



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av tilbud. Beregning av anskaffelsens verdi

Innklagede sendte forespørsel om å inngi tilbud på akuttmedisinsk beredskap ifm. akutt- og hasteoppdrag i Vågsfjord-området uten veifast forbindelse. Klagers anførsler om at innklagede hadde brutt regelverket ved å ikke avvise valgte leverandørs tilbud førte ikke frem. Klager fikk heller ikke medhold i at innklagede hadde uriktig fastsatt anskaffelsens verdi.

Klagenemndas avgjørelse 10. oktober 2019 i sak 2018/569

Klager: Båt- og Motorservice AS

Innklaget: Universitetssykehuset Nord-Norge HF

Klagenemndas

medlemmer: Finn Arnesen, Halvard Haukeland Fredriksen, Karin Fløistad

Bakgrunn:

(1) Universitetssykehuset Nord-Norge HF (heretter *innklagede*) sendte 7. desember 2018 en forespørsel til tre leverandører om tilbud på avtale om akuttmedisinsk beredskap for hasteoppdrag i Vågsfjord-området uten veifast forbindelse. Avtalen skulle ha en varighet på 5 måneder, med opsjon på forlengelse i 6 + 6 måneder. Tilbudsfrist ble satt til 13. desember 2018.

(2) På første side i tilbudsforespørselen var det opplyst at anskaffelsen ble gjennomført som en åpen tilbudskonkurranse etter forskriften del I.

(3) I forespørselen punkt 1 var anskaffelsen beskrevet som følgende:

«Tjenesten skal være en supplerende tjeneste for akuttmedisinsk beredskap og omfatter transport av ambulansepersonell m/utstyr og eventuelt pasient på bære ved retur. Geografisk område er øyriket i Harstad kommune og primært de øyer som ikke har vei- eller fergeforbindelse.

Totalt antall oppdrag pr. år i området antas å utgjøre ca. 10 stk. Disse oppdragene vil primært løses med ambulansehelikopter, men for de tilfeller der dette ikke kan benyttes vil båttransport av ambulansepersonell iht. denne forespørsel benyttes. Oppdragsgiver anslår at et enkeltoppdrag der båttransport benyttes gjennomsnittlig vil ta ca. 3 timer å gjennomføre.»

(4) I punkt 3 stod det at «Tjenesten skal gjennomføres med én eller flere båter».

(5) Ett av kravene til båten(e) som skulle betjene beredskapskontrakten fulgte av punkt 3.1 i forespørselen, og var som følger:

Postadresse
Postboks 511
Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no
www.klagenemndssekretariatet.no

«Båt må i tillegg til fører og eventuelt øvrig mannskap ha plass til 2 stk. ambulansepersonell med utstyr og ved behov; pasient på bære (lett type)»

- (6) Det var videre i forespørselen punkt 3.5 stilt krav om at beredskapstjenesten måtte være tilgjengelig 24/7/365, og ifølge punkt 3.6 ha en reserveløsning ved driftsavbrudd. Tilbydere ble bedt om å *«beskrive sin reserveløsning ved tilbudsinnlevering»*.
- (7) I punkt 4 i forespørselen var leverandørens forpliktelser inntatt. Av punkt 4.1 fremgikk det at leverandøren forplikter seg til å *«Stille fartøy til disposisjon innen 30 min etter mottatt varsel iht. avtale»*. Videre stod det i punkt 4.4 at leverandøren forplikter seg til å *«Holde oppdragsgiver orientert dersom det oppstår hendelser som gjør at man ikke kan utføre oppdrag som beskrevet»*.
- (8) Tilbyder ble i punkt 5 bedt om å gi en *«kort beskrivelse av hvordan de ser for seg å dekke behovet skissert i denne forespørselen.»*
- (9) Kontrakt skulle ifølge forespørselen punkt 6 tildeles tilbyderen med det beste pristilbudet.
- (10) Innen tilbudsfristen mottok innklagede tilbud fra to leverandører, herunder fra Båt- og Motorservice AS (heretter *klager*) og Redningsselskapet (heretter *valgte leverandør*).
- (11) Innklagede meddelte i brev av 14. desember at valgte leverandør ble tildelt kontrakt, med følgende begrunnelse:

«Oppdragsgiver har vurdert at samtlige tilbud oppfylte de krav til tjenesten som var nedsatt i forespørselen. Kontrakt skulle tildeles den tilbyder som hadde det beste pristilbudet.

