

K E N D E L S E

BEKEY A/S
(advokat Gitte Holtsø, København)

mod

Greve Kommune
(advokat Povl Nick Bronstein, København)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 2013/S 157-273648 af 12. august 2013 udbød indklagede, Greve Kommune, som offentligt udbud efter direktiv 2004/18/EF (udbudsdirektivet) en rammeaftale om levering af elektronisk tryghedssystem (nødkald og låsesystem) til pleje- og hjemmehjælpskrævende hjemmeboende borgere i kommunen. Den 14. september 2013 offentliggjorde indklagede en supplerende bekendtgørelse nr. 2013/S 179-308419, hvoraf det fremgik, at indklagede annullerede udbuddet, da indklagede var blevet opmærksom på, at »der er behov for tilpasning af udbudsmaterialet«.

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 2013/S 194-333892 af 1. oktober 2013 udbød indklagede som offentligt udbud efter udbudsdirektivet på ny en rammeaftale om levering elektronisk tryghedssystem (nødkald og låsesystem).

Udbudsbetingelserne var offentligt tilgængelige på indklagedes elektroniske udbudssystem, www.eusupply.com, hvor tilbudsgiverne også skulle indgive tilbud.

Ved udløbet af fristen for afgivelse af tilbud den 11. november 2013 havde indklagede modtaget tilbud fra 4 virksomheder, herunder Access Technolo-

gy ApS og BEKEY A/S (klageren).

Ved brev af 29. november 2013 til tilbudsgiverne meddelte indklagede, at kommunen havde til hensigt at indgå kontrakt med Access Technology ApS.

Den 9. december 2013 indgav klageren klage til Klagenævnet for Udbud over indklagede. Klageren fremsatte ved klagens indgivelse anmodning om, at klagenævnet i medfør af lov om håndhævelse af udbudsreglerne m.v. § 12, stk. 2, skulle beslutte at tillægge klagen opsættende virkning. Den 6. januar 2014 besluttede klagenævnet ikke at tillægge klagen opsættende virkning. Klagenævnet begrundede afgørelsen med, at betingelsen om »uopsættelighed« ikke var opfyldt.

Indklagede har den 5. februar 2014 givet klageren aktindsigt i indklagedes evalueringsprotokol. Klagenævnet har den 7. marts 2014 meddelt klageren aktindsigt i tilbuddet fra Access Technology ApS i videre omfang end allerede meddelt af indklagede den 3. december 2013 og 5. februar 2014.

Klagen har været behandlet på skriftligt grundlag.

Klageren har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at indklagede har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2 ved ikke at fastsætte enslydende betingelser i udbudsbekendtgørelsen og udbudsbetingelserne, idet det i udbudsbekendtgørelsen er angivet, at der kan afgives bud på en enkelt delaftale, mens det i udbudsbetingelserne er angivet, at der vil blive indgået aftale med en tilbudsgiver for den samlede løsning.

Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at indklagede har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2 ved ikke at fastsætte enslydende krav i udbudsbekendtgørelsen og udbudsbetingelserne, idet der i udbudsbekendtgørelsen er fastsat krav om, at tilbuddet skal vedlægges en referenceliste for minimum tre kunder for tilsvarende leverancer inden for de seneste to år, mens der i udbudsbetingelserne

er fastsat krav om, at tilbuddet skal vedlægges en referenceliste med eksempler på betydeligste, sammenlignelige leveringer inden for de seneste to år.

Påstand 3

Klagenævnet skal konstatere, at indklagede har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2 ved ikke at fastsætte enslydende krav i udbudsbekendtgørelsen og udbudsbetingelserne, idet det i udbudsbekendtgørelsen er angivet, at tilbudsgiver i muligt omfang, afhængigt af hvornår tilbudsgiver blev etableret, skal vedlægge erklæring om virksomhedens resultat før skat og egenkapital for de seneste 3 offentliggjorte regnskabsår, og at det muligvis kræves, at tilbudsgivers egenkapital er positiv i sidste regnskabsår, mens der i udbudsbetingelserne er stillet krav om, at tilbuddet vedlægges de seneste 2 års revisionspåteggede regnskaber, og at tilbudsgiver har en soliditetsgrad på mindst 10 %.

Påstand 4

Klagenævnet skal konstatere, at indklagede har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2 ved at have fastsat et mindstekrav om, at de tilbudte enheder skal kunne opsættes på 95-98 % af alle låsetyper, der forefindes ude hos borgerne, uagtet at indklagede ikke har kunnet oplyse, hvilke låsetyper der findes hos borgerne.

Påstand 5

Klagenævnet skal konstatere, at indklagede har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2 ved ikke i udbudsmaterialet at have anført, om og i så fald hvorledes tilbud på option 1 og option 2 indgår i tilbudsevalueringen.

Påstand 6

Klagenævnet skal konstatere, at indklagede har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2 ved at have fastsat krav, som er angivet at være mindstekrav, uanset at disse krav efter deres beskaffenhed ikke er egnede som mindstekrav, idet indklagede har fastsat, at en »Plug and Play«-løsning skal kunne installeres let og hurtigt.

Påstand 7

Klagenævnet skal konstatere, at indklagede har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2 ved at have fastsat krav, som er angivet at være mindstekrav, uanset at disse krav efter deres beskaffenhed ikke er egnede som mindstekrav, idet indklagede har angivet, at »Hotline og Servicefunktion« skal beskrives, således at det tydeligt fremgår, hvad der kan håndteres online og per fjernhåndtering, og hvad der kræver fysisk afhjælpning i stedet.

Påstand 8

Klagenævnet skal konstatere, at indklagede har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2 ved at have fastsat krav, som er angivet at være mindstekrav, uanset at disse krav efter deres beskaffenhed ikke er egnede som mindstekrav, idet indklagede har angivet, at kommunen forbeholder sig ret til at rekvirere vareprøver til vurdering af, om de tilbudte produkter opfylder det, som indklagede krævede.

Påstand 9

Klagenævnet skal konstatere, at indklagede har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2 ved at have taget tilbuddet fra Access Technology ApS i betragtning, uanset at dette ikke opfylder et mindstekrav til »Plug and Play«-løsningen, et mindstekrav vedrørende »Reetablering« og et mindstekrav vedrørende »Two Factor Authentication«.

Påstand 10

Klagenævnet skal konstatere, at indklagede har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2 ved ikke at have medregnet samtlige omkostninger til drift af den strømbaserede løsning, som Access Technology ApS tilbød.

Påstand 11

Klagenævnet skal konstatere, at indklagede har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2 ved at have taget tilbuddet fra Access Technology ApS i betragtning, uanset at dette ikke opfylder et mindstekrav om, at den tilbudte løsning skal være batteridrevet, og at der i tilbuddet skulle angives en beskrivelse af, hvordan løsningen understøtter brugen af batterier.

Påstand 12

Klagenævnet skal annullere indklagedes beslutning af 29. november 2013 om at tildele kontrakten til Access Technology ApS.

Klageren har tilkendegivet senere at ville nedlægge påstand om erstatning.

Indklagede har erkendt overtrædelserne i påstand 1 – 3, 6 og 7. Indklagede har nedlagt påstand om, at påstand 4, 5 og 8 – 12 ikke tages til følge.

Sagens nærmere omstændigheder

I udbudsbekendtgørelsen var den udbudte rammeaftale blandt andet beskrevet således:

»Greve Kommune udbyder som funktionsudbud rammeaftalekontrakt om levering af elektronisk tryghedssystem (nødkald og låsesystem), der skal anvendes hos pleje- og hjemmehjælps krævende hjemmeboende borgere i Greve Kommune samt i en del af Greve kommunens enheder.«

Udbudsbekendtgørelsen indeholder endvidere følgende:

»...

II.1.8) Delaftaler

Kontrakten er opdelt i delaftaler: ja

Der kan afgives bud på en enkelt delaftale

...

II.2.2) Oplysninger om optioner

Optioner: ja

Beskrivelse af disse optioner: Option 1: Som beskrevet i udbudsmaterialet, vil opgaven lyde på de fremhævede områder, og udbyder ønsker derfor også tilbudt en option på tilkøb af løsningen til øvrige af udbyders enheder. Dette bedes ligeledes tilbudt i tilbudslisten.

Option 2: Der er option på forlængelse af aftalen med 2 x 1 år.

Udnyttelse af option meddeles senest 1 måned før udløb.

...

