

Konkurrenceudsættelse - Vedligeholdelse af Marinehjemmeværnets fartøjer

1. INDLEDNING

Forsvarskommandoen har ved brev af 11. april 2014 anmodet mig om at gennemgå det samlede forløb relateret til Forsvarets Materieltjenestes konkurrenceudsættelse af vedligeholdelsen af Marinehjemmeværnets fartøjer, med henblik på at vurdere, om Forsvarets Materieltjeneste har ageret i overensstemmelse med de for konkurrencen valgte udbudsbetinger.

Gennemgangen skal blandt andet belyse skibsinspektørernes rolle i sagen, herunder om deres adgang til tilbudsmaterialet har haft eller kan have haft indflydelse på afgørelsen.

Såfremt det vurderes, at udbudsbetingerne ikke er overholdt bedes gennemgangen af sagen suppleret med en vurdering af, om der er grundlag for at gøre personaleansvar gældende.

Vurderingen er foretaget på baggrund af det fra Forsvarets Materieltjeneste (FMT) modtagne konkurrencegrundlag, de indkomne tilbud samt FMT's evalueringsmateriale.

Indledningsvis i afsnit 2 beskrives det faktiske hændelsesforløb ud fra de foreliggende dokumenter, ligesom arbejds- og funktionsfordelingen mellem Skibstypeinspektører og Skibsinspektører beskrives. Derefter vil den gennemførte evaluering af mindstekrav samt pointtildeling i forhold til konkurrenceparametrene blive behandlet i afsnit 3. I afsnit 4 behandles spørgsmålet om valget mellem at indgå kontrakt med ét værft eller to værfter. I afsnit 5 foretages en sammenfatning og konklusion.

2. **DET FAKTISKE HÆNDELSESFORLØB OG DE FORELIGGENDE DOKUMENTER**

2.1 **Annoncering**

Ved offentliggørelse 9. september 2011 i udbudsavisen.dk annonceredes et nationalt udbud af en rammeaftale om udførelse af eftersyn og vedligeholdelse af Marinehjemmeværnets fartøjer.

Af annoncen fremgår, at:

"for at sikre en tilstrækkelig kapacitet og forsyningsikkerhed forbeholder FMT sig ret til at indgå parallelle aftaler med op til 2 firmaer."

7 firmaer tilkendegav rettidigt interesse i modtagelse af udbudsmaterialet. Det drejede sig om Faaborg Værft A/S, Søby Værft A/S, Wärtsilä Danmark A/S, Danish Yacht A/S, A/S Hvide Sande Skibs- og Baadebyggeri, Assens Skibsværft A/S og A/S Grenaa Skibsværft.

Udbudsmaterialet blev udsendt til de 7 firmaer den 22. september 2011.

Af udbudsbetingelserne fremgår på side 3, at FMT forbeholder sig ret til at indgå kontrakt med én leverandør eller indgå enslydende aftaler med to forskellige leverandører. Herudover fremgår de nærmere krav til tilbuddene samt betingelser for tildeling af kontrakt.

Der blev med de 7 nævnte virksomheder gennemført besigtigelse af de omfattede skibstyper den 5. oktober 2011.

På baggrund af besigtigelsen og de herunder rejste spørgsmål blev der foretaget visse ændringer og præciseringer af udbudsmaterialet, hvilket blev meddelt alle leverandører ved brev af 6. oktober 2011.

Ved mail af 12. oktober 2011 meddelte Danish Yacht A/S, at selskabet ikke ønskede at byde på opgaven.

De tilbageværende tilbudsgivere stillede løbende spørgsmål, som FMT besvarede ved samtidig meddelelser til alle tilbudsgivere ved e-mails af 12. oktober, 18. oktober, 19. oktober, 20. oktober samt 21. oktober 2011.

Ved brev af 19. oktober 2011 anmodede FMT de 6 tilbageværende tilbudsgivere om yderligere oplysninger om priser for forbrugsafregnede ydelser.

De 6 tilbageværende tilbudsgivere indsendte alle rettidigt tilbud.

På baggrund af tilbudsevalueringen blev der truffet afgørelse om indgåelse af kontrakt med Søby Værft A/S. Kontrakten blev tildelt ved brev til Søby Værft A/S af 19. december 2011. Afslagsskrivelser blev fremsendt til de øvrige tilbudsgivere samme dato.

Evalueringsmaterialet består i det for mig foreliggende materiale af følgende dokumenter:

- Evalueringsnotat dateret 10. november 2011, udarbejdet af [redacted] (evalueringsnotatet er i én af de to elektroniske eksemplarer, jeg har modtaget, navngivet "Notat - tilbuds-evaluering - rev. 16-12-2011").
- Notat om indgåelse af kontrakt vedr. vedligeholdelse af Marinehjemmeværnets fartøjer, udarbejdet af [redacted] (udateret, men afgivet på baggrund af evalueringsnotat af 10. november 2011).
- Indstilling om indgåelse af kontrakt vedr. vedligeholdelse af MHV fartøjer af 27. november 2011, udarbejdet af [redacted]
- Sagsoplæg til beslutningsbriefing nr. 2 for vedligeholdelse af Marinehjemmeværnets fartøjer, KAMA (udateret, men navngivet i elektronisk form med angivelse af 2. december 2011).
- Supplerende information til BB2 af 15. december 2011, udarbejdet af [redacted]
- Referat fra beslutningsbriefing 2 den 19. december 2011 vedrørende vedligeholdelse af Marinehjemmeværnets fartøjer. Deltagerne på mødet var [redacted]

Samtlige evalueringsdokumenter anbefaler indgåelse af kontrakt med ét værft.

