

Klagenævnet for Udbud

(William Lindsay-Poulsen, Julie Ramhøj Meisner)

J.nr.: 24/02714

28. oktober 2024

K E N D E L S E

El-Center Vest A/S

(selv)

mod

Holstebro Kommune

(selv)

Den 11. december 2023 iværksatte Holstebro Kommune en begrænset licitation efter tilbudsloven (lovbekendtgørelse nr. 1410 af 7. december 2007 om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren med senere ændringer) vedrørende levering og opstilling af 49 ladestandere i kommunen. Tildelingskriteriet var ”det økonomiske mest fordelagtige tilbud” baseret på ”bedste forhold mellem pris og kvalitet” med underkriterierne ”Pris for etablering og drift” (vægt 85 %) og ”Understøtter ISO 15118 Plug & Charge fuldt ud” (vægt 15 %).

Ved udløbet af fristen for afgivelse af tilbud havde tre virksomheder afgivet tilbud, bl.a. El-Center Vest A/S (herefter ”El-Center Vest”) og Søndergaard El A/S (herefter ”Søndergaard El”).

Den 25. januar 2024 meddelte Holstebro Kommune, at kommunen havde vurderet, at to af tilbuddene ikke opfyldte kravene i kravspecifikationen, og kommunen forventede som følge heraf at indgå kontrakten med Søndergaard El.

Den 8. marts 2024 indgav El-Center Vest klage til Klagenævnet for Udbud over Holstebro Kommune.

El-Center Vest har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at Holstebro Kommune har handlet i strid med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet i tilbudslovens §

2, stk. 3, ved at tildele kontrakten til Søndergaard El, uanset tilbuddet fra Søndergaard El ikke var konditionsmæssigt, da tilbuddet ikke opfyldte mindstekrav, der var fastsat i licitationsmaterialet.

Påstand 2

Klagenævnet skal annullere Holstebro Kommunes beslutning af 25. januar 2024 om at tildele kontrakten om etablering af ladestandere til kommunale biler til Søndergaard El.

Holstebro Kommune har nedlagt påstand om, at klagen ikke tages til følge.

Sagens nærmere omstændigheder

Den 11. december 2023 opfordrede Holstebro Kommune fem potentielle tilbudsgivere til at afgive tilbud på etablering af ladestandere til kommunale biler i kommunens sundhedsforvaltning med følgende opgavebeskrivelse:

”Udbuddet omfatter levering og opstilling af 49 ladestander hver med to ladeudtag. Ladestanderne er fordelt på 6 lokaliteter i Holstebro Kommune.

Grundlaget for udbuddet findes i vedhæftet:

- Betingelser for udbud og tildeling
- Kravsspecifikationer til ladestander
- Oversigt over lokaliteter
- Tro og love erklæring
- Tro og love erklæring vedrørende Rusland
- Tilbudsliste”

I licitationsbetingelserne (”Bestemmelser om udbud og tilbud”) fremgår bl.a. følgende:

”1. Alment

Bestemmelser om udbud og tilbud (BUT) indeholder orienterende oplysninger om den udbudte kontrakt og bindende bestemmelser for tilbuds-, evaluerings- og tildelingsfasen.

BUT er gældende frem til indgåelse af kontrakt, hvorefter BUT bortfalder.

...

3. Udbud

...

3.5 Tildeling og evaluering

Evaluering af tilbud foretages som beskrevet nedenfor.

3.5.1 Tildelingskriterium

Kontrakten vil blive tildelt den tilbudsgiver, der tilbyder det mest økonomisk mest fordelagtige tilbud, på grundlag af tildelingskriteriet bedst forhold mellem pris og kvalitet.

Vurderingen vil ske ud fra følgende kriterier: Tildelingskriterier	Vægtning i procent
Pris for etablering og drift.	85
Understøtter ISO 15118 Plug & Charge fuldt ud	15

4. Spørgsmål til udbudsmaterialet

4.1 Spørgsmål

Hvis noget i udbudsgrundlaget giver anledning til afklarende spørgsmål, kan Tilbudsgiverne fremsende sådanne spørgsmål til Ordregiver via mail til ...@Holstebro.dk senest 19. december 2023 klokken 12:00. Spørgsmål skal stilles på dansk.

Spørgsmål (i anonymiseret form) og svar vil blive offentliggjort via mail. Alle spørgsmål vil blive besvaret på dansk.

