



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse om syketransport i Hålogalandssykehuset HFs del av Nordland fylke. Klagenemnda fant at det var i strid med regelverket ikke å se hen til alle klagers pristilbud under tilbudsevalueringen. Forøvrig fant klagenemnda ikke at det forelå brudd på regelverket.

Klagenemndas avgjørelse 21. august 2006 i sak 2005/121

Klager: Nordland Taxi AS

Innklaget: Helse Nord RHF

Klagenemndas medlemmer: Per Christiansen, Svein Dahl, Andreas Wahl.

Saken gjelder: Dokumentasjon for kvalifikasjoner. Prisevaluering.

Bakgrunn:

- (1) Helse Nord HRF (heretter kalt innklagde) kunngjorde i begynnelsen av desember 2004 en åpen anbudskonkurranse om syketransport i Hålogalandssykehuset HFs del av Nordland fylke. Konkurransen omfattet 13 kommuner/områder i fylket. Det kunne inngis tilbud på en del, flere deler eller alle delene (dvs. kommuner/områder). Denne saken gjelder sykehustransport for Hadsel/Vågan.
- (2) Videre het det i konkurransegrunnlagets punkt 4 at tilbudet skulle deles inn i to deler: syketransport med inntil 3 passasjerer i bilen og syketransport med inntil 15 passasjerer i bilen. Det var adgang til å gi tilbud på begge delene enkeltvis eller samlet.
- (3) I konkurransegrunnlaget var det fastsatt at leverandørene skulle gi blant annet følgende dokumentasjon på kvalifikasjonene:

"Pkt. 2.2 Dokumentasjon kapasitet

Tilbyder må dokumentere kapasitet til å dekke oppdragsgivers behov for syketransport i det geografiske området som omfattes av avtalen. Det skal oppgis antall kjøretøy og stasjoneringsssted for disse. Det vil være behov for både 5 seters biler og større kjøretøy som også er rullestoltilpasset. Avtaler med eventuelle underleverandører må dokumenteres. Dersom det ikke er inngått avtaler med underleverandører når tilbudet leveres, må det dokumenteres i tilbudet at dette vil

bli gjort og med hvem. Avtaler med underleverandører må være inngått før avtale med Helse Nord RHF kan inngås.

[...]

Pkt. 2.4 Tilbyders organisasjon

Tilbyder skal vedlegge en beskrivelse av egen organisasjon som skal dokumentere følgende:

- Eierstruktur.*
- Antall ansatte*
- Antall biler tilbyder har til disposisjon i eget eie og/eller hos andre.*
- Lokalisering av hovedkontor og kjøretøy.*

Pkt. 2.5 Konsesjoner/løyver

Tilbyder må dokumentere konsesjoner/løyver for utførelse av transporttjenesten.

Pkt. 2.6 Tilgjengelighet

Tilbyder må dokumentere tilgjengelighet for oppdrag 24 timer i døgnet i avtaleperioden.

Pkt. 2.7 Reaksjonstid

Tilbyder må dokumentere at maksimal tid for ikke forhåndsbestilte turer (bl.a. øyeblikkelig hjelp turer) fra bestilling til bilen er på vei til hentested, ikke skal overstige 15 minutter.”

- (4) Videre fremgikk det avslutningsvis under punkt 2 i konkurransegrunnlaget at manglende attester og dokumentasjon ”vil medføre avvisning av tilbud”.
- (5) I konkurransegrunnlaget var tildelingskriteriene angitt slik:

”Det mest fordelaktige tilbudet velges ut fra en totalvurdering av følgende kriterier (i prioritert rekkefølge):

6.1.1 Pris

Jfr. konkurransegrunnlagets pkt. 4.1

6.1.2 Kvalitet

Jfr. konkurransegrunnlagets punkt 3.2.1”

- (6) I konkurransegrunnlagets punkt 3.2.1 var det angitt krav til angivelse av kjøretøy som skulle benyttes:

”Kvalitet – kjøretøybeskrivelse

Anbyder skal oppgi hvilke(t) kjøretøy som disponeres, årsmodell, antall seter/passasjerer bilen(e) er registrert for, om bilen(e) er tilpasset og godkjent for rullestolbrukere, inn- og avstigingsmuligheter/hjelpetrinn, solskjerming, stolregulering/regulering av stolrygg, sittekomfort/type sete, barnesete, støydemping, klimaanlegg, bilens fjæringssystem og lignende. Bruk vedlegg 5.”