Oplysninger om delaftaler

Delaftale nr. 1

Betegnelse: EU-Udbud af elektronisk tryghedssystem (Nødkald og låsesystem)

...

III.2.2) Økonomisk og finansiell kapacitet

Oplysninger og formaliteter, som er nødvendige for at vurdere, om kravene er opfyldt: I muligt omfang, afhængigt af hvornår tilbudsgiver blev etableret, vedhæftes her erklæring om virksomhedens resultat før skat (DKK) og egenkapital for de seneste 3 offentliggjorte regnskabsår.

...

III.2.3) Teknisk kapacitet

Oplysninger og formaliteter, som er nødvendige for at vurdere, om kravene er opfyldt:

Angiv referenceliste, for minimum 3 kunder, for tilsvarende leverancer inden for de seneste to år med angivelse af leverancestørrelse, kunde, kontaktperson samt telefon nummer og e-mail på denne.

...«

Ifølge udbudsbekendtgørelsens punkt IV.2.1 og udbudsbetingelsernes punkt 2.15 var tildelingskriteriet fastsat til »det økonomisk mest fordelagtige tilbud« med følgende vægtede kriterier:

1. Pris	60 %
Delkriterierne vægtes således:	
o Produktets nettopris	1/3
o Løbende driftsomkostninger	2/3
2. Funktionalitet	30 %
3. Implementering	10 %

I udbudsbetingelserne er anført følgende:

»...

1.2 Udbyders fremtidige aftaler

Der vil blive indgået aftale med tilbudsgiver for den samlede løsning. Såfremt den enkelte tilbudsgiver ikke ser sig i stand til at kunne tilbyde

totalløsningen, opfordrer vi tilbudsgivere til at indgå konsortium eller samarbejde med andre relevante underleverandører inden for området. Valg af tilbudsgiver er først afsluttet, når kontrakten er underskrevet af begge parter.

1.3 Greve Kommune – overblik

Greve Kommune har godt 48.000 indbyggere, hvoraf 1.150 indbyggere er modtagere af hjemmepleje.

Greve Kommune har følgende relevante enheder:

- 400 borgere i eget hjem – hjemmeplejen – uafhængige af analog telefoni – heraf 250 borgere med både nødkald og låseordning. Ud af disse 50 stk. med røg.
- 5 Plejecentre
- 265 Borgere på 3 af kommunens plejecentre
- 2 Rådhus – rådhus 1 – 32-36 stk. læsere og betjeningspaneler – rådhus 2 – 17 stk. læsere og betjeningspaneler og eventuelt 3 stk. yderligere til nært knyttede enheder.
- 10 Skoler
- 2 Specialskoler
- 6 Fritids- og ungdomsklubber
- 23 Vuggestuer og børnehaver
- - samt andre af kommunens enheder – bl.a. biblioteker, tandpleje, sportshal m.m.

De med lysere farve skrevne områder – er ikke omfattet af udbuddets hovedydelse, men ønskes inddraget som optioner. Optionerne vil eventuelt kunne tilkøbes inden for en periode af 4 år.

...

2.14 Udvalgelseskriterier

Økonomisk og finansiell kapacitet

- Seneste 2 års revisionspåregnede regnskaber. Der kræves en soliditetsgrad på mindst 10 % i et beregnet gennemsnit af de 2 seneste regnskabsår. Soliditetsgraden beregnes som leverandørens samlede egenkapitals værdi i forhold til leverandørens samlede aktiver. Soliditetsgraden udregnes således som (samlede egenkapitals værdi/samlede aktiver) x 100=Soliditetsgrad.

...

Teknisk kapacitet

- Referenceliste med eksempler på betydeligste, sammenlignelige leveringer indenfor de eneste to år, med tydelig angivelse af erfaringer med levering af tilsvarende ydelser til kommuner eller andre offentlige myndigheder. Tilbudsgiver bedes oplyse antal re-

ferencer og referencens økonomiske omfang.

...

2.15 Tildelingskriterier

...

Ad. 1 Pris

Delkriterie 1 – Produktets nettopris:

Med Produktets nettopris forstås prisen i danske kroner fratrasket den relevante rabat.

Delkriterie 2 – Løbende driftsomkostninger

Med løbende driftsomkostninger forstås alle de med installation, drift og vedligeholdelse, nedtagelse, reetablering og licenser m.m. forbundne omkostninger, samt eventuelle omkostninger med lagerføring, ligeledes fratrasket den relevante rabat. Disse ønskes angivet – respekterende vor nuværende aftale med Falck Hjælpemidler A/S nævnt i pkt. 2.11.

For begge delkriterier gælder at disse skal være tilbudt inklusive alle afgifter, gebyrer, leveringsomkostninger og lignende, men eksklusiv moms.

...

2.16 Optioner

Option 1

Som beskrevet, vil opgaven lyde på de fremhævede områder, og udbyder ønsker derfor også tilbudt en option på tilkøb af løsningen til øvrige af udbyders enheder. Dette bedes ligeledes tilbudt i tilbudslisten. Udbyder kan dog valgfrit vælge i hvilket omfang, hvorvidt og hvornår optionen kan anvendes.

Option 2

Forlængelse af aftale med 2 x 1 år. Udnyttelse af option meddeles senest 1 måned før udløb.

3. Tilbudsdisposition

Ved tilbudsafgivelse skal tilbudsdispositionen følges. Formålet er at sikre sammenlignelighed i besvarelsene samt at alle relevante forbehold bliver behandlet i tilbuddet.

...

Afsnit	Indhold
...	...
4	<u>Udvælgelseskriterier.</u> Følgende skal være vedlagt tilbuddet:

	<u>Økonomisk og finansiel kapacitet</u> • Seneste 2 års revisionspåregnede regnskaber. Der kræves en soliditetsgrad på mindst 10 % i et beregnet gennemsnit af de 2 seneste regnskabsår. Soliditetsgraden beregnes som leverandørens samlede egenkapitals værdi i forhold til leverandørens samlede aktiver. Soliditetsgraden udregnes således som $(\text{Samlede egenkapitals værdi} / \text{samlede aktiver}) \times 100 = \text{Soliditetsgrad}$. ... <u>Teknisk kapacitet</u> • Referenceliste med eksempler på betydeligste, sammenlignelige leveringer indenfor de seneste to år, med tydelig angivelse af erfaringer med levering af tilsvarende ydelser til kommuner eller andre offentlige myndigheder. Tilbudsgiver bedes oplyse antal referencer og referencens økonomiske omfang.
5	<u>Tildelingskriterier.</u> <u>Pris</u> • <u>Delkriterie 1 – Produktets nettopris:</u> Med Produktets nettopris forstås prisen i danske kroner fratrullet den relevante rabat. • <u>Delkriterie 2 – Løbende driftsomkostninger</u> Med løbende driftsomkostninger forstås alle de med installation, drift og vedligeholdelse, nedtagelse, reetablering og licenser m.m. forbundne omkostninger, samt eventuelle omkostninger med lagerføring, ligeledes fratrullet den relevante rabat. Disse ønskes angivet – respektende vor nuværende aftale med Falck Hjælpe midler A/S nævnt i pkt. 2.11. For begge delkriterier under pris gælder at disse skal være tilbudt inklusive alle afgifter, gebyrer, leveringsomkostninger og lignende, men eksklusiv moms. Priserne i ovennævnte delkriterier skal tilbydes i tilbudslisten faneblad »Priser«. ...
6	<u>Optioner</u> • Option 1 vedrørende tilkøb af løsningen til øvrige af udbyders enheder, skal tilbydes i tilbudslisten, faneblad

	»Priser«. • Option 2 vedrørende forlængelsesmulighed med 2 x 1 år skal indskrives i tilbuddet.
--	---

4. Kravspecifikation for den udbudte ydelse

Systemet skal være brugervenligt samt let at administrere. Samtlige punkter angivet her under kravspecifikation er mindstekrav, der skal opfyldes af tilbudsgiver og skal indgå i tilbuddet. Opfyldes et mindstekrav ikke, eller tages der forbehold herfor, vil tilbuddet blive anset som ukonditionsmæssigt.

I tilbudslisten faneblad »Kravbesvarelse« skal tilbudsgiver svare enten ja eller nej til om mindstekravet opfyldes, og formulere en kort og præcis beskrivelse af løsningen og eventuel henvisning til tilbudsmaterialet.