5. Tilbud

5.2 Forbehold

Opmærksomheden henledes på, at ordregiver vil være forpligtet til at afvise tilbud, der indeholder forbehold over for grundlæggende elementer i udbudsmaterialet, og at ordregiver vil være berettiget til at afvise tilbud, der indeholder forbehold over for ikke-grundlæggende elementer i udbudsmaterialet.

Forbehold over for ikke-grundlæggende elementer i udbudsmaterialet vil blive kapitaliseret, hvis det er muligt, idet der benyttes en konservativ kapitalisering. Hvis forbeholdene ikke kan kapitaliseres, vil tilbuddet blive afvist.

Tilbudsgiverne opfordres derfor til at søge eventuelle uklarheder og usikkerheder i udbudsmaterialet afklaret ved at stille spørgsmål i tilbudsfasen, så forbehold i videst muligt omfang undgås.

6. Modtagelse og evaluering af tilbud

...

6.2 Evaluering af tilbud

Hvis det i forbindelse med evalueringen konstateres, at et tilbud er ukonditionsmæssigt, f.eks. som følge af forbehold, afvises tilbuddet. Konditions-mæssige tilbud evalueres i overensstemmelse med de angivne tildelingskriterier og den beskrevne evalueringsmetode.”

I ”Kravspecifikationer til ladestander” er anført bl.a. følgende:

”1. Baggrund og rammer for leverancen

Holstebro Kommune udbyder levering og opsætning af 49 ladestandere med hver to ladeudtag.

Standerne skal anvendes til opladning af Holstebro Kommunes egne biler i på 6 lokaliteter i Holstebro Kommune.

...

2. Krav til tilbudsgivers ydelser

Tilbudsgivers ydelser i medfør af kontrakten skal overholde kravene i de følgende afsnit.

...

2.2 Krav til ladestandere og ladeudtag

...

Der skal i leverancen indgå nødvendigt udstyr til, at Holstebro Kommune selv kan registrere og oprette nye ladebrikker. Holstebro Kommune anvender i forvejen Salto låsesystem, og det skal oplyses om ladebrikker evt. kan administreres og oprettes med dette system.

Det skal oplyses, om ladeudtagene understøtter ISO 15118 Plug & Charge.

...

2.3 Særlige krav til ladeudtag:

...

- Ladeudtagene skal kunne fjernmonitoreres og styres af tilbudsgiver.

2.4 Krav til alle enheder som man ønsker tilsluttet netværket.

...

Samtlige enheder skal kunne fjernadministreres via en web grænseflade eller alternativt med SSH/Telnet.”

Under licitationen blev der stillet en række unummererede spørgsmål, herunder et spørgsmål (af klagenævnet benævnt ”spørgsmål nr. 1”) om ejerskab af forsyning og ladeudstyr:

”Skal det forstås, som Holstebro Kommune selv ønsker at eje forsyning og ladeudstyr?”

Den 14. december 2023 besvarede Holstebro Kommune spørgsmål nr. 1 således:

”Ja. Der er tale om en leverance af ladestandere m.v. som når installationen er afsluttet fuldt og helt er Holstebro Kommunes ejendom, og der er ikke nogen løbende leverancer knyttet til udbuddet.”

Endvidere blev der stillet følgende spørgsmål til kravspecifikationens pkt. 2.2 (af klagenævnet benævnt ”spørgsmål nr. 3”):

”Vil det være ok at ladebrikker bestilles via Monta APP hvis der skal bruge flere end dem som leveres med?”

Den 21. december 2023 besvarede Holstebro Kommune spørgsmål nr. 3 således:

”Det er fortsat et ønske fra Holstebro kommune, at vi selv kan lave brikkerne, men en afvigelse på dette punkt vil ikke betyde at tilbuddet opfattes som ukonditions-mæssigt.

Hvis det ikke er muligt at levere en løsning hvor vi selv kan lave brikkerne, skal tilbuddet vedlægges en erskrivelse af hvordan brikkerne så kan tilvejebringes, og hvor lang tid vi skal påregne for levering af disse, samt en forventet pris for dette.”

Et spørgsmål om serviceabonnement (af klagenævnet benævnt ”spørgsmål nr. 5”) lød som følger:

”Er der taget forbehold for løbende serviceabonnementer af standerne, eller er det et ønske fra kunden, selv at varetage service, vedligehold og

drift af standerne? Dette er normalvis inkluderet i et løbende serviceabonnement, som varetages af sælge”

Den 21. december 2023 besvarede Holstebro Kommune spørgsmål nr. 5 således:

”Serviceabonnement er ikke en del af udbuddet.”

