað á bug. Með þeirri aðferðafræði sem notuð var má ætla, að huglægs mats hafi síður gætt en ella þar sem tilboð voru metin á kerfisbundinn hátt eftir fyrirfram gefnum forsendum í útboðsgögnum.“

## II.

### Lagaumhverfi

#### 1.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum. Markmiðinu skal náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.

Í 17. gr. laganna segir: „Samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í:

- a. að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á þeim markaði sem um ræðir,
- b. óhagkvæmri nýtingu framleiðslubátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokast frá markaðnum,
- c. óhæfilegri notkun á kaupbæti.

Íhlutun getur falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði. Íhlutun getur m.a. falið í sér að samkeppnisráð gripi til ákvörðunar um verð og viðskiptakjör einstakra fyrirtækja eða fyrirtækjahópa, enda verði að mati samkeppnisráðs ekki með öðru móti komið í veg fyrir skaðleg áhrif á samkeppni í viðkomandi grein.“

## 2.

Í lögum um framkvæmd útboða nr. 65/1993 segir um val á tilboðum:

„12. gr. Tilboði, sem er í verulegum atriðum í ósamræmi við útboðsskilmála, skal eigi tekið. Frávikstilboð eru heimil nema annað sé sérstaklega tekið fram.

13. gr. Sé um almennt útboð að ræða er kaupanda heimilt að taka hvaða tilboði sem er eða hafna þeim öllum. Þetta gildir þó með þeirri takmörkun sem kemur fram í 12. gr.

14. gr. Sé um lokað útboð að ræða er kaupanda einungis heimilt að taka hagstæðasta tilboði, eða hafna þeim öllum.

Sé hagstæðasta tilboð ekki jafnframt það lægsta ber kaupanda að senda bjóðendum, sem áttu lægri tilboð en það sem tekið var, greinargerð með rökstuðningi um valið á tilboðinu eins fljótt og mögulegt er.

15. gr. Sé um lokað útboð að ræða er einungis heimilt að taka við tilboðum frá þeim sem boðið hefur verið að gera tilboð.

16. gr. Samanburður á tilboðum og ákvörðun um hvaða tilboði skuli tekið eða við hvern bjóðanda skuli samið skulu fara fram á grundvelli útboðsskilmála.“

## 3.

Í ÍST 30:1997, almennum útboðs- og samningsskilmálum um verk- framkvæmdir með sérskilmálum Flugmálastjórnar, Siglingastofnunar og Vegagerðarinnar segir m.a. í grein 7.5:

„Eftir að tilboð hafa verið opnuð mun verkkaupi óska upplýsinga um bjóðendur sem til greina kemur að ganga til samninga við. Til þessara upplýsinga teljast m.a.:

- a) Greinargerð um skipulag fyrirtækis bjóðanda, starfslið og reynslu yfirmanna þess.
- b) (Ýmsar tilgreindar upplýsingar um fjárhag bjóðanda.)
- c) Skrá yfir helstu verk og lýsing á reynslu fyrirtækisins í sambærilegum framkvæmdum.
- d) Ítarleg skrá yfir tæki og búnað sem fyrirhugað er að nota við verkið. Einnig lýsing á ástandi tækja og búnaðar, ásamt upplýsingum um veðsetningu þeirra.
- e) Drög að verkáætlun.
- f) Skrá yfir helstu yfirmenn (yfirstjórnanda, yfirverkstjóra o.s.frv.), sem bjóðandi hyggst láta stjórna verkinu, ásamt greinargerð um reynslu þeirra

*og hæfni til að stjórna verkum, einkum sambærilegum verkum..  
Verkstjórnendur skulu hafa reynslu af verkstjórn sambærilegra verka.“*

Grein 20.3.: „Öll vinna, sem krefst fagþekkingar, skal unnin af þar til menntuðum mönnum.“

Grein 20.3.1.: „Ef í verklýsingu eru gerðar sérstakar kröfur um nákvæma og vandvirknislega vinnu skal verktaki haga ráðningu starfsmanna eftir því.“