4.1. Produkter

Låsesystem

- o Opsætning i borgerens private hjem: Enhederne skal kunne opsættes på 95-98% af alle låsetyper, der forefindes ude hos borgerne, uden andre tilpasninger end de beslag, de forskellige dørtyper kræver. Samtlige 3 muligheder (låsesystem, nødkald, røgalarm) skal kunne installeres og nedtages inden for 60 minutters tid. Løsningen skal naturligvis også kunne genbruges andet sted.
- o Plug and Play: Løsningen skal være en plug and play løsning, der let og hurtigt kan installeres uden at det kræver brug af særligt uddannet fagpersonale.
- o Reetablering: Løsning skal kunne nedtages uden reetableringsomkostninger for udbyder udover selve nedtagningen – herved forstås ingen omkostninger til nye mursten, spartling, fugning, maling af døre, reparation af døre og dørkarme, nedtagning af el-installation etableret i dør, med mere og omkostning til håndværker i forbindelse med dette.
- o ...
- o Borgernes sikkerhed: Løsning skal ikke sende et signal om, at her bor en plejekrævende borger. Forstået sådan at læser m.m. ikke er synlig udvendig på borgerens dør. Dette skyldes frygt for hjemmerøverier m.m.
- o Sikkerhed: Løsning skal kunne understøtte Two Factor Authentication
- o ...
- o Batteridrevet: Løsningen skal understøtte brugen af batterier. Batteristatus skal være en integreret del af løsningen. Det skal tydeligt være angivet hvilken type batterier – genopladelige eller engangs-, batteriets holdbarhed, advarsel for lav batteristand,

hvor ofte skal batterierne skiftes, hvem skifter dem.

...

Nødkaldsalarm

- ...
- Plug and Play: Løsningen skal være en plug and play løsning, der let og hurtigt kan installeres uden at det kræver brug af særligt uddannet fagpersonale.
- ...
- Batteridrevet: Løsningen skal understøtte brugen af batterier. Batteristatus skal være en integreret del af løsningen. Ved lav batteristatus skal der forekomme batterialarm, og tilbudsgiver skal angive, hvem der modtager denne alarm. Endvidere skal det oplyses, hvor lang tid efter batterialarmsignalet, nødkaldsalarmen fungerer.
Batteriets holdbarhedstid ønskes oplyst ved afgivelse af tilbudet.
- Kropsbårne nødkaldsapparater: Systemet skal indeholde smykke sendere og modtagere i form af henholdsvis hals- eller armbånd. Disse skal være vandtætte og slagfaste. Nødkaldssmykket inklusiv snor til halsen samt nødkaldsarmbåndet skal hver maksimum veje 25 g og have en diameter på maksimum 45 mm. Ligeledes skal de kunne betjenes eller tilkobles kindbetjening, pust og sug og andre betjeningsformer end med hånd.
- ...
- SMS kommunikation: Løsning skal indeholde mulighed for at sende beskeder med relevant borger oplysning.
- ...
- Akuttilfælde: Det skal være muligt for f.eks. udbyders sygeplejepersonale, at kunne opsætte og installere en nødkaldsløsning hos en borger, der får akut brug for dette uden for normal forretningsstid (f.eks. fredag aften m.v.) Enten en midlertidig løsning eller en fast løsning.
- ...

...

4.3. Hotline og Servicefunktion

Hotline og servicefunktion skal beskrives, så det tydeligt fremgår, hvad der kan håndteres online og per fjernhåndtering – og hvad der kræver fysisk afhjælpning i stedet.

4.4 Vareprøver

Udbyder forbeholder sig ret til at rekvirere vareprøver til vurdering af om de tilbudte produkter opfylder det af udbyder krævede.

Tilbudsgiver accepterer, at udbyder forbeholder sig ret til brug for vurdering af kvalitet i forbindelse med tilbudsevaluering. Vareprøver på de tilbudte produkter og services til brug ved tilbudsevaluering skal kunne rekvireres vederlagsfrit, og kan blive returneret omkostningsfrit for udbyder til tilbudsgiver ved endt tilbudsevaluering. I tilfælde af igangsættelse af en afprøvningsperiode til brug for tilbudsevalueringen, aftales vilkårene parterne imellem.

...«

Under udbuddet besvarede indklagede en række spørgsmål fra tilbudsgiverne i relation til udbudsbetingelserne. Der blev blandt andet stillet følgende spørgsmål og givet følgende svar:

»Generelt:

Spørgsmål 2

- o Udbyders fremtidige aftaler: skal det forstås således, at der hverken kan gives tilbud på f.eks. låsesystem alene, men at man som tilbudsgiver skal tilbyde både nødkald, røgalarm og lås.
[Svar] Korrekt – tilbudsgiver skal tilbyde både nødkald, røgalarm og lås.

...

Spørgsmål 4

- o Batteridrevet: Hvad betyder »understøtte brugen af batterier«? Ønskes der en driftsikkerløsning med fast forsyning og batteri back up eller udelukkende drift af batteri?
[Svar] For Greve Kommune er det ikke afgørende, hvilken primær energikilde, der anvendes. Dog skal vi have sikkerhed for at systemet også fungerer ved strømafbrydelse. Smykkeafsenderen skal naturligvis være på batteri.

...

Låsesystem:

Spørgsmål 6

- o Opsætning i borgernes private hjem: For at kunne understøtte kravet om 95-98% dækning, skal vi bruge information om de låsetyper der findes hos borgere:
eksempelvis: oval Ruko cylinder: 50%, Rund Ruko cylinder: 10%, Eurocylinder: 15%, Kasselås/Københavnslås: 10%, Rex lås: 10%, ukendt:5%
[Svar] Den eksakte fordeling mellem låsetyper kan vi desværre ikke svare på, men ovenstående bud er jo meget visende for området – Greve Kommune er jo blevet udbygget især siden

70'erne, hvor langt de fleste almennyttige boligselskaber har gjort brug af nyere låsesystemer. En del af dem har også kort eller chip.

...

Spørgsmål 28

»Samtlige 3 muligheder (låsesystem, nødkald og røgalarm) skal kunne installeres og nedtages inden for 60 minutters tid«

Da man kan byde på låsesystem alene er det ikke muligt at garantere en samlet installations tid på både låse, nødkald og røgalarm?

[Svar] Der kan ikke afgives alternativt bud på kun låsesystemet.

...

Løbende driftomkostninger:

Spørgsmål 33

Hvem afholder udgifterne til servicering af systemet herunder:

- overvågning af batter[i]status på låse, nødkald, røgalarmer og smyketryk hos borger [Svar] Greve kommune afholder denne omkostning efter etableringen af løsningen hos borgeren.
- ...«

Udbudsbetingelsernes tilbudsliste indeholdt prisbilag og kravbesvarelse. Tilbudslisten skulle udfyldes af tilbudsgiverne og indgik som en del af deres tilbud. Prisbilaget er illustreret i udbudsbetingelserne på følgende måde:

»

Priser angives pr. stk. for:	Mængde	Kr. pr. stk/opgave	Subtotal	Total
Produkt:				
Låsesystem Hoved levering	250	kr. -	-	-
suppleringskøb pr. gang (option 1)	20	kr. -	-	
Læsere og betjeningspanel rådhus Hoved levering	56	kr. -	-	
suppleringskøb pr. gang (option 1)	1	kr. -	-	
Nødkaldssystem Hoved levering	50	kr. -	-	
suppleringskøb pr. gang (option 1)	20	kr. -	-	
Røgalarm Hoved levering	50	kr. -	-	
suppleringskøb pr. gang (option 1)	1	kr. -	-	
Kombineret låse-, røgalarm og nødkaldssystem m.m. Hoved levering	250	kr. -	-	
suppleringskøb pr. gang (option 1)	10	kr. -	-	

Ovennævnte priser skal være inklusiv alt tilbehør, kabler, stik m.m. - der er nødvendige for at installere produktet fuldt ud. Prisen skal være for en opstartsmængde og suppleringsmængde, som angivet i udbudet.

Løbende driftomkostninger:	Månedlige pris	pris pr. opgave	Subtotal	Total
Installationsomkostninger			kr. -	-
Driftsomkostninger			kr. -	
Vedligeholdelsesomkostninger			kr. -	
Nedtagelsesomkostninger			kr. -	
Reetableringsomkostninger			kr. -	
Licensomkostninger			kr. -	
Lagerføringsomkostninger			kr. -	
Øvrige omkostninger - disse skal angives for hver enkelt øvrige omkostning			kr. -	

Samtlige priser skal være inklusiv alle tillæg, afgifter, gebyrer, leveringsomkostninger og lignende - men eksklusiv moms.