Tilbudet fra Redningsselskapet beløp seg på NOK 255 000 slik evaluert av Oppdragsgiver. Tilbudene fra Båt- og Motorservice A/S beløp seg på hhv NOK 2 722 000 og NOK 1 513 000, slik evaluert av Oppdragsgiver.

Etter dette tildeles kontrakt Redningsselskapet».

- (12) Kontrakt mellom innklagede og valgte leverandør ble inngått 17. desember 2018.
- (13) Klager brakte saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 24. desember 2018. Klagen ble avvist av klagenemndas sekretariat 4. september 2019 med hjemmel i klagenemndsforskriften § 9. Avvisningsvedtaket ble opphevet av klagenemndas leder 20. september 2019, fordi det etter nemndsleders oppfatning ikke var *«klart»* at klagers anførsler knyttet til valgte leverandørs reserveløsning ikke ville kunne føre frem.
- (14) Nemndsmøte i saken ble avholdt 7. oktober 2019.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (15) Innklagede har brutt regelverket ved å ikke avvise valgte leverandørs tilbud. Valgte leverandør har tilbudt fartøy som ikke er sertifisert for det formål som var angitt i forespørselen.

- (16) Valgte leverandør har ikke dokumentert at tilbudte fartøy oppfyller kravene til responstid nedsatt i forespørselen.
- (17) Innklagede har uriktig fastsatt anskaffelsens verdi, og av den grunn foretatt en ulovlig direkte anskaffelse.
- (18) Klager har varslet erstatningskrav mot innklagede, og ber nemnda ta stilling til ansvarsgrunnlaget og hvorvidt det er grunnlag for å kreve erstatning etter loven § 10.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (19) Det bestrides at valgte leverandørs tilbud skulle ha vært avvist. Den tjenesten som ble etterspurt var en supplerende tjeneste for akuttmedisinsk beredskap, hvor det ikke stilles krav om at tilbudte fartøy må ha sertifisering av det omfang Sjøfartsdirektoratet krever for fartøy som benyttes til organisert lege- og ambulansetjeneste.
- (20) Valgte leverandør har tilbudt en løsning som oppfyller de kravene til responstid som ble stilt i forespørselen.
- (21) Det bestrides at anskaffelsens verdi er vurdert feil.

Klagenemndas vurdering:

- (22) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av en beredskapstjeneste for Vågsfjord-området, som er en tjenesteanskaffelse. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser følger anskaffelsen forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 nr. 974.

Beregning av anskaffelsens verdi

- (23) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket ved uriktig å fastsette anskaffelsens verdi. Det er gjort gjeldende at tjenesten innklagede har etterspurt umulig kan falle utenfor forskriftens terskelverdier, hensett et normalt kostnadsnivå.
- (24) Klagenemnda viser til sekretariatets vurdering av dette spørsmålet i avvisningsvedtaket 4. september 2019, som klagenemnda slutter seg til:

«I invitasjonen til å delta i konkurransen, oppga innklagede at anskaffelsen ble gjennomført etter forskriften del I. Kontraktsverdien var i tilbudsforespørselen altså estimert til under 1,3 millioner kroner, jf. forskriften §§ 5-1 (2) og 5-3 (1).

Av forskriften § 5-4 (1) følger det at oppdragsgiver skal beregne kontraktens verdi på grunnlag av et anslag over den samlede betalingen ekskl. mva. Det følger videre av § 5-4 (2), at beregningen skal være «forsvarlig» på det tidspunkt oppdragsgiver innleder anskaffelsesprosessen. Oppdragsgivere omfattet av forskriften, har i utgangspunktet en plikt til å kunngjøre alle tjenesteanskaffelser over nasjonal terskelverdi på 1,3 millioner kroner ekskl. mva, jf. §§ 5-1 (2) og 8-17 (1).

Innklagede har forklart i brev til klager av 6. juni 2019, at i forkant av konkurransen ble kontrakten anslått å ha en verdi på ca. 700 000 kroner i året (til sammen skulle kontrakten ha en varighet på 5 + 6 + 6 måneder). Anslaget baserer seg på tall fra historiske oppdrag, og pasientgrunnlagstall. Som det fremgår av avsnitt 9 over, inngav da også valgte

leverandør et pristilbud på 255 000 kroner. Selv om klagers pristilbud beløp seg på henholdsvis 2 722 000 kroner og 1 513 000 kroner, endte innklagede opp med å inngå kontrakt basert på et tilbud hvor kostnadsnivået svarte til innklagedes estimat. Sekretariatet kan heller ikke se at klagers anførsler gir grunnlag for å konstatere at innklagedes verdianslag har vært uforsvarlig.

