

K E N D E L S E

Verdis A/S
(advokat Michael Lund Nørgaard, København)

mod

Gribskov Genbrug & Ressourcer A/S
(advokat Rikke Munk Rye Andersen og advokat Andreas Christensen, Hellerup)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 169831-2024 af 19. marts 2024 udbød Gribskov Genbrug & Ressourcer A/S (herefter "Gribskov Genbrug") som udbud med forhandling efter udbudsloven to (del-)kontrakter om indsamling af dagrenovation i Gribskov Kommune.

Under udbudsproceduren modtog Gribskov Genbrug tilbud fra bl.a. Verdis A/S (herefter "Verdis") og Svendsen & Søn Transport A/S (herefter "Svendsen & Søn"). Verdis og Svendsen & Søn havde begge afgivet tilbud på begge delkontrakter.

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 444659-2024 af 22. juli 2024 meddelte Gribskov Genbrug, at begge delkontrakter var blevet indgået med Svendsen & Søn.

Den 2. september 2024 indgav Verdis klage til Klagenævnet for Udbud over Gribskov Genbrug.

Verdis har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Gribskov Genbrug har handlet i strid med de udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed, jf. udbudslovens § 2, samt den valgte fremgangsmåde i udbuddet for evaluering, jf. udbudslovens § 160, ved ikke at inddrage rabatter i sin evaluering i forhold til underkriteriet ”pris” i overensstemmelse med den angivne fremgangsmåde i udbuddet for evaluering af tilbud.

Påstand 2

Klagenævnet for Udbud skal annullere Gribskov Genbrugs beslutning af 4. juli 2024 om at tildele kontrakt til Svendsen & Søn, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1.

Verdis har taget forbehold for senere at nedlægge påstand om erstatning.

Gribskov Genbrug har nedlagt påstand om, at klagen ikke tages til følge.

Sagens nærmere omstændigheder

Udbuddet af indsamling af dagrenovation i Gribskov Kommune var opdelt i to delkontrakter: Delkontrakt A – Gribskov Øst, der dækkede 55 % af kommunen, og delkontrakt B – Gribskov Vest, der dækkede 45 % af kommunen.

Udbudsbetingelsernes pkt. 2.8.1 indeholder følgende vedrørende evaluering af pris på delkontrakt A:

”Tilbudsgiver kan afgive tilbud på en eller begge delkontrakter. Afgiver tilbudsgiver tilbud på begge delkontrakter, dvs. både delkontrakt A og delkontrakt B, kan tilbudsgiver tilbyde en rabat, som udløses, hvis tilbudsgiver tildeles flere delkontrakter.

Ordregiver vil inddrage tilbudte rabatter ved evalueringen, så der for hver delkontrakt foretages en evaluering af tilbuddene i forhold til underkriteriet ”Pris” både med og uden inddragelse af eventuelle rabatter.

Delkontrakt A vil blive tildelt til den tilbudsgiver, som tilbyder det samlet set bedste forhold mellem pris og kvalitet.

Det er således ikke givet, at den tilbudsgiver, der på den enkelte delkontrakt har afgivet tilbuddet med det bedste forhold mellem pris og kvalitet, vil blive tildelt denne delkontrakt, idet delkontrakterne tildeles til den eller de tilbudsgivere, som samlet set tilbyder det bedste forhold mellem pris og kvalitet.”

Udbudsbetingelsernes pkt. 2.8.3 indeholder en tilsvarende formulering vedrørende evaluering af pris på delkontrakt B. Dog skulle der i 3. afsnit have været henvist til delkontrakt B i stedet for delkontrakt A.

Udbudsmaterialet indeholdt tilbudslister for begge delkontrakter. I tilbudslisterne var angivet mulighed for at tilbyde en rabat, der var gældende, hvis tilbudsgiver blev tildelt begge delkontrakter. I tilbudslisten for delkontrakt A er anført:

”Rabatsats i % (hvis tilbudsgiver afgiver tilbud på begge delkontrakter, skal den rabatsats, der tilbydes, alene angives i nærværende tilbudsliste. Rabatsatsen er gældende for begge tilbudspriser på begge delkontrakter og for alle afgivne tilbudspriser på begge delkontrakter. Det understreges, at rabatsatsen vil være gældende for alle angivne priser, uanset det den faktiske tømning)”

Der skulle således afgives én rabatsats, som var gældende for begge delkontrakter, og i tilbudslisten for delkontrakt B var anført, at rabatsatsen gældende for begge delkontrakter skulle angives i tilbudslisten for delkontrakt A. Det var således ikke muligt at anføre forskellige rabatsatser for delkontrakt A og B.