### **III.**

#### **Niðurstöður**

##### **1.**

Í því máli sem hér er til umfjöllunar óskaði Arnar E. Gunnarsson, einn af tilboðsgjöfum í útboð Vegagerðarinnar á vetrarþjónustu á Holtavörðuheidi, árin 1997 til 2000, eftir athugun samkeppnisyrivalda á því hvort útboðið stæðist ákvæði samkeppnislaga. Hann telur að við mat á tilboðsgjöfum og tækjum þeirra hafi verið óeðlilega að málum staðið hjá Vegagerðinni og krefst þess að útboðið verði úrskurðað ógilt.

##### **2.**

Af hálfu Vegagerðarinnar er því harðlega mótmælt að bjóðendum í útboðinu hafi af ásetningi verið mismunað. Vegagerðin hafi tekið því tilboði sem hún mat hagstæðast eftir ákveðnum leikreglum, sem fyrirfram var upplýst um í útboðsgögnum. Með þeirri aðferðafræði sem notuð var megi ætla að huglægs mats hafi síður gætt en ella þar sem tilboð hafi verið metin á kerfisbundinn hátt eftir fyrirfram gefnum forsendum í útboðsgögnum.

##### **3.**

Samkvæmt útboðsgögnum skiptist mat á tilboðinu í tvo hluta, annars vegar var metið hvaða tilboð var lægst í krónutölu samkvæmt sérstöku kerfi sem gefið var upp í útboðsgögnum. Ekki er gerð athugasemd við þann hluta. Hins vegar voru tilboðsgjafar og tæki þeirra metin. Í útboðsgögnum var ekki skilgreint hvernig því mati yrði háttáð, eða hvaða viðmiðun yrði notuð, einungis var gefin upp heildarstigatala fyrir hvern þátt. Samanlögð útkoma úr þessum tveimur hlutum, sem hver um sig gat gefið hæst 100 stig, var grundvöllur fyrir ákvörðun um hagstæðasta tilboð.



#### 4.

Í greinargerð lögfræðideildar Vegagerðarinnar vegna málsins segir að samkvæmt 13. grein laga um framkvæmd útboða sé heimilt í almennum útboðum að taka hvaða tilboði sem er eða hafna þeim öllum. Í 14. grein laganna 2. mgr. segir að sé hagstæðasta tilboð ekki jafnframt það lægsta beri kaupanda að senda bjóðendum, sem áttu lægri tilboð en það sem tekið var, greinargerð með rökstuðningi um valið á tilboðinu eins fljótt og mögulegt er. Í IST 30:1997 segir í grein 9.3.1.: „*Ef hagstæðasta tilboð er ekki jafnframt lægsta tilboð ber verkkaupa að senda bjóðendum greinargerð með rökstuðningi um valið á tilboðinu eigi síðar en þremur vikum eftir að ákvörðun um að taka tilboði hefur verið tekin.*“ Arnar óskaði eftir þessum upplýsingum frá Vegagerðinni, en fékk ekki. Hann skaut máli sínu til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, sem úrskurðaði að Vegagerðinni bæri að veita honum aðgang að greinargerð um útboð snjómoksturs á Holtavörðuheiði 1997.

#### 5.

Í fyrrnefndri greinargerð er gerður samanburður á tilboðum tveggja lægstbjóðenda GS og AE (Arnar og Eyjólfur) í verkið, þar segir um ástæður fyrir sérstöku mati á tilboðsgjöfum og tækjum þeirra, að snjómokstur á Holtavörðuheiði sé erfiður og krefjist mikils af mönnum og tækjum. Væntanlegur verktaki þurfi að tilkynna um færð og veður á heiðinni og geta sagt fyrir um væntanlegar breytingar þar á og þurfi að vita hvernig við skuli bregðast. Hann þurfi að geta unnið á tækjum Vegagerðarinnar, ef með þarf og geti þurft að stjórna vinnu fleiri tækja sem verða þarna við snjómokstur.