Klagers anførsler gir ikke grunnlag for å underkjenne innklagedes verdivurdering. På denne bakgrunn legger sekretariatet til grunn at anskaffelsen reguleres av forskriften del I. Det foreligger således heller ikke brudd på forskriftens kunngjøringsregler.»

Avvisning av valgte leverandørs tilbud

(25) Klager anfører videre at innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud. Klager viser for det første til at valgte leverandør har tilbudt fartøy som ikke er sertifisert i henhold til det Sjøfartsdirektoratet krever for fartøy som skal inngå i en organisert ambulansetjeneste.

(26) Som konstatert ovenfor, reguleres anskaffelsen av forskriften del I. Denne delen av forskriften inneholder ingen regler om avvisning. De grunnleggende kravene i loven § 4 må imidlertid respekteres. Sett i sammenheng innebærer kravene om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet at oppdragsgiver etter omstendighetene vil ha en plikt til å avvise tilbud som ikke oppfyller krav oppstilt i konkurransedokumentene. Begrensningene i oppdragsgivers adgang til å endre konkurransegrunnlaget etter forskriften §§ 8-4 (4) og 14-2 (1), avvisningsplikten etter forskriftens §§ 9-6 (1) bokstav b og 24-8 (1) bokstav b og presiseringen i § 9-3 av at dialog i tilbudskonkurranser kan gjelde alle sider ved tilbudene og andre mottatte dokumenter eller opplysninger, er alle utslag av de grunnleggende kravene omtalt i loven § 4, og kan dermed gi veiledning når det nærmere innholdet i kravene skal fastlegges. Det bør likevel utvises atskillig varsomhet med å la reglene i forskriften del II og III danne grunnlag for slutninger om hva de grunnleggende kravene i loven § 4 krever av anskaffelser omfattet av forskriften del I.

(27) I tilbudsforespørselen punkt 3.1 var følgende krav til båtberedskap oppstilt:

«Båt må i tillegg til fører og eventuelt øvrig mannskap ha plass til 2 stk. ambulansepersonell med utstyr og ved behov; pasient på bære (lett type)».

(28) Også her viser klagenemnda til sekretariatets vurdering av spørsmålet i avvisningsvedtaket datert 4. september avsnittene 20 til 22, som klagenemnda slutter seg til:

«Det var imidlertid ikke stilt krav til at tilbudte båter måtte ha sertifisering i den utstrekning Sjøfartsdirektoratet krever for fartøy som inngår i en «organisert lege- og ambulansetjeneste», jf. FOR-2014-12-22-1893 § 20 (2). Tjenesten var beskrevet som en supplerende tjeneste for akuttmedisinsk beredskap, som omfatter transport av ambulansepersonell og eventuelt pasient på bære i de tilfeller ambulanshelikopter ikke kan benyttes. Totalt antall årlige oppdrag var antatt å utgjøre om lag ti oppdrag, og oppdragene var primært forutsatt utført med helikopter. All den tid sertifisering ikke var oppstilt som et krav, kan sekretariatet ikke se at tilbyderne kunne ha noen berettiget forventning om at sertifisering var påkrevd. Hvorvidt fartøy til nevnte formål krever

passasjersertifikat, faller utenfor det nemnda skal ta stilling til, jf. klagenemndsforordningen § 12 (2).

Klager har videre anført at valgte leverandørs tilbud skulle ha vært avvist fra konkurransen da valgte leverandørs tilbudte primærfartøy trolig ikke kan møte kravene til responstid stilt i forespørselen. Klager viser i denne sammenheng til at valgte leverandørs fartøy drives av frivillige mannskaper.

I tilbudsforespørselen punkt 3.5 var det oppgitt at «Tjenesten må være tilgjengelig 24/7/365». Leverandørens forpliktelser var inntatt i punkt 4, hvor det i punkt 4.1 var stilt krav om at leverandøren må «Stille fartøy til disposisjon innen 30 min etter mottatt varsel iht. avtale». Det er ingenting som tilsier at valgte leverandør har tatt forbehold mot disse kravene. At valgte leverandørs tilbudte fartøy drives av frivillige mannskaper, gir heller ikke grunnlag for å konstatere at tilbudet ikke oppfyller de forannevnte kravene, slik klager hevder. Klagers anførsel fører ikke frem.»