Af tilbuddet fra Søndergaard El fremgår bl.a. følgende:

”Produkt

Ud fra krav til ladestandere/udtag, samt særlige krav til udtag, har vi valgt følgende produkt, som fuldt ud indfrier de opstillede krav.

...

DEFA Power

...

Produktet understøtter OCCP 2.0.1 og med administrativ adgang til egen back-end, hvortil Holstebro Kommune har adgang jfr herom senere.

Ladeudtagene understøtter ISO 15118 Plug & Charge.

Ladningen aktiveres via RFID brikker, som er individuel registreret pr. bil, og vil kunne følges i reel time via Holstebro Kommunes egen back-end.

Brikkerne vil kunne administreres af kommunen selv, og det er vores opfattelse, at kommunens nuværende løsning via SALTO vil kunne integreres i ladeløsningen.

...

Serviceaftale

I forhold til den løbende drift- og vedligeholdelse af den samlede ladeløsning, adgang til administrationsmodul, API løsning til dataudveksling og løbende support kan vi tilbyde følgende:

Holstebro Kommune betaler en månedlig ydelse pr. ladeudtag på kr. 39,00. Beløbet opkræves månedligt forud i forhold til antal ibrugtagne ladepunkter.

Prisen er fast frem til 31. december 2025, hvorefter denne indekssreguleres med nettoprisindekset.

*Alle nævnte priser er i DKK - excl moms.
 ...”

Parternes anbringender

Ad påstand 1

El-Center Vest har gjort gældende, at Søndergaard Els tilbud ikke opfyldte mindstekravene i licitationsmaterialet, herunder pkt. 2.3 om at ladeudtagene skal kunne fjernmonitoreres og styres af tilbudsgiver, og pkt. 2.4 om at samtlige enheder skal kunne fjernadministreres via en web grænseflade eller alternativt med SSH/Telnet.

Til støtte herfor har El-Center Vest henvist til kravspecifikationens pkt. 2.2 og 2.3 sammenholdt med Søndergaard Els tilbud. Af sidstnævnte fremgår det, at adgangen til administrationsmodulet er betinget af accept af den tilbudte serviceaftale, og at serviceaftalen er prissat til 39 kr. ekskl. moms pr. ladepunkt pr. måned, hvilket vil give en omkostning på 45.864 kr. ekskl. moms pr. år.

Det fremgår af Holstebro Kommunes svar af 14. december 2023, at der er tale om en leverance af ladestandere mv. som, når installationen er afsluttet, er Holstebro Kommunes ejendom, og at der ikke er løbende leverancer knyttet til udbuddet. Af Holstebro Kommunes svar af 21. december 2023 på spørgsmål 5 fremgår det endvidere, at serviceabonnementet ikke er en del af udbuddet. Holstebro Kommune har bekræftet besvarelsene under skriftvekslingen ved klagenævnet.

Søndergaard Els opfyldelse af pkt. 2.2 og 2.3 i kravspecifikationen forudsætter, at Holstebro Kommune tilkøber serviceaftalen tilbudt af Søndergaard El. Tilkøb af serviceaftalen er imidlertid i strid med Holstebro Kommunes besvarelse af ovenstående spørgsmål.

Holstebro Kommune har gjort gældende, at der ud fra Søndergaard Els tilbud ikke er anledning til at betvivle, at ydelsen lever op til de krav, der er stillet i licitationsmaterialet. Kommunen finder således ikke grundlag for at annullere licitationen.

Holstebro Kommune har lagt vægt på, at de modtagne tilbud skal overholde den åbne kommunikationsstandard OCPP 2.0.1 for at sikre kommunikation med ekstern monitoreringssystem. Endvidere har Holstebro Kommune været i dialog med de to leverandører, som begge har bekræftet, at deres produkter lever op til kravene i licitationen.

Holstebro Kommune har ved besvarelsen af spørgsmål vedrørende ladebrikker den 21. december 2023 udtrykkeligt taget stilling til, at kravet i kravspecifikationens pkt. 2.2 om selv at kunne oprette nye ladebrikker kunne fraviges.

Søndergaard El har på eget initiativ suppleret sit tilbud med et tilbud fra Søndergaard Els ”back-end” leverandør. Supplementet er ikke en del af Søndergaard Els tilbudsliste. Holstebro Kommune har ikke ved tilbudsevalueringen og den indgåede kontrakt forholdt sig til det fremsendte supplement, da det ikke er en del af den udbudte ydelse. Holstebro Kommune er således ikke forpligtet til at indgå aftaler med ”back-end” leverandøren, og der foreligger ikke nogen forhåndsaftale herom.