Þeir þættir sem voru metnir eru: Aldur bíls 1-15 stig, vélastærð (250-450 hö.) 1-15 stig, drif á 2 hásingum að aftan 15 stig, bílstjóri vanur snjómokstri 1-30 stig, vanur bílstjóri til vara 1-10 stig og aðsetur verktaka 1-15 stig.

Aldur bíls var metinn línulega út frá 0-10 ára aldurssviði. Aðferðin við matið var ekki gefin upp í útboðsgögnum, aðeins voru gefin upp möguleg heildarstig.

Um vélastærð segir að í útboðsgögnum hafi verið gefið sviðið 450-250 ha. Bíll AE var með 460 ha mótör og fær 15 punkta. Bíll GS er 360 ha mótör og fær 8 punkta. Viðmiðun var ekki gefin upp í útboðsgögnum.

Fyrir drif á 2 hásingum að aftan kom fram í útboðsgögnum að sá þáttur gæfi 15 stig.

## 6.

Um mat á þættinum „*bilstjóri vanur snjómokstri*“ og „*vanur bilstjóri til vara*“ voru eftirfarandi þættir notaðir til viðmiðunar:

„*Bilstjóri vanur snjómokstri: Eftirfarandi þættir voru notaðir, hámark 30 punktar:*

<i>Þáttur</i>	<i>GS</i>	<i>AE</i>
<i>Vanur eftirliti á Holtavörðuheidi</i>	6	0
<i>Þekkir veður á Holtavörðuheidi</i>	6	3
<i>Vanur snjómokstri á vörubíl</i>	3	3
<i>Vanur öðrum tækjum í snjómokstri</i>	6	3
<i>Vanur verkstjórn í snjómokstri</i>	6	2
<i>Samtals</i>	27	11

*Vara bilstjóri: Notað var sama viðmiðunarkerfi og við aðalbilstjóra, hámark 10 punktar:*

<i>Þáttur</i>	<i>GS</i>	<i>AE</i>
<i>Vanur eftirliti á Holtavörðuheidi</i>	2	0
<i>Þekkir veður á Holtavörðuheidi</i>	2	1
<i>Vanur snjómokstri á vörubíl</i>	1	1
<i>Vanur öðrum tækjum í snjómokstri</i>	0	1
<i>Vanur verkstjórn í snjómokstri</i>	1	0
<i>Samtals</i>	6	3”

Eftirfarandi umsögn var forsenda fyrir mati á bilstjóra og varabilstjóra og þar af leiðandi fyrir stigum, sem voru 40 af 100 mögulegum, sem gefin voru fyrir tilboðsgjafa og tæki þeirra:

„*Að meta bilstjóra er erfitt mat og huglægt. Þess verður að geta að GS hefur unnið við snjómokstur á Holtavörðuheidi síðan 1962 á ýmsum tækjum og verið þar verktaki undanfarin ár með eftirlit og snjómokstur á stórum pickup og hefur stundað starf sitt vel og í samræmi við óskir Vegagerðarinnar. Samningar sem gerðir voru við hann eru á svipuðum nótum eins og í útboðsgögnum þ.e. fast daggjald fyrir hádegi en unnið á tímagjaldi eftir hádegi ef Vegagerðin óskar eftir því. Varabilstjóri er sonur hans og hefur leyst hann af í um 3 ár. Hann er nokkuð vanur stórum bílum og hefur unnið á rútum yfir sumarmánuðina. Arnar og Eyjólfur eru vanir bilstjórar og tækjamenn og hafa*

*verið verktakar með bíla og önnur tæki. Þeir hafa ekki unnið við snjómokstur svo vitað sé (sögn Þorvaldar á Hvammstanga) og hafa ekki verið með vörubíla eða unnið í verktakavinnu í 6–7 ár. Ekki hefur verið talin ástæða til að meta varabíl þar sem þess er krafist að hann sé sambærilegur og ekki notaður nema um stuttan tíma.“*