«

I kravbesvarelsen, som var en skematisk oversigt, skulle tilbudsgiverne svare enten »ja« eller »nej« ved en afkrydsning i det respektive felt til, om de forskellige mindstekrav var opfyldt og formulere en kort og præcis beskri-

velse af løsningen og eventuelt henviser til udbudsbetingelserne.

Af klagerens prisbilag fremgår blandt andet følgende:

»

Priser angives pr. stk. for:	Mængde	Kr. pr. stk/opgave	Subtotal	Total
Produkt:				
Låsesystem Hoved levering	250			kr. 840.710,00
suppleringskøb pr. gang (option 1)	20			
Læsere og betjeningspanel rådhus Hoved levering	56			
suppleringskøb pr. gang (option 1)	1			
nødkaldssystem Hoved levering	50			
suppleringskøb pr. gang (option 1)	20			
Røgalarm Hoved levering	50			
suppleringskøb pr. gang (option 1)	1			
Kombineret låse-, røgalarm og nødkaldssystem m.m. Hoved levering	250			
suppleringskøb pr. gang (option 1)	10			
				kr. 1.298.700,00
Ovennævnte priser skal være inklusiv alt tilbehør, kabler, stik m.m. - der er nødvendige for at installere produktet fuldt ud. Prisen skal være for en opstartsmængde og suppleringsmængde, som angivet i udbudet.				
Løbende driftsomkostninger:		Månedlige pris	pris pr. opgave	Subtotal
Installationsomkostninger	500			kr. 448.383,00
Driftsomkostninger				
Vedligeholdelsesomkostninger	-			
Nedtagelsesomkostninger	1			
Reetableringsomkostninger	-			
Licensomkostninger	1			
Lagerføringsomkostninger	-			
Øvrige omkostninger - disse skal angives for hver enkelt øvrige omkostning				
Samtlige priser skal være inklusiv alle tillæg, afgifter, gebyrer, leveringsomkostninger og lignende - men eksklusiv moms.				

«

Af klagerens kravbesvarelse fremgår blandt andet følgende:

»

4.1 Produkter	Opfyldt		Kort og præcist svar	
	Ja	Nej	Tekst	Henvisning
Låsesystem:				
Opsætning i borgernes private hjem	X		Kan installeres på minimum 95-98 % af de private borgeres hjem.	Bilag 8
...				

«

Af bilag 9 »Uddybende svar på funktionel kravspecifikation« til klagerens tilbud fremgår blandt andet:

»Ad 1 Opsætning i borgerens private hjem:

...

Svar:

Montering af BEKEY's produkter:

BEKEY på privatdøren:

BEKEY's motorvrider kan monteres på 98% af alle døre uden ændringer på den eksisterende dør. ...«

Af Access Technology ApS' prisbilag fremgår (prisbilaget er i forhold til

klageren alene afgivet i en ikke-fortrolig version. Det er denne version, som gengives her):

»

Priser angives pr. stk. for:	Mængde	Kr. pr. stk/opgave	Subtotal	Total
Produkt:				
Låsesystem Hoved levering	250			kr. 806.700,00
suppleringskøb pr. gang (option 1)	20			
Læsere og betjeningspanel rådhus	56			
suppleringskøb pr. gang (option 1)	1			
Nødkaldssystem Hoved levering	50			
suppleringskøb pr. gang (option 1)	20			
Røgalarm Hoved levering	50			
suppleringskøb pr. gang (option 1)	1			
Kombineret låse-, røgalarm og nødkaldssystem m.m. Hoved levering	250			
suppleringskøb pr. gang (option 1)	10			
				kr. 1.340.000,00
Ovennævnte priser skal være inklusiv alt tilbehør, kabler, stik m.m. - der er nødvendige for at installere produktet fuldt ud. Prisen skal være for en opstartsmængde og suppleringsmængde, som angivet i udbudet.				
Løbende driftsomkostninger:		Månedlige pris	pris pr. opgave	Subtotal
Installationsomkostninger	10			
Driftsomkostninger				
Vedligeholdelsesomkostninger				
Nedtagelsesomkostninger	10			
Reetableringsomkostninger				
Licensomkostninger				
Lagerføringsomkostninger				
Øvrige omkostninger - disse skal angives for hver enkelt øvrige omkostning				
Samtlige priser skal være inklusiv alle tillæg, afgifter, gebyrer, leveringsomkostninger og lignende - men eksklusiv moms.				

«

Af Access Technology ApS' kravbesvarelse fremgår følgende:

»

4.1 Produkter	Opfyldt		Kort og præcist svar	
	Ja	Nej	Tekst	Henvisning
Låsesystem:				
Opsætning i borgernes private hjem	X		Care Access kan monteres på alle døre ud fra de af Greve Kommune opstillede krav. ...	Bilag 02, Montage
Plug and play	X		Ingen af produkterne, inkl. låsesystemet, kræver nogen fagautorisation til opsættelse/montage og overholder Greve Kommunes krav på området.	Bilag 02, Montage
Reetablering	X		Demontage af Care Access efterlader ikke Greve Kommune med reetableringsomkostninger jf. de i udbudsmaterialet nævnte omkostninger.	Bilag 02
...				
Sikkerhed	X		Two Factor Authentication understøttes af systemet, f.eks. ved brug af kort og kode.	
Batteridrevet	X		Care Access tilbyder det mest driftsikre system på markedet ved både at have en genopladelig batteribackup, der træder i kraft hvis en sjælden gang, at der er strømafbrydelser på 220 volt installationen. Batteriet genoplader automatisk når strømmen reetableres. Herved sikres Greve Kommune markedets højeste driftssikkerhed	Bilag 02
...				
Nødkaldsalarm				
...				
Plug and Play	X		Care Access' nødkald er et Plug and Play produkt, der kun skal tilsluttes i en stikkontakt.	
Batteridrevet	X		Som det gør sig gældende med låsesy-	

			stemet, så betyder driftssikkerhed rigtig meget. Derfor har nødkaldets basestation, lige som låsene, et genopladeligt batteri, der træder i kraft hvis en sjælden gang, at der er strømafbrydelse på 220 volt installationen. Batteriet genoplades automatisk når strømmen re-etableres. Herved sikres Greve Kommune markedets højeste driftssikkerhed. For smykkestrykket er der automatisk batteri-lav advarsel til centralt hold (IT-systemet) og der kan sendes SMS'er til Falck hjælpemidler. Der er en forventet batterilevetid på min. 5 år ved normalt brug. Smykkestrykket bør udskiftes indenfor en uge efter alarmsignalet.	
...				
Betjening af apparatur og udskiftning af batteri	X		Betjeningen er let, da produkterne er designet til målgruppen. Jf. spørgsmål 33 så afholder Greve Kommune den løbende udskiftning af batterier. IT-systemet alarmerer personalet om behov for udskiftning af batterier. Ved lavt batteri udskiftes smykkesender.	
...				

«

Af Bilag 02 »Resumé og Funktionalitet« til Access Technology ApS' tilbud fremgår (bilaget er i forhold til klageren alene afgivet i en ikke-fortrolig version. Det er denne version, som gengives her):

»...

Elektronisk adgang

Som nøgle kan Care Access bruge både nøglekort/ID-kort, smartphones/PDA'er samt håndholdte fjernbetjenere (primært sengeliggende borgere) Care Access' nøglekort (udformet som et ID-kort) bruges til låsning og oplåsning, ved at kortet holdes op foran døren. Herved læses kortets RFID-chip gennem døren og motorlåsen aktiveres. Dette har et samlet tidsforbrug på under 5 sekunder og har den fordel at plejepersonalet benytter den simpleste elektroniske adgangsform som markedet kan tilbyde. ...

...

Montage

Det kræver ingen autorisation at montere Care Access. Hos borgeren skal der monteres en tryghedsboks på samme størrelse som en ringklokke. Derudover skal der installeres selve lånemekanismen, som retrofites på den eksisterende låsemekanisme.

Tryghedsboksen monteres ved siden af ringklokken over døren. Tryg-

hedsboksen tilsluttes et 230 volt udtag – typisk i en stikkontakt eller alternativt i en lysudtag i loftet. Der løber et kabel fra tryghedsboksen til motorlåsen. I Dette kabel løber der kun 12 volt. Kablet fastgøres i en skinne, der typisk lægges på tværs af døren. Skinnen fastgøres med to små skruer i bagkanten af døren i hængselsiden og derved efterlades døren uden synlige skader ved demontage.