Hertil kommer følgende øvrige dokumenter, der efter det oplyste indgik som baggrundsmateriale for evalueringen:

- Notat vedrørende fordele og ulemper ved valg mellem ét-værftsløsning eller to-værftsløsning af 14. november 2011 udarbejdet af [redacted]

- Oplæg til detaljering af evaluering af vedligeholdelseskontrakt for MHV fartøjer af 7. december 2011 udarbejdet af [REDACTED]

2.2 Skibstypeinspektører og Skibsinspektører

Ved notat af 29. april 2014, udarbejdet af [REDACTED], er henholdsvis Skibstypeinspektørerne (STI) og Skibsinspektørernes (SI) arbejds- og ansvarsområder beskrevet, ligesom der er vedlagt et uddrag af funktionsbeskrivelsen for STI og SI.

Det fremgår heraf, at Skibstypeinspektører (STI) er ansvarlige for den del af den planlagte vedligeholdelse, som foregår ved eksterne leverandører. STI fungerer som FMT repræsentant i forbindelse med værftsophold, og forestår såvel godkendelse af det udførte arbejde og egentlig modtagelseskontrol, samt deltager som kunde i afleveringsforretningen. I forbindelse med konkurrenceudsættelse af vedligeholdelsesarbejder udarbejder STI specifikationer og bidrager med bl.a. teknisk evaluering af de indkomne tilbud. I praksis forestår en sagsbehandler fra Indkøbsdivisionen konkurrencen og trækker på STI i forbindelse med evalueringen af tekniske forhold. STI har således fået indblik i de indkomne tilbud og rapporteret kommentarer til sagsbehandleren fra Indkøbsdivisionen, der herefter i fornødent omfang medtager disse i det evalueringsnotat, som danner beslutningsgrundlag for KCM eller dennes foresatte.

Skibsinspektørerne (SI) fungerer på vegne af Chef FMT, som har det materiefaglige ansvar herunder ansvaret for materielsikkerheden, skibssikkerheden og arbejdsmiljø m.v.

3. EVALUERING AF TILBUD

Ifølge konkurrencebetingelsernes pkt. 16 vil tildeling af kontrakten ske til den tilbudsgiver, der har afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud, baseret på underkriterier og vægte som følger:

- *Pris – vægter 55 %.*
- *Kapacitet – vægter 25 %.*
- *Kvalitet – vægter 20 %, som opdeles i 2 underkriterier:*
 - *Overdækning – som vægter 15 %.*
 - *Certificeret ISO 9001 kvalitetsstyringsystem – som vægter 5 %.*

Herudover er der i konkurrencebetingelserne beskrevet en række mindstekrav for værftsydelsen, samt krav til medsendelse af dokumentation.

Af evalueringsrapporten fremgår, at alle 6 indkomne tilbud overholder samtlige mindstekrav og krav til dokumentation, ligesom der ikke findes at være taget forbehold over for kontrakten.

Efter en grundig gennemgang af tilbuddene har jeg ikke fundet grundlag for at anfægte dette.

Evalueringen er nærmere beskrevet i ovennævnte evalueringsnotat dateret 10. november 2011. Om evalueringen bemærker jeg følgende:

3.1 Pris - 55 %

I konkurrencebetingelserne er om kriteriet pris på side 10 angivet:

"Ad evalueringskriteriet pris: Evalueringen vil blive baseret på en estimeret beregning af det enkelte tilbuds samlede gennemsnitlige omkostning pr. år ved håndtering af samtlige 30 fartøjer over en 5 årig periode ("Tilbuddets evalueringspris"). Metoden til beregning af tilbuddets evalueringspris fremgår af andet underregneark i det regneark til prisafgivelse der er indeholdt som underbilag 5 på medsendte CD-ROM."

Der fremgår af evalueringsnotatet punkt 5.2, at tilbuddene vurderes ud fra en udregnet totalpris baseret på vedligeholdelse af alle 30 fartøjer på et år (evalueringprisen) set i forhold til en "targetpris", som udgør gennemsnittet af evaluering priserne af de indkomne konditionsmæssige tilbud. De beregnede evaluering priser er angivet som følger:

<i>"Grenaa Værft A/S:</i>	<i>DKK 22.808.000,00</i>
<i>Assens Skibsværft A/S</i>	<i>DKK 23.637.875,00</i>
<i>Hvide Sande Skibs- og Baadebyg.</i>	<i>DKK 27.302.991,60</i>
<i>Søby Værft A/S</i>	<i>DKK 19.876.784,90</i>
<i>Faaborg Værft A/S</i>	<i>DKK 19.480.734,00</i>
<i>Wärtsilä Danmark A/S</i>	<i>DKK 31.290.732,00"</i>

Targetprisen er på denne baggrund udregnet til DKK 24.066.186,25.

Om pointtildelingen fremgår:

"Pointtildeling: Tilbud er tildelt point efter en lineær skala, hvor det enkelte tilbuds procentuelle afvigelse i forhold til targetprisen er omregnet til point i en 0 til 10 points skala, med targetpris ~ 5 point. Skalaens "stigning" er fastsat ud fra et interval på +/- 25,0 % fra "targetpris". Der anvendes 2 decimaler ved pointtildelingen.

Der kan derfor opstilles følgende liste over de enkelte tilbuds "score":

Leverandør	Score
Grenaa Skibsværft	6,05
Assens Skibsværft	5,36
Hvide Sande	2,31
Søby Værft	8,48
Faaborg Værft	8,81
Wärtsilä Danmark	0

(Wärtsilä Danmark opnår reelt scoren -1,00, men da det ikke giver mening at anvende negative score er den i ovenstående fastsat til 0 point)"

Udregningen af evalueringsprisen fremgår desuden af et internt evalueringsregneark.

3.1.1 Vurdering:

Evalueringen af underkriteriet pris er på baggrund af det for mig foreliggende materiale foretaget i overensstemmelse med konkurrencebetingelserne. Den anvendte pointmodel er i øvrigt ikke usædvanlig, og må anses for at være konkret egnet til at give et retvisende billede af forskellen mellem de indkomne tilbudspriser.