Þessi umsögn er ekki byggð á gögnum eða hlutlægu mati, heldur fullyrðingum og sögusögnum þar sem eina tilvitnaða heimildin er maður á Hvammstanga að nafni Þorvaldur. Arnari var ekki gefinn kostur á að koma á framfæri upplýsingum. Hann segir í erindi sínu til úrskurðarnefndar um upplýsingamál að varabílstjóri sinn hafi 10-12 ára reynslu í vörubílaakstri, en hann sjálfur hafi átt og ekið vörubíl í tíu ár og verið rútubílstjóri í þrjú ár. Í umsögn Vegagerðarinnar segir að þeir hafi ekki verið með vörubíla í sex til sjö ár.

Fyrir þáttinn „*vanur eftirliti á Holtavörðuheiði*“ fær GS og varabílstjóri hans samtals 8 stig, en AE ekkert. Augljóst er að þeir aðilar, sem undanfarin ár hafa unnið fyrir Vegagerðina að snjómokstri á heiðinni komu einir til greina í punktagjöf fyrir þennan þátt.

Erfitt er að sjá hvernig hægt er að meta þekkingu tilboðsgjafa á veðri á Holtavörðuheiði. Þeir sem ekki hafa þekkingu á þessari heiði, en þekkja íslenskt veður, gætu kynnt sér sérstaklega veðurfar á þessu svæði. Vegalengdin sem boðin er út til snjómoksturs er frá Sanddalsá að Brú. AE eru búsettir nokkra kílómetra frá Brú og ættu því að þekkja nokkuð til tíðarfars á þessum slóðum. GS býr einnig þar í grennd, en að mati Vegagerðarinnar gefur þekking GS og varabílstjóra hans á veðri á heiðinni helmingi fleiri stig heldur en þekking AE.

## 7.

Niðurstaða punktagjafar Vegagerðarinnar var að fyrir tilboðið fékk GS 87 stig og fyrir mat á tilboðsgjöfum og tækjum þeirra 79 stig, samtals 166 stig. Kvartandi í þessu máli fékk 100 stig fyrir tilboðið og fyrir mat á tilboðsgjöfum og tækjum þeirra 59 stig, samtals 159 stig. Í greinargerðinni um útboðið segir að það að taka tilboði GS muni kosta Vegagerðina eitthvað meira en ef tilboði AE yrði tekið, en 35 ára reynsla GS í snjómokstri á Holtavörðuheiði vegi þó mjög þungt. Við mat á þessu útboði réðu fyrri störf hjá Vegagerðinni úrslitum um hvaða tilboð var talið hagstæðast.

## 8.

Séu verk boðin út á annað borð er það grundvallarforsenda að staða bjóðenda sé jöfn. Til þess að svo megi verða þurfa útboðsforsendur að vera skýrar og greinilegar. Í því máli sem hér er til umfjöllunar voru ekki gefnar upp forsendur fyrir mati á tilboðsgjöfum og tækjum þeirra í útboðsgögnum. Þær forsendur sem Vegagerðin byggði á við mat á þessum þáttum og kvartandi fékk aðgang að eftir úrskurð úrskurðarnefndar um upplýsingamál, eru að mestu leyti huglægar og órökstuddar. Tregða Vegagerðarinnar til þess að veita kvartanda aðgang að greinargerð með rökstuðningi um val á bjóðanda er til þess fallin að vekja grunsemdir um að ekki sé farið að réttum leikreglum.

## 9.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum. Þessu markmiði skal náð m.a. með því að vinna gegn samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaðnum. Útboð getur verið öflugt tæki til þess að efla samkeppni í viðskiptum og með því auka nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Hins vegar getur útboð snúist í andhverfu sína þegar útboðslýsingar eru óljósar eða liggja ekki fyrir. Tilboðsgjafar eru þá að leggja í kostnað við gerð tilboða á röngum forsendum.