Tryghedsboksen og låsemekanismen er Plug and Play og kan benyttes vilkårligt på forskellige døre, blot ved valg af passende beslag til en pågældende dør.

Care Access sikrer maksimal driftssikkerhed ved at kunne monteres med 230 volt og batteribackup som strømforsyning. Montering hos borgeren kan gøres på under 1 time af hele tryghedssystemet med både lås, nødkald og røgalarm. Når først systemet er monteret hos borgeren, så er der ingen løbende vedligeholdelse på Care Access' adgangssystem eller nødkald.

Care Access overholder Greve kommunes krav om at kunne monteres på min. 95-98 % af alle døre.

...

Løbende drift og sikkerhed

... Samtidig vil et evt. strømsvigt på 230 volt tilkoblingen resultere i, at batteri backuppen aktiveres og sikre at tryghedsboksen er aktiv. Batteribackuppen genoplader når 230 volt reetableres. ...

...«

Af bilag 06 »IT-systemets brugerflade« til Access Technology ApS' tilbud fremgår følgende (bilaget er i forhold til klageren alene afgivet i en ikke-fortrolig version. Det er denne version, som gengives her):

»...

Pleje personalets daglige brug

Hver person, der skal have adgang til borgerens hjem benytter et personligt nøglekort eller en PDA med Bluetooth. Det samme nøglekort/PDA benyttes alle steder plejeren skal have adgang.

RFID nøglekortet aflæses trådløst af låseenheden placeret på indvendig side af døren, og valideres herefter i låseenheden mod den til en hver tid gældende positivliste af nøglekort, med adgang til den aktuelle borger.

Det samme gør sig gældende med en PDA med den eneste forskel, at den kan læses via Bluetooth i stedet for RFID.

Det eneste plejeren skal foretage sig, når denne ankommer til døren, er at holde et gyldigt nøglekort op til døren for at låse op eller benytte PDA'en og aktivere Bluetooth, scanne efter døren og derefter trykke på låsop. Aflæsningen af nøglekortet og valideringen foretages på under et

sekund. Nøglekortet kan benyttes af alle personer og kræver ingen forudgående IT kendskab af nogen art.

...«

Af indklagedes evalueringsprotokol fremgår blandt andet følgende:

»...

Pointscala

Der anvendes en pointscala mellem 0-10 i henhold til ovennævnte.

Pris

Prisen er regnet ud fra et estimeret forbrug angivet i tilbudslisten.

	<u>Access</u>	<u>Cekura</u>	<u>Bekey</u>	<u>Greve Låse</u>
Pris 60%	926.306	...	1.185.006	...
<u>Point</u>	10,00	...	6,66	...
Vægtede point	<u>6,0</u>	...	<u>4,0</u>	...
0,6				
<u>Beregning</u>				
Engangsomkostning	2.781.700	...	2.767.910	...
Vægtning 33,33%	<u>926.306</u>	...	<u>921.714</u>	...
Årlig driftsomkostning	-	...	98.685	...
4 årig periode	-	...	394.740	...
Vægtning 66,7%	-	...	<u>263.292</u>	...
Totalberegning	<u>926.306</u>	...	<u>1.185.006</u>	...

I ovennævnte priser er omkostningen for installationsomkostningerne flyttet fra de løbende driftsomkostninger til engangsomkostning – da dette reelt er en engangsomkostning – og derfor ikke skal medregnes i driftsomkostningen. Endvidere er nedtagelsesomkostningen ikke regnet med – da denne ikke foretages af tilbudsgiverne. Havde vi ikke flyttet installationsomkostningen fra driftsomkostning til engangsomkostning, havde resultat set sådan ud:

	<u>Access</u>	<u>Cekura</u>	<u>Bekey</u>	<u>Greve Låse</u>
Pris 60%	1.051.556	...	1.301.572	...
<u>Point</u>	10,00	...	6,14	...
Vægtede point	<u>6,0</u>	...	<u>3,7</u>	...
0,6				
<u>Beregning</u>				
Engangsomkostning	2.406.700	...	2.418.910	...
Vægtning 33,33%	<u>801.431</u>	...	<u>805.497</u>	...
1 årlige driftsomkostning	375.000	...	447.685	...
4 årig periode	375.000	...	743.740	...
Vægtning 66,7%	<u>250.125</u>	...	<u>496.075</u>	...
Totalberegning	<u>1.051.556</u>	...	<u>1.301.572</u>	...

...

Konklusion

På baggrund af en samlet score anbefaler administrationen, at der indgås aftale med Access Technology. Access Technologys tilbud var det tilbud med den laveste pris. Hvad angår Funktionalitet har de også opnået højest pointscore. Endvidere har Access Technology på Implementeringsplanen bedste score sammen med Bekey og Cekura.«

Ved brev af 29. november 2013 meddelte indklagede, at tilbuddet fra Access Technology ApS var blevet vurderet som det økonomisk mest fordelagtige, hvorfor indklagede agtede at indgå kontrakt med Access Technology ApS. I indklagedes brev til klageren er blandt andet anført:

»Redegørelse for valg

Relativt til det vindende tilbud kan det oplyses, at Deres tilbud samlet set var dyrere og dermed scorede lavere point på kriteriet »Pris«. Det er især på underkriteriet »Løbende driftsomkostninger«, at Deres tilbud er dyrere end det vindende tilbud.

På delkriteriet »Funktionalitet« er det vindende tilbud relativt bedre blandt andet på grund af den tilbudte løsning, fjernåbningsløsningen, en samlet platformsløsning integrerbar med Care og kombinationsmuligheden med de eksisterende løsninger på rådhus.

På delkriteriet »implementering« er i, en anden tilbudsgiver og det vindende tilbud ligestillet med hensyn til implementeringsplan – da i har afgivet tilfredsstillende forslag, der levede op til de stillede krav.

Den samlede pointgivning ser således ud:

Evaluering elektronisk tryghedssystem					
Targetpris kr.	1.700.0000				
		<u>Access</u>	...	<u>Bekey</u>	...
Pris 60 %		kr 926.306	...	Kr 1.185.006	...
<u>Point</u>		10,00	...	6,66	...
Vægtede point		<u>6,0</u>	...	<u>4,0</u>	...
	0,6				
...		...	...	...	...

«

Tilbuddet fra klageren opnåede næstflest point.

Indklagede har ved brev af 5. februar 2014 oplyst:

»...

Ved indklagedes angivelse af det samlede resultat i evalueringsprotokollen samt ved den efterfølgende underretning af tilbudsgiverne om sin tildelingsbeslutning ... kan det imidlertid konstateres, at indklagede ved en fejl har anvendt de vægtede point fra kontrolberegningen [det sidste beregningsskema i afsnittet »Pris« i indklagedes evalueringsprotokol]. Dette har imidlertid udelukkende ført til, at alle andre tilbudsgivere end den vindende tilbudsgiver har fået tildelt flere point, end de var berettiget til.

Denne fejlagtige anvendelse af point fra kontrolberegningen har således ikke haft nogen betydning for indklagedes evaluering og udfaldet heraf, idet tilbuddet fra bl.a. klager skulle have haft tildelt færre point end anført i indklagedes underretning til klager om tildelingsbeslutningen.

...«

Parternes anbringender

Ad påstand 1

Klageren har gjort gældende, at der ikke er overensstemmelse mellem angivelsen i udbudsbekendtgørelsens punkt II.1.8 om opdeling af rammeaftalen i delaftaler og angivelsen i udbudsbetingelsernes punkt 1.2 om, at der vil blive indgået aftale med en tilbudsgiver for den samlede løsning. Uoverensstemmelsen mellem udbudsbekendtgørelsen og udbudsbetingelserne understøttes af indklagedes svar på spørgsmål 2 og 28. Denne klare og væsentlige uoverensstemmelse mellem udbudsbekendtgørelsen og udbudsbetingelserne er en overtrædelse af gennemsigtighedsprincippet i udbudsdirektivets artikel 2.

Indklagede har erkendt overtrædelsen som beskrevet i påstanden.

Ad påstand 2

Klageren har gjort gældende, at der ikke er overensstemmelse mellem angivelsen i udbudsbekendtgørelsens punkt III.2.3 om dokumentation for teknisk kapacitet og angivelsen herom i udbudsbetingelsernes punkt 2.14. Denne uoverensstemmelse udgør en tilsidesættelse af gennemsigtighedsprincippet i udbudsdirektivets artikel 2.