Klagenævnet for Udbud har i kendelse af 13. november 2012, *Recall Danmark A/S mod Arbejdsmarkedets Tillægspension*, accepteret en model, der på samme vis tog udgangspunkt i en targetpris, der udgjordes af gennemsnitsprisen af de indkomne tilbud. I sagen anvendtes dog en +/- 75 % interval, samt en pointskala fra 0-16, hvilket medfører, at der skal større prisforskelle i tilbuddene til at bringe hele skalaen i anvendelse. Der var i sagen tale om en prisforskel på + 48,8 % fra den billigste til den dyreste, hvor den billigste pris opnåede 10,1 point, mens den dyreste opnåede 5,9 point. Klagenævnet fandt, at allerede da det billigste tilbud havde opnået 71,2 % flere point end den dyreste var der ikke grundlag for at antage, at pris-kriteriet kom til at vægte mindre end de i udbudsbetingelserne angivne 45 %.

Den anvendte model i nærværende sag bringer (næsten) hele pointskalaen i brug, hvorfor spredningen i priserne konkret afspejles i de tildelte point.

På denne baggrund må den anvendte model for prisevaluering anses for konkret egnet.

3.2 Kapacitet - 25 %

I konkurrencebetingelserne er om kriteriet kapacitet på side 10 angivet:

"Ad evalueringskriteriet kapacitet: Som det fremgår af pkt. 4 skal tilbuddet indeholde bekræftelse på at det tilbydende værft kan udføre eftersyn på mindst 15 fartøjer for at tilbuddet anses som konditionssvarende. Herud over skal tilbuddet oplyse hvor mange

fartøjer ud over de 15, og op til maksimalt 30, værftet vil garantere at kunne udføre eftersyn på. Disse oplysninger indgår i evalueringen af kriteriet kapacitet."

Om pointtildelingen for kriteriet kapacitet fremgår af evalueringsnotatet punkt 5.3, at:

"Point tildeles efter en lineær skala, hvor det garanterede antal fartøjer pr. år omsættes til point, fra 0 til 10, ud fra det enkelte tilbuds procentuelle opfyldelsesgrad af kapacitetsbehovet, dvs. vedligeholdelse af fra 15 til 30 fartøjer."

Der er ikke angivet krav til dokumentation af kapaciteten.

Hvide Sande Skibs- og Baadebyggeri A/S, Søby Værft A/S og Wärtsilä Danmark A/S garanterede alle at udføre eftersyn på 30 fartøjer pr år, hvorfor disse fik 10 point.

Grenå Skibsværft A/S og Faaborg Værft A/S garanterede eftersyn på 25 fartøjer pr år, hvorfor disse fik 6,66 point (66,6 % opfyldelsesgrad).

Assens Skibsværft A/S angav at ville påtage sig yderligere 60 fartøjer, hvorfor dette tillige fik 10 point.

3.2.1 Vurdering:

Evalueringen af underkriteriet kapacitet er på baggrund af det for mig foreliggende materiale foretaget i overensstemmelse med konkurrencebetingelserne.

3.3 Kvalitet - 20 %

Underkriteriet kvalitet indeholdt to delkriterier; overdækning (15 %) og ISO 9001 kvalitets-sikringssystem (5 %).

3.3.1 Overdækning

I konkurrencebetingelserne er om delkriteriet overdækning på side 10 angivet:

"Ad evalueringskriteriet kvalitet/overdækning: Her vurderes på om tilbuddet bekræfter at værftet kan tilbyde anvendelse af overdækket dok og/eller beddingsvogn der kan køres i egentlig hal, og hvor der er mulighed for fuld styring af temperatur og luftfugtighed i fartøjets omgivelser. Eller om der tilbydes anvendt anden form for overdækning, der giver mulighed for styring af temperatur og luftfugtighed i fartøjets omgivelser."

Følgende fremgår af evalueringsnotatets punkt 5.4 om pointtildeling:

"Point tildeles efter følgende skala:

- Egentlig overdækket dok eller beddingsvogn som kan køres i fast hal: 10 point.*

- *Teltløsning (fast etableret løsning – ikke "brædder/presningsløsning")*: 5 point.
- *Ingen overdækning*: 0 point."

Der er ikke angivet krav til dokumentation heraf.

Det fremgår, at Assens Skibsværft A/S samt Wärtsilä Danmark A/S har overdækket dok, hvorfor disse tildelès 10 point, ligesom Grenå Skibsværft A/S og Hvide Sande Skibs- og Baadebyggeri A/S har opvarmet hal og derfor tildeles 10 point.

Søby Værft A/S og Faaborg Værft A/S tilbyder begge teltløsning, hvorfor de får 5 point.

3.3.2 Vurdering:

Evalueringen af delkriteriet overdækning er på baggrund af det for mig foreliggende materiale foretaget i overensstemmelse med konkurrencebetingelserne.

3.3.3 Kvalitetssikringssystem

I konkurrencebetingelserne er om delkriteriet ISO 9001 kvalitetsstyringssystem på side 10 angivet:

"Ad evalueringskriteriet kvalitet/Certificeret ISO 9001 kvalitetsstyringssystem: Her vurderes på om det tilbydende værft har, og anvender, et certificeret kvalitetsstyringssystem efter ISO 9001 eller ækvivalerende standard."

Der er ikke angivet krav til dokumentation heraf.

Det fremgår, at Grenå Skibsværft A/S og Assens Skibsværft A/S ikke har et certificeret kvalitetsstyringssystem og derfor tildeles 0 point.

For så vidt angår Hvide Sande Skibs- og Baadebyggeri A/S fremgår det, at en underafdeling har ISO 9001 certificeret system, og nybygningsafdelingen er under certificering, men at værftet som helhed ikke ses at have noget certificeret kvalitetssikringssystem, hvorfor de tildeles 0 point.

Det angives, at Søby Værft A/S har påbegyndt certificering af hele værftet, men at denne ikke er afsluttet, hvorfor der gives 0 point.