- (29) Videre fremholder klager at valgte leverandørs tilbud skulle ha vært avvist fra konkurransen, fordi tilbudt reserveløsning ikke oppfyller kravene til responstid angitt i forespørselen. Valgte leverandør har tilbudt et reservefartøy som har stasjoneringssted på Andenes, med en innseilingstid på om lag 1,5 timer.
- (30) Av tilbudsforespørselen gikk det frem at beredskapstjenesten skulle betjene øyriket i Harstad kommune, nærmere bestemt Vågsfjord-området. I punkt 3.6 fremgikk det at tjenesten «må ha en reserveløsning ved driftsavbrudd. Tilbyder bes beskrive sin reserveløsning ved tilbudsinnlevering». Klagenemnda forstår dette slik at innklagede ville foreta en evaluering av de tilbudte reserveløsningene, basert på leverandørens beskrivelser. Det var ikke nærmere spesifisert hva som krevdes av reserveløsningen. Valgte leverandør har redegjort for sin reserveløsning, og innklagede har vurdert løsningen som akseptabel.
- (31) Riktignok var det, som nevnt i tilbudsforespørselens punkt 4.1 stilt krav til at leverandøren må stille fartøy til disposisjon «innen 30 min etter mottatt varsel iht. avtale». Lest i sammenheng, er klagenemnda av den oppfatning at forespørselen ikke kan forstås slik at dette kravet gjaldt tilbudt reserveløsning. Klagenemnda viser til at det er snakk om en reserveløsning til en reserveløsning. Det har da formodningen mot seg at kravet til responstid for førstnevnte er ment å gjelde fullt ut også for sistnevnte.
- (32) Dette underbygges av at den reserveløsningen som etterspørres i tilbudsforespørselens punkt 3.6 er en reserveløsning til «Tjenesten». Tjenesten skal etter innledningen i punkt 3 «gjennomføres med én eller flere båter». Dette tilsier at vurderingen av reserveløsningen skulle skje i lys av hvordan tilbyder vil dekke primærbehovet beskrevet i forespørselen, siden måten primærbehovet vil bli dekket på har betydning for vurderingen av reserveløsningen.
- (33) Det fremgår av tilbudsforespørselen at innklagede antar at det vil oppstå behov for båttransport av ambulansepersonell til Vågsfjord-området to til tre ganger per år. Det skal følgelig svært mye til før det er behov for reserveløsningen til reserveløsningen, ikke minst der tjenesten skal utføres med flere båter. Etter klagenemndas syn kan derfor ikke tilbudsforespørselen tolkes slik at innklagede har ment å anskaffe, og betale for, en beredskap som innebærer at det til enhver tid ligger en båt klar til innsats innen 30 minutter for det tilfellet at det eller de fartøyer som er tiltenkt å utføre oppdraget av en

eller annen grunn er forhindret. Både tilbudsforespørselens punkt 3.6 med krav til en nærmere beskrivelse av tilbudt reserveløsning, og punkt 4.4 om at leverandøren forplikter seg til å holde oppdragsgiver orientert dersom det oppstår hendelser som gjør at man ikke kan utføre et oppdrag som forutsatt, støtter opp under denne tolkningen.

- (34) Klagenemnda tilføyer at det er tale om en del 1-anskaffelse, og at denne delen av forskriften ikke inneholder regler om avvisning. Det rettslige vurderingstemaet er, som påpekt i avsnitt 26 ovenfor, om tildelingen av oppdraget til valgte leverandør innebærer et brudd på de grunnleggende kravene om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet i loven § 4.
- (35) Som det fremgår av klagenemndas drøftelser ovenfor, må tilbudsforespørselen forstås slik at den ikke stiller de samme krav til responstid for reserveløsningen som for primærtjenesten. Klagenemnda vil videre fremheve at det dreier seg om en anskaffelse med beskjedent antatt verdi, og at leverandørene har mulighet til å avklare de krav som ligger i tilbudsforespørselen. I tillegg må det som nevnt utvises atskillig varsomhet med å la reglene i forskriften del II og III, danne grunnlag for slutninger om hva de grunnleggende kravene i loven § 4 krever av en anskaffelse omfattet forskriften del I.
- (36) Klagers anførsel om at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist fører ikke frem.

Konklusjon:

Universitetssykehuset Nord-Norge HF har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Finn Arnesen

Dokumentet er godkjent elektronisk