Indklagede har erkendt overtrædelsen som beskrevet i påstanden.

Ad påstand 3

Klageren har gjort gældende, at der ikke er overensstemmelse mellem angivelsen i udbudsbekendtgørelsens punkt III.2.2 om dokumentation for økonomisk og finansiell kapacitet og angivelsen herom i udbudsbetingelsernes punkt 2.14. Denne uoverensstemmelse udgør en tilsidesættelse af gennemsigtighedsprincippet i udbudsdirektivets artikel 2.

Indklagede har erkendt overtrædelsen som beskrevet i påstanden.

Ad påstand 4

Klageren har gjort gældende, at udbudsbetingelsernes punkt 4.1, produktet »Låsesystem«, mindstekravet om »Opsætning i borgernes private hjem«, er upræcist formuleret og således ikke egnet som et mindstekrav. Indklagede har derfor overtrådt principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2. Det er således uklart, hvorledes kravet om, at »enhederne skal kunne opsættes på 95-98 % af alle låsetyper, der forefindes ude hos borgerne«, skal opfyldes. Indklagede har ikke angivet, hvilke forudsætninger der skal lægges til grund ved opfyldelsen af mindstekravet. Det fremgår således ikke af udbudsbetingelserne, hvilke låsetyper der forefindes ude hos borgerne, og hvorledes låsetyperne er fordelt. Upræcise, ikke-målbare og subjektivt baserede krav kan ikke anvendes som mindstekrav. Den manglende mulighed for at kontrollere, om mindstekravet er overholdt, medfører en væsentlig risiko for, at indkomne tilbud ikke opfylder kravet og derfor burde have været afvist som ukonditionsmæssige. Dette forhold udgør en overtrædelse af ligebehandlingsprincippet. Det er uden betydning for ligebehandlingsprincippet, at samtlige tilbudsgivere havde adgang til samme oplysninger om borgernes låse.

Indklagede har gjort gældende, at indklagede lovligt har fastsat et mindstekrav om, at de tilbudte enheder kunne opsættes på 95-98 % af alle låsetyper, der forefindes ude hos borgerne. Det har ikke været muligt at oplyse de specifikke låsetyper, der er installeret hos de 400 borgere, det drejer sig om. Der har ikke været tale om nogen forskelsbehandling af tilbudsgiverne, da tilbudsgiverne har haft adgang til de samme oplysninger om borgernes låse.

Indklagedes besvarelse af spørgsmål 6 har ikke givet anledning til supplerende spørgsmål fra tilbudsgiverne. Mindstekravet har ikke haft betydning for indklagedes tildelingsbeslutning, da alle tilbudsgiverne entydigt bekræftede, at mindstekravet var opfyldt, og indklagede kunne derved konstatere, at mindstekravet var overholdt. Efter fast klagenævnspraksis er ordregiveren ikke forpligtet til at kontrollere rigtigheden af tilbudsgivernes oplysninger, og ordregiveren er således berettiget til at lægge disse oplysninger til grund, medmindre oplysningerne er åbenbart forkerte.

Ad påstand 5

Klageren har gjort gældende, at det ikke fremgår af udbudsbetingelserne, om og i så fald hvordan option 1 indgår i evalueringen. Indklagede har derved overtrådt principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2. Det er således uklart, hvorledes tilbud på option 1 indgår i vurderingen af de tilbudte priser, og det er uklart om tilbud på option 1 vurderes på andet end pris. Det er endvidere uklart, om der stilles samme krav til løsningen, som er omfattet af denne option. Klageren har henvist til udbudsbekendtgørelsens punkt II.2.2 og udbudsbetingelsernes punkt 1.3, 2.16 og 3. De enheder, der ønskes inddraget som optioner, adskiller sig væsentligt fra de enheder, der er omfattet af udbuddets hovedydelse. Der er således ikke tale om en option på »mere af det samme«. En ordregiver må ikke inddrage optioner i evalueringen på en tilfældig eller uigennemsigtig måde.

Klageren har endvidere gjort gældende, at det heller ikke fremgår af udbudsbetingelserne, om og i så fald hvordan option 2 indgår i evalueringen. Der er derfor en risiko for, at de tilbudsgivere, der måtte have afgivet tilbud på option 2, vil opnå en højere score end de tilbudsgivere, der ikke har afgivet tilbud på option 2. Dette er en overtrædelse af ligebehandlingsprincippet i udbudsdirektivets artikel 2. Det fremgår endvidere ikke af udbudsbetingelserne, hvordan option 2 i givet fald skal indskrives i tilbuddet, eller om option 2 har betydning for de tilbudte priser. Option 2 er ikke selvstændigt opregnet i udbudsbetingelsernes tilbudsliste, og det er uklart, om optionsprisen skal medtages i den samlede tilbudssum.

Klageren har samlet gjort gældende, at indklagede bærer ansvaret for uklarheder i udbudsbetingelserne.

Indklagede har gjort gældende, at option 1 er indgået i evalueringsgrundlaget i overensstemmelse med de udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed. Der er tale om en option på »mere af det samme« af den udbudte hovedydelse, men til indklagedes øvrige enheder. Optionen er alene udtryk for indklagedes ønske om at kunne erhverve hovedydelsen til yderligere lokationer, hvorfor supplerende krav eller ønsker til optionens kvalitative egenskaber er overflødige. En ordregiver kan frit definere det udbudte, herunder også vilkårene for udførelsen heraf, jf. udbudsdirektivets artikel 23, stk. 2. Ydelsesbeskrivelsen i relation til option 1 har ikke givet anledning til spørgsmål under udbudsprocessen eller forbehold i de indkomne tilbud. Desuden fremgår det udtrykkeligt af udbudsbetingelserne, at option 1 indgår i vurderingen af priskriteriet på grundlag af de matematiske betingelser og formler, herunder mængder som fremgår af tilbudslisten, hvilket har været eller burde have været kendeligt for alle tilbudsgivere. Indklagede har i den forbindelse henvist til udbudsbetingelsernes punkt 3 og tilbudslisten. Desuden er en ordregiver ikke forpligtet til at anføre nogen specifik vægtning af delkriterierne, og tilbudsgiverne er i disse situationer berettigede til at gå ud fra, at delkriterierne vægtes ligeligt.

Indklagede har endvidere gjort gældende, at udbudsreglerne ikke medfører nogen generel pligt til at lade optioner om kontraktforlængelse (option 2) indgå i evalueringsgrundlaget. Der kan ikke i medfør af udbudsdirektivets artikel 53, stk. 2, udledes nogen pligt for ordregiveren til ved negativ afgrænsning at oplyse, hvilke af udbudsbetingelsernes øvrige elementer der ikke indgår i evalueringsgrundlaget. Tilbudsgiverne har således kunnet gå ud fra, at det alene var de elementer, der positivt fremgik af tilbudslisten, som har været genstand for indklagedes vurdering af priskriteriet. Dette forhold har heller ikke været genstand for spørgsmål under udbudsprocessen. Den anvendte formulering af option 2 i udbudsbetingelsernes punkt 3 skal forstås sådan, at tilbudsgiverne accepterer optionsvilkåret ved afgivelse af tilbud.

Ad påstand 6

Klageren har gjort gældende, at der ved en vurdering af egenskaben »let og hurtigt« anført i udbudsbetingelsernes punkt 4.1 og 4.2, produkterne »Låsesystem« og »Nødkaldsalarmsystem«, mindstekravet om »Plug and Play«, indgår et så betydeligt element af subjektiv og skønsmæssig karakter, at det ikke er muligt at konstatere objektivt, om kravet er opfyldt eller ej. Indklagede har

derfor overtrådt principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2. Indklagede skal ved fastsættelse af mindstekrav i kravspecifikationen til den udbudte ydelse sikre sig, at kravene er så præcist beskrevet, at det er klart for tilbudsgiverne, hvordan de skal opfylde sådanne krav.

Indklagede har erkendt overtrædelsen som beskrevet i påstanden.

Ad påstand 7

Klageren har gjort gældende, at kravet om en nærmere beskrivelse af den tilbudte løsning anført i udbudsbetingelsernes punkt 4.3, mindstekravet om »Hotline og Servicefunktion«, ikke udgør et mindstekrav til den udbudte ydelse. Kravet er uegnet som mindstekrav, og indklagede har således overtrådt principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2.

Indklagede har erkendt overtrædelsen som beskrevet i påstanden.