- (7) I konkurransegrunnlagets vedlegg 6 - Tilleggsopplysninger - fremgikk det under punkt 2:

”Transportkontoret vil til enhver tid inneha opplysninger om pasientens transportbehov. Ut fra disse og andre relevante opplysninger vil transportkontoret finne den type bil som ansees å være mest hensiktsmessig å benytte på reisen til behandler og for eventuell returtransport.

Dette innebærer at en bil med 5 seter vil være mest aktuell å benytte på de transporter der det av helsemessige årsaker er rekvirert ”bil alene”, der pasienten også skal i retur, ved korte turer, tilkjøringsturer, internkjøring i egen kommune og ved øhj turer [øyeblikkelig hjelp turer].”

- (8) I vedlegg 4 til anskaffelsesprotokollen var leverandørenes spørsmål til konkurransegrunnlaget, og innklagedes svar på disse, inntatt. Spørsmål 19 berørte konkurransegrunnlagets vedlegg 6, punkt 2. Som svar på spørsmål 19 opplyste innklagede:

”Under vedlegg 6, pkt. 2 sies det i konkurransegrunnlaget at det ”vil være mest aktuelt” å benytte en 5-seters bil når det er rekvirert ”bil alene”. Det sies også i avsnittet før at transportkontoret vil velge den bil som det er mest hensiktsmessig å benytte for den transport det gjelder.

Dette betyr ikke at det skal velges en 5-seters bil. Kvaliteten på en turvogn kan være like god og bedre enn kvaliteten på en 5-seteres bil.

Transportkontoret vil være informert om hvem som er anbudsvinner, og vil organisere transporten ut fra følgende parametere: Hvem Helse Nord har inngått avtale med, transportbehov, pris, kvalitet og tilgjengelighet.”

- (9) Innen tilbudsfristens utløp leverte blant annet Nordland Taxi AS (heretter kalt klager) og Henningsvær Taxi inn tilbud.

- (10) I tilbudet fra Henningsvær Taxi fremgikk det med hensyn til kapasitet:

*”I forbindelse med anbudet **tilbyr Henningsvær Taxi totalt 9 – ni – løyver** med mulighet for utvidelse til flere løyver om behovet skulle oppstå, se vedlagte bekreftelse fra samferdselskontoret.*

Antall kjøretøy er i dag:

- 3 stk 5 seters biler.
- 4 stk minibusser (2 stk 10 seter og 2 stk 17 seter.)

Stasjoneringssted:

- Henningsvær Taxi vil stasjonere biler der hvor oppdragsgiver mener det er hensiktsmessig.
- Mulig stasjoneringssted kan være i Svolvær, Henningsvær eller annet sted dersom det er behov for det.
- [...]

Om dagens antall biler skulle vise seg å være for få til å dekke oppdragsgivers behov, vil det innen meget kort tid kunne settes biler til å betjene de allerede eksisterende 3 løyver som i dag ikke har tilhørende biler.

Skulle behovet vise seg å stige over denne totale kapasiteten vil det også innen meget kort tid kunne skaffes tilveie flere løyver ut over dagens totale 9 løyver.”