For så vidt angår Faaborg Værft A/S fremgår det, at selve værftet har oplyst at være ISO 9001 certificeret, mens det ikke fremgår klart at selve kvalitetssikringssystemet er certificeret. Da der ikke er stillet dokumentationskrav er tilbuddet blevet vurderet på baggrund af tilbudsgiverens oplysninger, og herfor tildelt 10 point. Det kan på denne baggrund muligvis anfægtes, om denne karakter er fuldt berettiget, men eftersom Faaborg Værft A/S ikke blev

tildelt ordren (hverken som ene-værft eller som ét af to værfter) har jeg ikke fundet anledning til at gå ind i en nærmere vurdering heraf.

Det angives, at Wärtsilä Danmark A/S oplyser, at være ISO 9001 godkendt, men ikke direkte, at der er tale om en certificering. Da der ikke er stillet dokumentationskrav, er kravet om certificering blevet anset for opfyldt, og selskabet på denne baggrund tildelt 10 point.

3.3.4 Vurdering

Evalueringen af delkriteriet ISO 9001 kvalitetssikringssystem er på baggrund af det for mig foreliggende endelige evalueringmateriale foretaget i overensstemmelse med konkurrencebetingelserne.

3.4 Samlet evaluering

Evalueringsskemaet indeholder i punkt 5.6 et skema over den samlede pointtildeling:

	Grenaa Værft	Assens Værft	Hvide Sande	Søby Værft	Faaborg Værft	Wärtsilä Danmark
Pris	6,05 x 55= 333	5,36 x 55= 295	2,31 x 55= 127	8,48 x 55= 466	8,81 x 55= 485	0 x 55= 0
Kapacitet	6,66 x 25= 167	10 x 25= 250	10 x 25 = 250	10 x 25 = 250	6,66 x 25 = 167	10 x 25 = 250
Overdækn.	10 x 15 = 150	10 X 15 = 150	10 x 15 = 150	5 x 15 = 75	5 x 15 = 75	10 x 15 = 150
QA-syst	0 x 5 = 0	0 x 5 = 0	0 x 5 = 0	0 x 5 = 0	10 x 5 = 50	10 x 5 = 50
SAMLET	650	695	527	791	777	450

Det fremgår heraf, at Søby Værft A/S har afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud, mens Faaborg Værft A/S har afgivet det næstmest fordelagtige tilbud.

På baggrund af det for mig foreliggende udbuds- eller evalueringmateriale vurderes den foretagne pointtildeling isoleret set at være foretaget i overensstemmelse med de for konkurrencen fastsatte betingelser herfor.

4. VALG MELLEM ÉT ELLER TO VÆRFTER

4.1 Konkurrence- og evalueringmateriale

Af konkurrencematerialet, herunder annoncen på udbudsavisen.dk og opfordringsskrivelsen, fremgår, at FMT forbeholder sig ret til at indgå aftale med én eller to leverandører. Det fremgår således af opfordringsskrivelsens af 22. september 2011 side 3, at:

"FMT vil indgå aftaler omfattende de eksisterende 30 stk. hjemmeværnsfartøjer, samt eventuelle yderligere hjemmeværnsfartøjer som måtte blive tilført forsvaret i aftaleperioden. Men FMT skal gøre opmærksom på, at for at sikre forsvarets forsyningsikkerhed og nødvendig kapacitet og fleksibilitet ved forsvarets planlægning af fremtidige eftersyn forbeholder FMT sig ret til at indgå aftale med enten en leverandør, eller indgå enslydende aftaler med 2 forskellige leverandører, om arbejdernes udførelse. Indgås aftaler med 2 leverandører skal den samlede opgaveportefølje således deles mellem de to valgte leverandører, men uden at forsvaret på forhånd kan give garantier til den enkelte aftalepartner om udførelse af et bestemt minimumsomfang, hverken på årsbasis eller i aftalens samlede gyldighedsperiode."

[min understregning]

Der er ikke fastsat nærmere kriterier for FMT's beslutning om indgåelse af kontrakt med én leverandør eller med to leverandører.

Der fremgår følgende af evalueringsnotatet dateret 11. november 2011 punkt 6 "Valg af aftaleparter":

"For at sikre forsvarets forsyningsikkerhed og nødvendige kapacitet og planlægningsfleksibilitet, har FMT i udbuddet forbeholdt sig ret til at vælge at indgå aftale med én leverandør, eller enslydende aftaler med 2 leverandører.

4 af de afgivne tilbud (Assens Skibsværft A/S, Hvide Sande Skibs og Bådebyggeri A/S, Søby Værft A/S og Wäritsila Danmark A/S) giver garanti for at leverandøren kan påtage sig vedligeholdelsen af alle 30 fartøjer.

Disse 4 leverandører vurderes derfor at kunne sikre forsvarets forsyningsikkerhed, og sikre den nødvendige kapacitet og planlægningsfleksibilitet, til at en af disse kan vælges som eneleverandør."

Ved e-mail af 14. november 2011 til [redacted] fremsendte [redacted] og [redacted] notat om fordele og ulemper ved valg af ét henholdsvis to værfter til at forestå vedligeholdelsen af Marinehjemmeværnets fartøjer. Der fremhæves en række faktorer, som efter Skibstypeinspektørernes vurdering taler for at bibeholde den daværende ordning med to værfter.

Det anføres heri overordnet:

"Forord"

Eftersynsplanlægningen for 2012 er tilrettelagt således at der skal indgå 2 kontraktværfter i vores MHV vedligeholdelse.

"2 værfts løsningen" - som vi jo har haft de seneste 6 år, har vist at fungere ganske tilfredsstillende, og alle omkring mig - og mig selv inkl. - håber naturligvis at vi kan fortsætte sådan efter indgåelse af de nye kontrakter.

Hvis vi nu skal klumpes sammen på ét værft, må jeg på det kraftigste anbefale FMT KCM MHV vurderer STI opgaver, herunder redegøre for hvilke opgaver der skal nedtones så overarbejdet ikke tager overhånd og stikker af med vores helbred.

Efter at ha' vendt og drejet "frontallapperne" har vi desværre ikke kunne finde én eneste fornuftig grund til kun at vælge ét værft."