Ad påstand 8

Klageren har gjort gældende, at kravet om, at indklagede »forbeholder sig ret til at rekvirere vareprøver«, som er anført i udbudsbetingelsernes punkt 4.4, mindstekravet om »Vareprøver«, ikke udgør et mindstekrav til den udbudte ydelse. Kravet er uegnet som mindstekrav, og indklagede har således overtrådt principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2. Det forhold, at flere krav er af tvivlsom karakter, gør det endvidere problematisk, at indklagede har angivet, at det på baggrund af en vareprøve muligvis vil blive vurderet, om de tilbudte produkter opfylder de fastsatte krav. Når det ikke er klart, hvad indklagede har krævet, vil det selvsagt ikke være muligt at vurdere dette på baggrund af en vareprøve. Desuden forudsætter mindstekravet, at der er visse forhold ved udleveringen af vareprøver, der skal aftales nærmere mellem parterne, hvorfor det ikke er muligt at svare enten ja eller nej i kravbesvarelsen til, om kravet er opfyldt.

Indklagede har gjort gældende, at indklagede ikke har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed ved i udbudsbetingelserne at forbeholde sig ret til at rekvirere vareprøver, idet mindstekravet in-

gen betydning har haft for tildelingsbeslutningen. Der er ikke blevet rekvireret nogen vareprøver fra tilbudsgiverne. Kravet er et mindstekrav om, at tilbudsgiverne accepterer, at vareprøver kan rekvireres til vurdering af, hvorvidt de tilbudte produkter opfylder de øvrige fastsatte mindstekrav. De lavpraktiske tiltag forbundet med udvekslingen af vareprøverne er adresseret i sidste punkt i udbudsbetingelsernes punkt 4.4. og har ingen relevans for mindstekravets materielle indhold. Det er derfor uden betydning for vurderingen af mindstekravet, at rammerne for afleveringen af vareprøverne ikke var specificeret på forhånd.

Ad påstand 9

Klageren har gjort gældende, at indklagede var forpligtet til at afvise tilbuddet fra Access Technology ApS som ukonditionsmæssigt, idet udbudsbetingelsernes punkt 4.1 og 4.2, produkterne »Låsesystem« og »Nødkaldsalarmsystem«, mindstekravet om »Plug and Play«, og udbudsbetingelsernes punkt 4.1, produktet »Låsesystem«, mindstekravene om »Reetablering« og »Sikkerhed«, ikke var opfyldt. Samtlige krav i kravspecifikationen er mindstekrav og manglende opfyldelse medfører, at et tilbud er ukonditionsmæssigt. Tilbuddet fra Access Technology ApS indeholdt en løsning, som var strømbaseret, og systemet kan derfor ikke monteres uden brug af fagpersonale (elektriker). Endvidere forudsætter den strømbaserede løsning, at der trækkes kabler og installeres en GSM boks. Der er således reetableringsomkostninger udover omkostninger til selve nedtagningen. Herudover er den tilbudte løsning kortbaseret, og det umuliggør opfyldelsen af kravet om »Two Factor Authentication«. Det er uden betydning, at Access Technology ApS har anført i sin kravbesvarelse, at »Two Factor Authentication« understøttes af systemet. Oplysningen er åbenbart urigtig, jf. bilag 02 og bilag 06 til Access Technology ApS' tilbud. Det er således en overtrædelse af ligebehandlingsprincippet, at indklagede har lagt oplysningen i kravbesvarelsen til grund. Der er en væsentlig modstrid mellem løsningsbeskrivelsen og oplysningen i kravbesvarelsen.

Indklagede har gjort gældende, at indklagede hverken var berettiget eller forpligtet til at afvise tilbuddet fra Access Technology ApS. Access Technology ApS har ved afkrydsning i kravbesvarelsen, sin beskrivelse af løsningen og henvisning til afsnittet »Montage« i bilag 02 til tilbuddet entydigt bekræftet at opfylde alle krav, herunder mindstekravene om »Plug and Play«, »Reetablering« og »Sikkerhed«. Ingen af besvarelserne eller bilage-

ne fra Access Technology ApS gav anledning til at betvivle oplysningernes rigtighed. Efter fast klagenævnspraksis er en ordregiver som altovervejende hovedregel ikke forpligtet til at kontrollere rigtigheden af tilbudsgivernes oplysninger. En ordregiver er således berettiget til at lægge disse oplysninger til grund, medmindre oplysningerne er åbenbart forkerte. For så vidt angår mindstekravet om »Sikkerhed« henviste Access Technology ApS ikke til bilag 02 og bilag 06, og indklagede har derfor været berettiget til at lægge til grund, at den tilbudte løsning opfyldte mindstekravet om »Two Factor Authentication«, men at løsningen om nødvendigt også kunne anvendes med et nøglekort eller en PDA alene. I relation til mindstekravet om »Re-etablering« skal produktet i henhold til tilbudslisten være »inklusive alt tilbehør, kabler, stik m.m. – der er nødvendige for at installere produktet fuldt ud«. Træk af kabler og installation af en GSM boks skal således være indeholdt i produktprisen.

Ad påstand 10

Klageren har gjort gældende, at indklagede ved evalueringen af Access Technology ApS' tilbud var forpligtet til at medtage omkostningerne til strøm, eftersom Access Technology ApS havde tilbudt en strømbaseret løsning, og yderligere udgifter til løbende abonnement, idet Access Technology ApS' løsning var simkort-baseret. I relation til underkriteriet »Pris« fik tilbuddet fra Access Technology ApS tildelt 2,0 point mere end klagerens tilbud. Det er højest usandsynligt, at Access Technology ApS' løsning med strøm og simkort samlet set var billigere end klagerens batteridrevne løsning, hvis samlede driftsomkostninger – som anført i udbudsbetingelserne – medregnes. Det er endvidere uklart, hvordan de priser, som fremgår af prisbilaget fra henholdsvis klageren og Access Technology ApS, er inddraget i evalueringen af tilbuddene i forhold til priskriteriet i evalueringsprotokollen. Indklagede har ikke efterkommet klagerens opfordring om en redegørelse herfor. Det må derfor lægges til grund, at indklagede ikke har medregnet alle omkostninger ved evalueringen af Access Technology ApS' tilbud i forhold til underkriteriet »Pris«. Evalueringen er således foretaget i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2

Indklagede har gjort gældende, at indklagede hverken var berettiget eller forpligtet til at inddrage de påståede meromkostninger ved evalueringen af tilbuddet fra Access Technology ApS. Omkostningerne har ikke relevans

for tilbudsafgivelsen. Det fremgik klart af udbudsbetingelsernes prisbilag, at de tilbudte priser skulle være inklusive alt tilbehør, og at indklagede ikke lovligt har kunnet lægge vægt på eventuelle priselementer udover dem, som var fastsat i udbudsbetingelserne. Indklagede har således med føje kunnet gå ud fra, at alle omkostninger var inddraget i de tilbudte priser i tilbuddet fra Access Technology ApS, og disse omkostninger er således indgået i evalueringen af tilbuddet i forhold til pris på lige fod med alle øvrige prisparametre, jf. udbudsbetingelsernes afsnit 2.15 og prisbilaget.

Ad påstand 11

Klageren har gjort gældende, at indklagede var forpligtet til at afvise tilbuddet fra Access Technology ApS som ukonditionsmæssigt, idet Access Technology ApS' tilbudte løsning ikke opfyldte udbudsbetingelsernes punkt 4.1, produktet »Låsesystem«, mindstekravet om »Batteridrevet«. Access Technology ApS' løsning var baseret på en 23 volts tilkobling og således strømbaseret med en genopladelig batteribackup. Mindstekravet må forstås således, at den tilbudte løsning skal køre på batterier og ikke blot indeholde en batteribackup, der aktiveres i begrænset omfang i tilfælde af strømsvigt. Tilbuddet fra Access Technology ApS indeholdt endvidere ikke en beskrivelse af, hvordan den tilbudte løsning understøtter batterier, og der er således hverken afgivet oplysninger om batteriets holdbarhed, advarsel for lav batteristand, hvor ofte batterierne skal udskiftes, eller hvem der skifter dem. Selvom der er tale om en løsning, som er baseret på genopladelige batterier, vil batterierne på et tidspunkt skulle udskiftes. Disse oplysninger er derfor af betydning for evalueringen.