- (11) Klager ga i sitt tilbud tre ulike priser. Om pristilbud nr. 3 het det i tilbudet:

”[...], tilbyr vi i Prisutfyllingsskjema nr. 3 en ennå lavere pris pr. løpende kilometer for hver av delene og på ventetid dersom oppdragsgiver velger å tilby selskapet kontrakt for begge delene i samtlige kommuner/områder som anbudskonkurransen omfatter (Se pkt. 3 i tabelloversikten nedenfor)

Vårt utfyllende, volumbaserte tilbud er med utgangspunkt i ovennevnte, som følger:

		<3 pax	<15 pax	Ventetid
1	[...]	[...]	[...]	[...]
2	[...]	[...]	[...]	[...]
3	<i>Pris pr. løpende kilometer og ventetid ved kontrakt på <u>begge delene i samtlige kommuner/områder:</u></i>	<i>Nok [...] (- 6 %)</i>	<i>Nok [...] (- 8,1 %)</i>	<i>Nok [...] (- 8 %)”</i>

- (12) I tilbudsevalueringen valgte innklagede å se bort fra klagers pristilbud nr. 3, under henvisning til at det måtte anses konkurransevidende å se hen til dette.
- (13) Innklagede tildelte kontrakt til Henningsvær Taxi og dette ble meddelt leverandørene ved brev av 17. mars 2005. Av tildelingsbrevet fremgikk det at pris var utslagsgivende.
- (14) Avtale ble inngått mellom innklagede og Henningsvær Taxi 15. april 2005.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (15) Innklagede har brutt regelverket for offentlige anskaffelser.
- (16) Henningsvær Taxi kan ikke med løyve for kun en liten bil ha dokumentert tilstrekkelig kapasitet til å dekke oppdragsgivers samlede behov for syketransport med liten bil i det geografiske området som omfattes av avtalen. Gimsøy Taxi v/Kåre Kristiansen trakk seg fra underleverandøravtalen med Henningsvær Taxi den 9. april 2005.
- (17) Henningsvær Taxis stasjoneringssted er ca 100 km fra det aktuelle anbudsområdet og har derfor i realiteten ingen liten bil for disposisjon i anbudsområdet.
- (18) Henningsvær Taxi har allerede avtale med innklagede på all syketransport med stor bil i anbudsområdet. Det må derfor kunne antas at innklagede har utnyttet muligheten og kapasiteten i denne avtalen til transport av pasienter som kan

benytte denne type transport. Det aktuelle transportvolum som skal ivaretas ved liten bil, er av innklagede oppgitt å være tilsvarende det som pr. i dag blir ivaretatt av tre bostedsløyvehavere i området. Det samlede volum på dette utgjør ca. 85 % av de tre løyvehavernes totale antall transportkilometer pr. år.

- (19) Innklagede har krevd dokumentasjon på tilgjengelighet for oppdraget 24 timer i døgnet, en reaksjonstid som ikke kan overstige 15 minutter samt en fremmøtetid som ikke skal overstige den tid områdets nåværende taxinæring bruker fra sine forskjellige stasjoneringsteder og frem til pasienten. Disse dokumentasjonskravene medfører at valgt leverandør skal ha liten bil stasjonert i anbudsområdet. Henningsvær Taxi har verken materiell eller løyve til å tilby dette. Henningsvær Taxis tilbud skulle derfor ha vært avvist.
- (20) Kvalitet er et av tildelingskriteriene. I konkurransegrunnlaget punkt 3.2.1 stilles det spesifikke kvalitetskrav for bil registrert for inntil 5 personer. Henningsvær Taxi kan ikke oppgi eller dokumentere å kunne disponere en slik bil i anbudsområdet. Til dette kreves at vedkommende har eget taxiløyve i det aktuelle området.
- (21) Klager innga tre pristilbud hvorav pristilbud nr. 3 forutsatte at klager ble tildelt kontrakt i alle områder. Prismodellen som ble benyttet i tilbudet var saklig og forretningsøkonomisk forsvarlig ved at det blir flere ruter å fordele faste kostnader på og det kan komme andre stordriftsfordeler. Det var ikke adgang til å se bort fra klagers pristilbud nr. 3. Det var ikke på forhånd varslet at det ikke skulle være lov å gi rabatterte priser dersom man fikk alle områdene. Det er da i strid med kravet til forutberegnetlighet i lovens § 5 å se bort fra prisalternativ nr. 3.