Efter modtagelse af El-Center Vests klage har Holstebro Kommune anerkendt, at formuleringen i kravspecifikations pkt. 2.3 kan give anledning til usikkerhed, idet der i stedet for ”tilbudsgiver” burde have stået ”udbyder eller leverandør af tredjeparts software”. Det er dog Holstebro Kommunes vurdering, at det ikke har betydning, da kommunen til enhver tid kan give tilbudsgiver adgang til fortsat ydelse via den administrationssoftware, som forventes anskaffet.

Ad påstand 2

El-Center Vest har gjort gældende, at Klagenævnet for Udbud skal annullere Holstebro Kommunes beslutning af 25. januar 2024 om at tildele kontrakten til Søndergaard El.

Holstebro Kommune har under henvisning til det anførte ad påstand 1 gjort gældende, at der ikke er grundlag for at annullere licitationen.

Klagenævnet udtaler

Ad påstand 1

El-Center Vest har gjort gældende, at tilbuddet fra Søndergaard El ikke var konditionsmæssigt, da tilbuddet ikke opfyldte mindstekrav i licitationsmateriale. El-Center Vest har præciseret, at dette navnlig skyldes, at tilbuddet ikke opfyldte mindstekrav om fjernmonitorering af ladeudtagene som anført i kravspecifikationens pkt. 2.3, og fjernadministration via en web grænseflade eller SSH/Telnet som anført i kravspecifikationens pkt. 2.4.

I kravspecifikationen står bl.a. følgende under pkt. 2.2:

”Der skal i leverancen indgå nødvendigt udstyr til, at Holstebro Kommune selv kan registrere og oprette nye ladebrikker. Holstebro Kommune anvender i forvejen Salto låsesystem, og det skal oplyses om ladebrikker evt. kan administreres og oprettes med dette system.”

I kravspecifikationen står bl.a. følgende under pkt. 2.3:

”Ladeudtagene skal kunne fjernmonitoreres og styres af tilbudsgiver.”

I kravspecifikationen står bl.a. følgende under pkt. 2.4:

”Samtlige enheder skal kunne fjernadministreres via en web grænseflade eller alternativt med SSH/Telnet.”

Under tilbudsgivningen fremkom der spørgsmål til kravspecifikationens pkt. 2.2. I sin besvarelse af spørgsmål nr. 3 anførte Holstebro Kommune, at det var kommunens ønske selv at kunne oprette nye ladebrikker, men at manglende overholdelse af dette krav ikke ville betyde, at tilbuddet var ukonditionsmæssigt.

Det er herefter klagenævnets vurdering, at det må have stået klart for en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver, at der alene var tale om et konkurrencekrav og ikke et mindstekrav. Dette bekræftes af, at kommunen videre i sin besvarelse oplyste, at hvis kravet ikke kunne indfries af tilbudsgiverne, ville de have mulighed for at vedlægge en beskrivelse med yderligere oplysninger om ladebrikkernes tilvejebringelse, påregnet leveringstid og forventet pris.

Klagenævnet finder herudover, at El-Center Vest ikke har påvist, at Søndergaard Els tilbud ikke overholdt kravspecifikationens pkt. 2.3 og 2.4, eller i øvrigt nærmere konkretiseret, hvilke ufravigelige krav i licitationsmaterialet der ikke skulle være overholdt.

Klagenævnet bemærker endelig, at Holstebro Kommunes eventuelle tilkøb af serviceydelser ikke er omfattet af licitationen. El-Center Vest har ikke godtgjort, at Søndergaard El ved at tilbyde denne mulighed reelt har taget forbehold over for licitationsmaterialet.

Klagenævnet tager herefter ikke påstanden til følge.

Ad påstand 2

Henset til det anførte ad påstand 1 tager klagenævnet ikke annullationspåstanden til følge.

Sagsomkostninger

El-Center Vest A/S har tabt sagen og skal derfor som udgangspunkt betale sagsomkostninger til Holstebro Kommune. Da Holstebro Kommune imidlertid ikke har været repræsenteret ved advokat eller anden dækningsberettiget repræsentant, skal El-Center Vest A/S ikke betale sagsomkostninger.

Herefter bestemmes

Klagen tages ikke til følge.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

William Lindsay-Poulsen

Genpartens rigtighed bekræftes.

Louise Dissing Jensen
fuldmægtig