Herefter angives følgende faktorer til fordel for indgåelse af kontrakt med to leverandører:

- Kapacitet og kendskab til fartøjerne
Det anføres, at en deling af opgaverne mellem to værfter sikrer god kapacitet på det enkelte værft til at håndtere to fartøjer ad gangen samt ad hoc havarister. Kendskab til fartøjer vil ligeledes spredes på to værfter, der derfor begge kan forestå eftersyn/reparationer uden videre. Der rejses derudover tvivl, om et værft på årsbasis kan håndtere alle 30 fartøjseftersyn samt havarister.
- Konkurrencefaktor ved tillægsopgaver
Det anføres, at STI tidligere har kunnet presse priserne på tillægsopgaver ved kontraktværfterne grundet den indbyrdes konkurrence mellem to værfter.
- Arbejdets udførelse
Det anføres, at hensigtsmæssige arbejdsrutiner, materialevalg, udførelse m.v. anvendt på ét værft af STI kan kræves overført til det andet værft, da STI har god mulighed for at overvære arbejdsgangen på de to værfter, da de skifter værft ca. hver 6. måned.
- Logistik
Det anføres, at rejsetiden for STI til "det ene værft" alene vil afhænge af den generelle trafikale situation samt transportens udgangspunkt, mens rejsetid til "det andet værft", altid vil være ca. en time længere pga. afhængighed af færger, herunder ventetid ved færgelejerne. Det angives herudover, at omkostningerne til færgebilletter andrager kr. 500-600 kr. pr. smed, der evt. sendes ud i landet til særlig reparation på et fartøj.

- Udførelse af STI opgaven

Det anføres, at der ved en 2 værfts løsning opnås bedre mulighed for at udnytte eventuelt stille perioder til afspadsring og ferier for STI, hvilket nødvendiggøres, da opgaverne med fartøjerne normalt overstiger 37 timer/uge, og der derfor oparbejdes en del afspadsringstimer. Det anses ikke realistisk at have to STI på et værft på samme tid, hvorfor der skal findes tid til afspadsring og restferie for den ene STI, mens den anden STI skal føre kontrol med tilsyn af op til 4 skibe ad gangen.

[redacted] svarede ved e-mail af 15. november 2011 til [redacted]

"Hej [redacted]

Mange tak for det tilsendte notat som jeg vil medtage i den kommende beslutningsproces. Jeg synes, at det er gode argumenter i fremkommer med men spørgsmålet er om jeg kan få dem til vægte tilstrækkeligt i forhold til [redacted] idé om anvendelse af ét værft, og jeg vil naturligvis bringe Jeres synspunkter videre.

Personligt har jeg ingen holdning til om det bliver 1 værft eller 2 værfter men det er jo heller ikke mig, der går rundt derude i hverdagen og varetager arbejdet med enhederne. Jeg kan se fordele ved 1 værft kontra 2 værfter, og omvendt.

Men alt andet lige taber alle vores argumenter værdi når der skal statueres eksempler, og det er tilsyneladende det [redacted] vil anvende vores kommende kontrakt til Simpelthen, at give Faaborg en lærestreg således, at Faaborg lærer, at agere som ordentlig og fornuftig virksomhed i forbindelse med søværnets projekter på værftet. Det rammer desværre os.

Lad os nu se. Jeg påregner, at drøfte hele emnet med [redacted] i begyndelsen af næste uge, og vender naturligvis tilbage.

..."

I [redacted] "Notat om indgåelse af kontrakt vedr. vedligeholdelse af Marinehjemmeværnets fartøjer" (udateret men afgivet på baggrund af evalueringsnotat af 10. november 2011) fremgår følgende om valget mellem én eller to leverandører:

"Fordele ved anvendelse af én leverandør:

- *Arbejdet med administration, økonomi og logistik lettes.*
- *Håndteringen af modifikationsprojekter lettes og standardisering tilsikres.*
- *Koordinationen mellem skibstypeinspektørerne kan forbedres og en faglig synergi-effekt opnås.*
- *Skibstypeinspektørerne kan overlappe hinanden i tilfælde af ferie, sygdom og deltagelse i kurser.*

- *Samme overnatningsfaciliteter kan anvendes af begge skibstypeinspektører og i øvrigt af andre FMT-medarbejdere ved evt. FMT-projekter på samme værft.*

Ulemper ved anvendelse af én leverandør:

- *Ved mindre konfigurationsprojekter opnås ikke konkurrence på samme måde som ved anvendelsen af to leverandører.*

Fordele ved anvendelse af to leverandører:

- *Faglig ekspertise vedr. fartøjerne bevares ved to værfter.*
- *Ved mindre konfigurationsprojekter kan opnås konkurrence mellem de to leverandører.*

Ulemper ved anvendelse af to leverandører:

- *Fordele identificeret ved anvendelsen af én leverandør må anses for at være en ulempe ved anvendelse af to leverandører."*

Derudover fremgår det af notatets punkt 7 "Kundeforhold", at "Hjemmeværnskommandoen besidder en klar præference for at samle aktiviteterne på ét værft". Notatet afsluttes med en anbefaling, der lyder:

"Ud fra en samlet vurdering af evalueringsskrivelsen (jf. bilag) [evalueringsskrivelsen af 11. november 2011], anbefalingerne fra [redacted] kundepræferencer og de synlige opnåelige fordele ved at anvende ét værft skal jeg hermed anbefale, at FMT indgår kontrakt med Søby Værft A/S."