Innklagedes anførsler:

- (22) Innklagede bestrider å ha brutt regelverket for offentlige anskaffelser.
- (23) Innklagede har i konkurransegrunnlaget fastsatt at det er behov for både fem-seters biler og større kjøretøy som også er rullestoltilpasset. Det fremgår av Henningsvær Taxis tilbud at tilbudet omfatter tre fem-seters biler og fire kjøretøyer med ti eller flere seter. Henningsvær Taxi oppfyller dermed innklagedes krav til kapasitet.
- (24) Det er ikke behov for at de fem-seters kjøretøyene fysisk er stasjonert i anbudsområdet. Mer enn 95 % av transportoppdragene er forhåndsbestilte, og de bilene som transportkontoret setter opp til å utføre transporten, vil være på hentested til avtalt tid. De resterende 5 % av transporten kan utføres så vel med liten som stor bil.
- (25) Henningsvær Taxi har bekreftet at de har en tilgjengelighet på 24 timer og en reaksjonstid på 15 minutter og oppfyller dermed kravene i konkurransegrunnlaget på disse punktene.
- (26) Det er ukjent for innklagede at det skal være krevd *"en fremmøtetid som ikke skal overstige den tid områdets nåværende taxinæring bruker fra sine forskjellige stasjoneringsteder og frem til pasienten"* slik hevdet av klager. Dette er ikke relevant da 95 % av turene vil være forhåndsbestilte.

- (27) Innklagede var berettiget til å se bort fra klagers pristilbud nr. 3. Dette prisalternativet ville bidra til å utelukke små aktører som ønsker å være med i konkurransen. Dette vil være konkurransevridende ved at små aktører ikke kan delta på like vilkår og store aktører kan benytte dette for å sikre og fastholde sitt monopol i markedet, jfr. forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1(2). Det vises også til Nærings- og handelsdepartementets veileder punkt 1.2 hvor det fremgår at *”konkurransen skal skje på like vilkår for alle leverandører”*.

Klagenemndas vurdering:

- (28) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen gjelder en prioritert tjeneste, jf forskrift om offentlige anskaffelser § 2-4 kategori 2, og anskaffelsens verdi overstiger EØS-terskelverdiene, jf § 2-2. Forskriftens del I og II kommer derfor til anvendelse, jf § 2-2 (2).

Valgte leverandørs kapasitet

- (29) Konkurranses grunnlaget stilte krav om at leverandørene skulle dokumentere kapasitet. Henningsvær Taxi leverte dokumentasjon på at selskapet, sammen med underleverandørene, disponerte fire drosjeløyver og fem turvognløyver. Det er ikke dokumentert for klagenemnda at innklagede var informert om at Gimsøy Taxi trakk seg som underleverandør for Henningsvær Taxi. Uansett var Gimsøy Taxi underleverandør på tilbudstidspunktet. Innklagede måtte derfor forholde seg til det som var opplyst i tilbudet fra Henningsvær Taxi.

- (30) Innklagede vurderte det slik at Henningsvær Taxis kapasitet var tilstrekkelig til å dekke behovet for syketransport. I denne vurdering har innklagede et skjønn som bare i begrenset grad kan overprøves av klagenemnda. Klagenemnda kan ikke se at skjønnets er uforsvarlig.

- (31) I konkurranses grunnlaget var det sagt at det skulle opplyses om stasjoneringssted for de bilene leverandørene disponerte. Det var imidlertid ikke stilt krav om bestemte stasjoneringssteder, og innklagede har opplyst at det ikke var behov for at fem-seters kjøretøyene fysisk var stasjonert i anbudsområdet. Ettersom valgte leverandør hadde løyver som gjaldt i hele Nordland fylke, kan klagers anførsel om at valgte leverandør i realiteten ikke har liten bil til disposisjon i anbudsområdet ikke føre frem.