Aðferðir Vegagerðarinnar við mat á tilboðsgjöfum og tækjum þeirra í útboðinu „*Vetrarþjónusta á Holtavörðuheidi 1997 til 2000*“ eru með þessum annmörkum og eru til þess fallnar að skerða samkeppni og hindra aðgang að markaðnum.

## 10.

Vegagerðin er veghaldari þjóðvega, samkvæmt lögum nr. 45/1994. Veghald merkir forræði yfir vegi og vegsvæði, þar með talið vegagerð, þjónusta og viðhald vega. Veghaldari er sá aðili sem hefur veghald. Vegamálastjóra er þó heimilt að fela einstaklingi, fyrirtæki, sveitarstjórn o.fl. aðilum veghald einstakra vegarkafla að nokkru eða öllu leyti, en Vegagerðin skal hafa eftirlit með að framkvæmdir séu viðunandi. Samkvæmt lögum er Vegagerðin þannig markaðsráðandi er varðar framkvæmdir eða eftirlit við gerð og viðhald þjóðvega.

Sá markaður sem hér um ræðir er starfsemi verktaka við viðhald s.s. snjómokstur á þjóðvegum. Í því útboði, sem hér er til umfjöllunar eru útboðsskilmálar með þeim hætti að órökstutt mat starfsmanna Vegagerðarinnar á tilboðsgjöfum réð úrslitum um það hver fékk það verk, sem boðið var út.

Slíkir útboðsskilmálar eru til þess fallnir að draga úr samkeppni og útiloka keppinauta frá markaðnum. Í 4. kafla samkeppnislaga er að finna ákvæði sem banna tilteknar tegundir samkeppnishamla sem að öllu jöfnu eru skaðlegar. Í 17. grein V. kafla laganna er hins vegar mælt fyrir um þær heimildir sem samkeppnisyfirkvöld hafa til þess að grípa inn í aðrar samkeppnishömlur en notaðar eru í 4. kafla laganna þegar þær eru með þeim hætti að þær teljast hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Íhlutun getur m.a. falið í sér bann eða fyrirmæli.

Það er mat samkeppnisráðs að Vegagerðin hafi með þeim aðferðum sem beitt var við mat á bjóðendum í útboðinu „*Vetrarþjónusta á Holtavörðuheidi 1997 til 2000*“ farið gegn markmiði samkeppnislaga. Vegagerðin fylgdi ekki viðteknum venjum við gerð útboða, þar sem grundvallarreglan er sú að bjóðendur viti fyrirfram hvaða mælikvarða verði beitt við mat á tilboðum þeirra. Til þess að koma í veg fyrir mismunun, auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum og efla þar með virka samkeppni beinir samkeppnisráð til Vegagerðarinnar þeim fyrirmælum sem greind eru í ákvörðunarorði.

#### **IV. Ákvörðunarorð:**

**„Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, beinir samkeppnisráð eftirfarandi fyrirmælum til Vegagerðarinnar:**

- 1. Vegagerðin hagi útboðslýsingum þannig að unnt sé samkvæmt þeim að meta tilboð á hlutlægan og faglegan hátt. Þess skal gætt við mat á tilboðum að þeim sem starfa á viðkomandi markaði sé ekki mismunað.**
- 2. Þess skal vandlega gætt að útboðslýsingar í útboðum Vegagerðarinnar séu skýrar og greinilegar og að forsendur fyrir mati á tilboðum séu aðgengilegar þeim sem í verkin bjóða.**
- 3. Vegagerðin skal, ef hagstæðasta tilboð er ekki jafnframt lægsta tilboð, senda bjóðendum greinargerð með rökstuðningi um valið á tilboðinu eigi síðar en þremur vikum eftir að ákvörðun um að taka tilboði hefur verið tekin, eins og segir í IST 30:1997, grein 9.3.1., sem Vegagerðin er aðili að.“**

*[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum [nr. 12/1998](#) og [nr. 14/1998](#)]*