Indklagede har gjort gældende, at Access Technology ApS' løsningsbeskrivelse i kravbesvarelsen objektivt set opfylder kravet om en beskrivelse af, hvordan det tilbudte produkt er batteridrevet og understøtter brugen af batterier. Access Technology ApS har sat et kryds i ja-feltet i kravbesvarelsen og har dermed godtgjort, at der tilbydes en løsning, der understøtter brugen af batterier. Access Technology ApS har i forhold til produktet »Nødkaldsalarm«, mindstekravet om »Batteridrevet«, i kravbesvarelsen redegjort for batteriets holdbarhed, advarsel for lav batteristand, og hvor ofte batterierne skal udskiftes med direkte henvisning til, at disse oplysninger gør sig tilsvarende gældende for batterierne i relation til produktet »Låsesystem«. Access Technology ApS har ligeledes i sin kravbesvarelse for produktet »Nødkaldsalarm«, mindstekravet om »Betjening af apparatur og udskiftning af

batteri«, oplyst, at indklagede selv afholder den løbende udskiftning af batterier på låse, nødkald, røgalarmer og smykketryk hos borgerne. Det er uden betydning for den formelle opfyldelse af mindstekravet, at besvarelsene ikke forefindes direkte i Access Technology ApS' kravbesvarelse for produktet »Låsesystem«, mindstekravet om »Batteridrevet«. Besvarelsene må lægges til grund som tilstrækkelige besvarelser for den formelle opfyldelse af mindstekravene. Efter fast klagenævnsspraksis er en ordregiver som altovervejende hovedregel ikke forpligtet til at kontrollere rigtigheden af tilbudsgivernes oplysninger. En ordregiver er således berettiget til at lægge disse oplysninger til grund, medmindre oplysningerne er åbenbart forkerte.

Ad påstand 12

Klageren har gjort gældende, at indklagede har begået flere alvorlige og åbenbare overtrædelser af udbudsreglerne i forbindelse med tilbudsevalueringen, der har haft afgørende betydning for udfaldet, herunder særligt ved at antage Access Technology ApS' tilbud, uanset at tilbuddet ikke opfyldte to mindstekrav om, at den tilbudte løsning skulle understøtte henholdsvis »Two Factor Authentication«, jf. påstand 9, og at løsningen skulle være batteridrevet og indeholde en beskrivelse af løsningens understøttelse af brugen af batterier, jf. påstand 11. Endvidere har udbudsbetingelserne reelt været uegnede til at danne grundlag for en lovlig udbudsprocedure. Der er som følge heraf grundlag for at annullere tildelingsbeslutningen.

Indklagede har gjort gældende, at der ikke er grundlag for annulter af tildelingsbeslutningen. Ingen af de erkendte overtrædelser i klagerens påstand 1 – 3, 6 og 7 har hver for sig eller tilsammen haft betydning for tilbudsgivernes udformning af deres tilbud, for udbuddets forløb eller har påvirket udfaldet af tilbudsbedømmelsen. I øvrigt har indklagede ikke handlet i strid med de udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed.

Klagenævnet udtaler:

Ad påstand 1 – 3 og 6 – 7

Efter håndhævelseslovens § 10, stk. 1, kan klagenævnet ikke tilkende en part mere, end den pågældende har påstået, og ikke tage hensyn til forhold, som den pågældende ikke har gjort gældende.

Indklagede har erkendt at have handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2 på den måde, som er beskrevet i påstandene.

Klagenævnet tager herefter påstandene til følge.

Ad påstand 12

I udbudsbekendtgørelsen skal ordregiveren blandt andet beskrive ydelsen og udtømmende angive kravene til egnethed. Udbudsbekendtgørelsen udgør den retlige ramme, som indklagede har fastsat for den efterfølgende udbudsproces, udformningen af udbudsbetingelserne og kontrakten. Der må derfor ikke være uoverensstemmelser af væsentlig betydning mellem udbudsbekendtgørelsen og udbudsbetingelserne, hvorimod udbudsbetingelserne godt kan indeholde en præcisering af det, der er angivet i udbudsbekendtgørelsen. Som erkendt af indklagede ad påstand 1 – 3 og 6 – 7 foreligger der i denne sag sådanne egentlige uoverensstemmelser mellem udbudsbekendtgørelsen og udbudsbetingelserne, at gennemsigtighedsprincippet er tilsidesat.

Det kan ikke antages, at uoverensstemmelsen mellem udbudsbekendtgørelsen og udbudsbetingelserne vedrørende ydelsens omfang (påstand 1) og om kravene til egnethed (påstand 2 og 3) ikke haft væsentlig betydning for en virksomheds beslutning om afgivelse af tilbud, tilbudsgivernes udformning af tilbud, udbudsprocessen og evalueringen af tilbuddene.

For så vidt angår mindstekravene »Plug and Play« og »Hotline og Servicefunktion« indebærer de overtrædelser, som klagenævnet har konstateret ad påstand 6 og 7, at udbudsbetingelserne ikke har kunnet danne grundlag for et lovligt udbud.

Efter det anførte tager klagenævnet påstanden om annullation af tildelingsbeslutningen til følge.

Ad påstand 4 – 5 og 8 – 11

Klagenævnet kan efter lov om håndhævelse af udbudsreglerne m.v. § 10, stk. 2, afgøre en sag helt eller delvis. Hvis klagenævnet alene afgør en sag delvis, tager klagenævnet ikke stilling til alle de påstande, som klageren har

nedlagt.

Under hensyn til det anførte ad påstand 1 – 3 og 6 – 7 tager klagenævnet ikke stilling til påstand 4 – 5 og 8 – 11.

Herefter bestemmes:

Ad påstand 1

Indklagede har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2 ved ikke at fastsætte enslydende betingelser i udbudsbekendtgørelsen og udbudsbetingelserne, idet det i udbudsbekendtgørelsen er angivet, at der kan afgives bud på en enkelt delaftale, mens det i udbudsbetingelserne er angivet, at der vil blive indgået aftale med en tilbudsgiver for den samlede løsning.

Ad påstand 2

Indklagede har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2 ved ikke at fastsætte enslydende krav i udbudsbekendtgørelsen og udbudsbetingelserne, idet der i udbudsbekendtgørelsen er fastsat krav om, at tilbuddet skal vedlægges en referenceliste for minimum tre kunder for tilsvarende leverancer inden for de seneste to år, mens der i udbudsbetingelserne er fastsat krav om, at tilbuddet skal vedlægges en referenceliste med eksempler på betydeligste, sammenlignelige leveringer inden for de seneste to år.

Ad påstand 3

Indklagede har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2 ved ikke at fastsætte enslydende krav i udbudsbekendtgørelsen og udbudsbetingelserne, idet det i udbudsbekendtgørelsen er angivet, at tilbudsgiver i muligt omfang, afhængigt af hvornår tilbudsgiver blev etableret, skal vedlægge erklæring om virksomhedens resultat før skat og egenkapital for de seneste 3 offentliggjorte regnskabsår, og at det muligvis kræves, at tilbudsgivers egenkapital er positiv i sidste regnskabsår, mens der i udbudsbetingelserne er stillet krav om, at tilbuddet vedlægges de seneste 2 års revisionspåregnede regnskaber, og at tilbudsgiver har en soliditetsgrad på mindst 10 %.

Ad påstand 6

Indklagede har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gen-

nemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2 ved at have fastsat krav, som er angivet at være mindstekrav, uanset at disse krav efter deres beskaffenhed ikke er egnede som mindstekrav, idet indklagede har fastsat, at en »Plug and Play«-løsning skal kunne installeres let og hurtigt.

Ad påstand 7

Indklagede har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gen-nemsigtighed i udbudsdirektivets artikel 2 ved at have fastsat krav, som er angivet at være mindstekrav, uanset at disse krav efter deres beskaffenhed ikke er egnede som mindstekrav, idet indklagede har angivet, at »Hotline og Servicefunktion« skal beskrives, således at det tydeligt fremgår, hvad der kan håndteres online og per fjernhåndtering, og hvad der kræver fysisk af-hjælpning i stedet.

Indklagedes beslutning af 29. november 2013 om at indgå kontrakt med Access Technology ApS annulleres.

Klagenævnet træffer ikke afgørelse vedrørende påstandene 4 – 5 og 8 – 11.

Indklagede, Greve Kommune, skal i sagsomkostninger til klageren, BEKEY A/S, betale 50.000 kr., der betales inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse.

Klagegebyret tilbagebetales.

Erik P. Bentzen

Genpartens rigtighed bekræftes.

Joan Bach
kontorfuldmægtig