Valgte leverandørs tilgjengelighet og reaksjonstid

- (32) I konkurranses grunnlaget var det satt som kvalifikasjonskrav at tilbyderne skulle dokumentere tilgjengelighet for oppdrag 24 timer i døgnet. Videre var det stilt krav om at tilbyderne skulle dokumentere at maksimal reaksjonstid (dvs. tid fra bestilling, til bilen er på vei til hentested) for ikke forhåndsbestilte turer var 15 minutter.

- (33) Forskriftens § 5-5 gir oppdragsgiver adgang til å stille krav til leverandørenes kvalifikasjoner, herunder *”tekniske kvalifikasjoner”*. Med tekniske kvalifikasjoner forstås leverandørenes evne og kapasitet med hensyn til å oppfylle kontraktsforpliktelsene, jf Amdal/Roll-Matthiesen. Klagenemnda legger til grunn at tilgjengelighet og reaksjonstid må anses å omfattes av *”tekniske kvalifikasjoner”*.

- (34) Forskriftens § 5-11 regulerer uttømmende hvilke former for dokumentasjon på leverandørenes tekniske kvalifikasjoner oppdragsgiver kan kreve fremlagt, jf klagenemndas avgjørelse i sakene 2003/31 og 2003/65. Det vises også til EF-domstolens sak 76/81. Ved tjenestekontrakter kan oppdragsgiver blant annet kontrollere leverandørens ”produksjonskapasitet”, jf forskriftens § 5-11 (1) bokstav c, nr. 3. Etter klagenemndas syn må både tilgjengelighet og reaksjonstid gå inn under begrepet produksjonskapasitet.
- (35) Henningsvær Taxi har dokumentert tilgjengelighet og reaksjonstid ved å legge ved kopi av løyver og vognkort på biler som firmaet disponerer. I tillegg har Henningsvær Taxi gitt en bekreftelse på at kravene til tilgjengelighet og reaksjonstid vil bli overholdt. Klagenemnda kan etter dette ikke se at Henningsvær Taxi skulle vært avvist.
- Vurderingen av klagers pris*
- (36) Klager innga tre pristilbud hvorav pristilbud nr. 3 forutsatte at klager ble tildelt kontrakt i alle områdene som var omfattet av konkurransen. Innklagede valgte å se bort fra dette pristilbudet. Spørsmålet er om innklagede kunne gjøre dette uten på forhånd å varsle at det ikke kunne inngis rabatterte priser.
- (37) Konkurransen gjelder flere kommuner/områder innenfor Nordland fylke. Det kunne inngis tilbud på ett, flere eller alle områdene. Det kunne videre inngis tilbud på transport med inntil 3 passasjerer i bilen eller transport med inntil 15 passasjerer i bilen, eller det kunne inngis tilbud på begge disse delene samlet. Kontrakt skulle tildeles den/de leverandøren(e) som leverte det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, hvorav pris var et av kriteriene i vurderingen.
- (38) Ved vurderingen av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, må hele anskaffelsen ses under ett. Det var ikke opplyst i konkurransegrunnlaget at det ikke kunne inngis tilbud med rabatterte priser. Klagenemnda kan dermed ikke se at klager skulle være forhindret fra å levere inn tilbud med rabattert pris dersom klager fikk tildelt kontrakt i alle områdene. Etter klagenemndas syn vil klagers pristilbud nr. 3 være relevant i vurderingen av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Innklagede var således ikke berettiget til å se bort fra dette i tilbudsevalueringen. Klagenemnda finner at innklagede med det har brutt forskriftens § 10-2 (1) og kravet til forutberegnelighet i lovens § 5.

Konklusjon:

Helse Nord RHF har brutt forskrift om offentlige anskaffelser § 10-2 (1) og kravet til forutberegnelighet i lov om offentlige anskaffelser § 5 ved bare å ta hensyn til to av klagers tre pristilbud i tilbudsevalueringen.

For klagenemnda
21.8.2006

Svein Dahl