Forretningsområde Maritime Platforme (FMP) ved [redacted] indstilling af 27. november 2011 om indgåelse af kontrakt vedrørende vedligeholdelse af MHV fartøjer beskriver fordelene ved valg af én leverandør således:

"Det var intentionen, at indgå kontrakt med ét værft, så fremt det var det mest økonomisk fordelagtige tilbud, af følgende årsager:

- *Administration og logistik forenkles, og giver FMT en bedre planlægningskapacitet, i forhold til kontrolvirksomhed (Skibstypeinspektører) samt operative fordele mht. til forlægning til og fra værft med frivillig personel. F.eks. kan samme besætning både aflevere og hjemsejle fartøjer på samme rejse.*
- *Mindre modifikationer standardiseres og kræver mindre tilsyn, og større ensartethed i MHV-flåden.*
- *Synergi som følge af et tæt samarbejde mellem Skibstypeinspektørerne (STI), giver større faglighed, et mere effektivt tilsyn, og reducerer STI store forbrug af merarbejde.*

- *Generel drift reduceres når STI kan benytte samme overnatningsfaciliteter i form af faste lejeaftaler.*
- *Værftet opnår en mere jævn belastning af medarbejderne, der får mere rutine i at udføre opgaverne, og dermed hæver kvalitetsniveauet, og dermed øger forsyningssikkerheden.*
- *Et større værft som har kapacitet til at vedligeholde alle enheder vil alt andet lige have større en større stab med en bredere faglighed, og dermed bedre mulighed for at udføre ikke planlagte opgave (havarier ect.). Desværre har MHV stor havarirate, og HJK har en resultatkontrakt med FMN om at MHV fartøjerne skal være til rådighed 95% af tiden"*

Det angives, at den samlede besparelse ved at samle vedligeholdelsesaktiviteterne på ét værft er beregnet til kr. 484.000,-.

Herudover fremgår det, at der var usikkerhed om, hvor mange danske værfter der reelt havde kapacitet til at løfte en opgave af den omhandlede dimension, hvorfor der var åbnet mulighed for at fordele opgaverne på op til to værfter. Det følger videre, at evalueringen har vist, at det økonomisk mest fordelagtige tilbud er afgivet af et værft, der har kapacitet til at vedligeholde hele Marinehjemmeværnets flåde, hvilket giver de bedste driftsbetingelser for KC MHV fartøjer, samt at [REDACTED] har anbefalet, at der indgås kontrakt med Søby Værft A/S, der har afgivet det mest økonomisk fordelagtige tilbud.

Slutteligt konkluderes:

"Da Søby Værft A/S har opnået 791 point i evalueringsmodellen, mod 777 point fra den næstbedste og 695 point fra den tredje bedste tilbudsgiver. Søby Værft A/S har kapacitet til at vedligeholde samtlige fartøjer og da kunden har præference for samme værft tilslutter jeg mig anbefalingen, og anmoder om tilladelse til at indlede forhandlinger med Søby Værft A/S, med henblik på at indgå kontrakt vedr. vedligeholdelse af marinehjemmeværnets fartøjer."

Besparelspotentialet på kr. 484.000,- årligt er nærmere beskrevet i udateret dokument benævnt "Vedligeholdelse af MHV fartøjer besparelse ved at samle tilsyn og kontrolvirksomhed på et værft". Heraf fremgår, at besparelser bl.a. skyldes en forventning om, at der kan reduceres merarbejde for de to skibstypeinspektører på hjemmeværnsfartøjer ved valg af ét værft, idet de to skibstypeinspektører "kan skiftes til at føre tilsyn i de "døde" perioder", hvilket forventes at kunne udgøre en besparelse på mellem 800-1200 timer om året. Hertil kommer, at det forventede antal overnatninger for skibstypeinspektørerne vil falde, hvorved der antages at kunne spares kr. 144.000,- årligt. Den samlede kapitaliserede besparelse antages på denne baggrund at andrage fornævnte kr. 484.000,- årligt. Hertil kommer en ikke kapitaliseret synergieffekt, der forventes opnået ved standardisering, herunder brug

af samme medarbejdere til de forskellige typer af eftersyn, hvilket forventes at medføre øget kvalitet, mindre behov for kontrol, færre fejl og ultimativt flere sødage for fartøjerne.

I sagsoplæg (antageligt) af 2. december 2011 fra KAMA er fordelene ved ét-værfts løsningen gentaget.

Sagsoplægget afsluttes med følgende anbefaling:

"Ud fra en samlet vurdering af evalueringsskrivelsen (jf. bilag) [evalueringsskizzen af 11. november 2011], anbefalingerne fra [redacted] og de synlige opnåelige fordele ved at anvende ét værft anbefaler KAMA, at FMT indgår kontrakt med Søby Værft A/S."

Af supplerende oplysninger til brug for beslutningsbriefing 2 (BB2) af [redacted] dateret 15. december 2011 fremgår om valget mellem én eller to leverandører:

"Anbefaling om valg af en leverandør er i overensstemmelse med [redacted] og Hjemmeværnskommandoens vurderinger af, at én leverandør vil medføre væsentlig administrative, logistiske og økonomiske fordele for forsvaret. Da disse parametre imidlertid ikke indgår i udbudsbetingelserne, er de ikke medtaget ved evalueringen og fremgår derfor heller ikke af evalueringsskizzen."

Det skal bemærkes, at hvis Søby Værft A/S for aftalen som eneleverandør, vil dette medføre en yderligere sænkning af fastprisen for bund- og hovedsyn på 1,5 % ~ til en samlet årlig besparelse på kr. 81.289,00. Denne ekstrabesparelse er ikke indregnet i evalueringen, da den ligger udenfor udbudsbetingelserne."

Af referat fra beslutningsbriefing 2 den 19. december 2011 fremgår, at [redacted] på baggrund af resultatet af evalueringen samt de i indstilling fra Forretningsområde Maritime Platforme af 27. november 2011 fremhævede fordele ved valg af ét værft - traf beslutning om, at der skulle indgås kontrakt med ét værft.

4.2 Vurdering

Det bemærkes indledningsvis, at det ikke har været en del af mit opdrag at vurdere, hvorvidt den foretagne konkurrenceudsættelse med rette er gennemført som et "nationalt udbud", hvorfor jeg ikke i dette notat eller i mit tidligere notat af 12. juli 2013 om (blandt andet) denne sag har taget stilling hertil.

Eftersom det gennemførte nationale udbud imidlertid efter det oplyste er søgt gennemført i overensstemmelse med EU's udbudsregler i videst muligt omfang, baserer min vurdering af

konkurrenceudsættelsen sig på sædvanlige udbudsretlige principper, herunder udbudsdirektivet art. 32.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at jeg i mit notat af 12. juli 2013 har fremhævet, at det isoleret set er en overtrædelse af udbudsdirektivets artikel 32, stk. 4, når der dels kun planlægges optaget to leverandører på rammen i en fler-leverandør situation, idet reglen kræver mindst tre leverandører på rammen (forudsat et tilstrækkeligt antal kvalificerede budgivere), og når der dels ikke er givet regler for, hvordan konkrete ordrer under rammen skal fordeles mellem flere leverandører - enten ved direkte tildeling eller ved miniudbud.

Det forelagte spørgsmål af 11. april 2014 angår imidlertid alene, om den foretagne evaluering er sket i overensstemmelse med de for udbuddet valgte betingelser.

4.2.1 Betingelserne for valg mellem ét værft eller to værfter

Der er ikke fastsat nærmere betingelser for FMT's valg mellem at indgå kontrakt med ét værft eller to værfter. Det fremgår af annoncen af 9. september 2011, at FMT "*[f]or at sikre en tilstrækkelig kapacitet og forsyningsikkerhed*" forbeholder sig ret til at indgå parallelle aftaler med to firmaer. Hermed indikeres, at det var ønsket at indgå kontrakt med ét værft, såfremt dette var muligt af hensyn til de enkelte værfters kapacitet.

I opfordringsskrivelsen af 22. september 2011 angives, at valgmuligheden mellem ét og to værfter forbeholdes "*for at sikre forsvarets forsyningsikkerhed og nødvendig kapacitet og fleksibilitet ved forsvarets planlægning af fremtidige eftersyn*".

På baggrund heraf er der således i konkurrencematerialet angivet tre forhold, der kan have indflydelse på FMT's valg mellem at indgå aftale med ét værft eller to værfter. Det drejer sig om *forsyningsikkerhed, nødvendig kapacitet* samt *planlægningsfleksibilitet*. Dette er for mig at se saglige hensyn, der alle knytter sig til Marinehjemmeværnets behov for at sikre en stabil og påregnelig vedligeholdelse af samtlige 30 marinehjemmeværnsfartøjer. Det er samtidig i annoncen indikeret, at der foretrakkes ét værft.

4.2.2 Evalueringsdokumenterne

Det fremgår af indstilling af 27. november fra Forretningsområde Maritime Platforme (FMP) ved [redacted] 2011, at det var intentionen at indgå kontrakt med ét værft, da dette forventedes at medføre en række fordele.

Disse fordele inkluderer en forventet administrativ og logistisk forenkling samt bedre *planlægningskapacitet*. Ligeledes forventes der opnået en synergieffekt som følge af et tæt samarbejde med STI forventes at medføre større faglighed, et mere effektivt tilsyn samt reducere STI merarbejde. Herudover angives det, at der forventedes en mere jævn belastning af medarbejdere, der derved opnår større rutine i udførelse af opgaverne, generelt højere kvalitetsniveau og dermed *øger forsyningsikkerheden*. Et større værft forventes ligeledes at ha-

ve en større stab med bredere faglighed, og dermed bedre mulighed for at håndtere ikke planlagte opgaver (havari). Hertil kommer, at den generelle drift forventes reduceret grundet forventet reduktion af STI merarbejde samt mindskede udgifter til transport og indkvartering.

Disse forhold fremdrages tillige i KAMA's sagsoplæg til BB2 af (antageligt) 2. december 2011.

I [redacted] "Notat om indgåelse af kontrakt vedr. vedligeholdelse af Marinehjemmeværnets fartøjer" angives de samme fordele ved anvendelse af ét værft. Det beskrives dog omvendt, at der ved to værfter opnås den fordel, at den faglige ekspertise bevares ved to værfter, samt at der ved mindre konfigurationsprojekter kan opnås konkurrence mellem de to værfter.

I evalueringsnotatet udarbejdet af [redacted] dateret 11. november 2011 (revideret 16. december 2011) fremgår alene, at de fire leverandører, der har garanteret kapacitet til 30 fartøjer vurderes at kunne sikre forsvarets forsyningssikkerhed, samt den *nødvendige kapacitet* og planlægningsfleksibilitet til, at disse kan vælges som eneleverandør.

I referatet fra BB2 af 19. december 2011 angiver [redacted] vedrørende sin indstilling af 27. november 2011, at omtalen af kundens (Marinehjemmeværnet) præference skulle forstås således, at kunden har en klar præference for, at vedligeholdelsen af Marinehjemmeværnets fartøjer gennemføres på ét værft, såfremt dette er muligt, men ikke at kunden havde præference for et specielt værft.

Det følger således af evalueringsskemaerne, at der var bred enighed blandt interessenterne i evalueringen om valget af én leverandør. Beslutningen baseres efter det oplyste på hensynet til en enkel administration af aftalen samt visse stordriftsfordele og synergieffekter, der vurderedes opnåelige ved at samle opgaverne på ét værft.

Heroverfor står, at [redacted] og [redacted] i notat af 14. november 2011 har fremsat derfra afvigende synspunkter. De omhandlede STI oplyser at have gode erfaringer med opdeling af opgaverne mellem to værfter, og stiller tvivl om enkeltværfters til at klare den samlede opgave, samt om samtidige dokninger for marinehjemmeværnet vil blive prioriteret i tilstrækkelig grad frem for andre kunder.

Jeg har ikke grundlag for at vurdere, hvorvidt de oplyste fordele ved valg af ét henholdsvis to værfter er realiserbare, eller hvorvidt de oplyste ulemper er reelle. Hensynet til lettere administration af aftalen, fornøden kapacitet, forsyningssikkerhed samt økonomiske besparelser er dog alle saglige hensyn, og synes at være i tråd med de ovenfor angivne kriterier angivet i den oprindelige opfordringskrivelse. FMT er som ordregivende myndighed

ligeledes berettiget til at lægge tilbudsgiveres oplysninger i tilbuddene til grund, ligesom tilbudsgiverne vil være bundet af deres tilbud, herunder om garanteret kapacitet.

På baggrund af det foreliggende evalueringmateriale og de heri fremførte begrundelser for valget af ét værft, er der ikke efter min opfattelse grundlag for at afvise valget om indgåelse af kontrakt med ét værft som båret af åbenbart urigtige eller usaglige hensyn, jf. konkurrencematerialets udformning.

[redacted] e-mail af 15. november 2011 indikerer, at der potentielt kunne blive tale om inddragelse af uvedkommende hensyn i evalueringen, idet det er angivet, at [redacted] tilsyneladende ville "statuere eksempler" og anvende det omhandlede udbud til "at give Faaborg en lærestreg således, at Faaborg lærer, at agere som ordentlig og fornuftig virksomhed i forbindelse med søværnets projekter på værftet."

Af en af september 2012 udarbejdet udbudsretlig vurdering af blandt andet denne sag og nogle supplerende bemærkninger af 4. oktober 2012 fremgår imidlertid, at [redacted] blev bedt om at redegøre for formuleringerne i den omhandlede mailkorrespondance. Af dokumenterne fremgår, at [redacted] forklarede følgende herom:

"at han intet konkret havde at henvise til i sin daværende formulering af, at der tilsyneladende skulle statueres et eksempel overfor FV, herunder at han aldrig havde hørt sine overordnede chefer tale om, at der skulle "statueres et eksempel". Formuleringerne i den omtalte mailkorrespondance var således udtryk for hans eget ordvalg. [redacted] deltog i øvrigt i det samlede evalueringsforløb, herunder i den ovenfor omtalte beslutningsbriefing, hvor den konkrete tildelingsbeslutning blev truffet af [redacted] og han har efterfølgende tilkendegivet, at han selv finder, at det var den rigtige beslutning, som blev truffet."

Det kan dermed ikke med nogen grad af sikkerhed konstateres, at [redacted] skulle have udtalt sig som refereret i den omtalte e-mail af 15. november 2011, idet det ud fra [redacted] forklaring som refereret ovenfor må antages at have været [redacted] eget ordvalg og fortolkning af en samtale.

Selv i det tilfælde at [redacted] måtte have haft holdninger svarende til de ovenfor omtalte, er anbefalingen i samtlige evaluering dokumenter, udarbejdet af de øvrige i evalueringen deltagende interessenter entydigt, at der vælges en ét-værfts løsning.

Der er derfor som ovenfor nævnt ikke grundlag for at anse de i evaluering dokumenterne fremførte argumenter for valget et ét værft for usaglige og det kan ikke med nogen grad af

bevismæssig sikkerhed konkluderes, at der har været inddraget usaglige hensyn i evalueringen af de indkomne tilbud på vedligeholdelse af Marinehjemmeværnets fartøjer, herunder ved beslutningen om valg mellem en én-leverandør eller en to-leverandør løsning.

...oo0oo...

Vedrørende STI's involvering i tilbudsevalueringen bemærkes, at dette skete i overensstemmelse med det forudsatte i funktionsbeskrivelsen af STI's opgaver omtalt ovenfor, hvoraf fremgår, at STI udarbejder udbudsspecifikationer og udfører den tekniske evaluering af tilbud. Det er således i overensstemmelse med sædvanlig praksis, at [redacted] og [redacted] havde adgang til tilbudsmaterialet, og har givet deres mening til kende i forhold til tekniske krav.

Det bemærkes hertil, at [redacted] ved e-mail af 12. marts 2014 som besvarelse på en række spørgsmål fra [redacted] angiver, at hverken han selv eller [redacted] deltog ved fysisk tilstedeværelse i KAMA's interne drøftelser omkring fordele og ulemper ved henholdsvis ét- eller to-værfts løsningen, men at de alene på anmodning skrev en fælles e-mail til [redacted] indeholdende deres bud på fordele og ulemper hermed. Det fremgår desuden, at STI'erne ikke anså sig som en del af evalueringsteamet og ikke deltog i den endelige evaluering, ligesom de ikke fik tilsendt eller selv tilgik evalueringsdokumenterne på sagen.

Der er således heller ikke grundlag for at antage, at STI's begrænsede involvering i tilbudsevalueringen har haft indflydelse på evalueringens udfald eller ført til inddragelse af usaglige hensyn i den endelige evaluering.

5. KONKLUSION

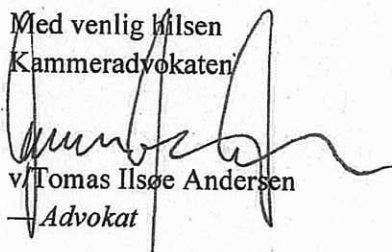
Idet jeg indledningsvis henviser til mit notat af 12. juli 2013 om (bl.a.) denne sag, har jeg ikke på det foreliggende grundlag og således som sagen er forelagt mig, jf. pkt. 4.2 ovenfor, anledning til at konkludere, at den foretagne evaluering af de indkomne tilbud - herunder beslutningen om tildeling af kontrakt til ét værft og dermed Søby Værft A/S, der havde afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud - var båret af usaglige eller uvedkommende hensyn.

Særligt er der ikke noget bevismæssigt grundlag for at konkludere, at en af de i evalueringen deltagende personer skulle have haft som formål at "statuere et eksempel" ved at gå ind for en ét-værfts løsning, som dermed udelukkede Faaborg Værft A/S som kontraktpart, og selv hvis dette var tilfældet, var der et overvældende flertal i evalueringskomitéen for ét-værfts løsningen.

Der er heller ikke på baggrund af det foreliggende materiale belæg for at konkludere, at skibstypeinspektørernes indsigt i tilbudsmaterialet har haft indflydelse på evalueringens udfald eller har ført til inddragelse af usaglige hensyn i den endelige evaluering.

På det foreliggende grundlag er det således min vurdering, at Forsvarets Materieltjeneste har ageret i overensstemmelse med de for konkurrencen valgte udbudsbetingelser.

Med venlig hilsen
Kammeradvokaten


v/Tomas Ilsøe Andersen
Advokat