Ved underretningen af 4. juli 2024 meddelte Gribskov Genbrug, at begge delkontrakter var tildelt Svendsen & Søn. I underretningen var bl.a. anført, at Svendsen & Søn havde tilbudt en rabat på 3,5 %. Verdis havde tilbudt en rabat på 7,5%. Af underretningen fremgår det videre bl.a.:

”Nedenstående skemaer viser de tildelte point for Delkontrakt A (Gribskov Øst) og Delkontrakt B (Gribskov Vest) og den rabatsats, der er tilbudt:

Delkontrakt A (Gribskov Øst)		
	Verdis A/S	Svendsen & Søn Transport ApS
Rabatsats	7,5 %	3,5 %

Delkontrakt A (Gribskov Øst)		
Pris	69,66	100
Pris (vægtet)	20,90	30,00
Kvalitet	75,00	70,00
Kvalitet (vægtet)	52,50	49,00
Samlet point	73,40	79,00

Delkontrakt B (Gribskov Vest)		
	Verdis A/S	Svendsen & Søn Transport ApS
Rabatsats	7,5 %	3,5 %
Pris	80,55	100
Pris (vægtet)	24,16	30,00
Kvalitet	75,00	70,00
Kvalitet (vægtet)	52,50	49,00
Samlet point	76,66	79,00

Indregnes de tilbudte rabatsatser, vil Verdis A/S for Delkontrakt A (Gribskov Øst) have opnået i alt 78,93 point mod Svendsen & Søn Transport ApS, der samlet vil have opnået 79 point. Deraf følger, at Verdis A/S ikke vil kunne blive tildelt Delkontrakt A (Gribskov Øst). På denne baggrund bliver rabatsatsen ikke aktuel for Delkontrakt B, da rabatsatsen forudsætter, at tilbudsgiver tildeles både Delkontrakt A (Gribskov Øst) og Delkontrakt B (Gribskov Vest).”

Den 16. juli 2024 indgik Gribskov Genbrug begge delkontrakter med Svendsen & Søn.

Parternes anbringender

Ad påstand 1

Verdis har gjort gældende, at fremgangsmåden beskrevet i udbudsbetingelserne for inddragelse af rabatter i evalueringen indebærer, at delkontrakterne skulle tildeles den tilbudsgiver, som samlet set tilbød det bedste forhold mellem pris og kvalitet, medmindre det samlet set var mere fordelagtigt at tildele delkontrakterne til to forskellige tilbudsgivere. Gribskov Genbrug foretog imidlertid evalueringen af tilbud efter en metode, som indebærer, at delkontrakterne blev tildelt den tilbudsgiver, der på den enkelte delkontrakt havde afgivet tilbud med det bedste forhold mellem pris og kvalitet, uanset en anden

tilbudsgiver samlet set havde tilbudt det bedste forhold mellem pris og kvalitet på delkontrakterne. Dette er i strid med de udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed, jf. udbudslovens § 2, samt den beskrevne evalueringsmetode i udbudsbetingelserne, jf. udbudslovens § 160.

En rimelig oplyst og normal påpasselig tilbudsgiver vil forstå den beskrevne metode i udbudsbetingelserne for evaluering af tilbud som en proces, hvor rabatsatsen i tilbudsevalueringen inddrages samlet set for delkontrakterne for at opnå det samlet set bedste resultat. En anvendelse af rabatter på den måde, Gribskov Genbrug gjorde, giver ingen mening og var i strid med en naturlig sproglig forståelse af den angivne evalueringsmetode.

Ved den gennemførte evaluering blev rabatterne ikke inddraget samlet set. Var rabatterne samlet set blevet inddraget i tilbudsevalueringen, ville tilbuddet fra Verdis være bedre end tilbuddet fra det lokale firma, Svendsen & Søn. Gribskov Genbrug når med sin metode et grotesk resultat, nemlig at Svendsen & Søn blev tildelt begge delkontrakter, uanset at tilbuddet fra Verdis samlet set var bedre efter inddragelse af rabatter. Herved kom rabatterne slet ikke til at få betydning for tilbudsevalueringen, uanset at delkontrakterne blev tildelt samme tilbudsgiver.

Ved at vælge at tildele kontrakt til én tilbudsgiver, der ikke efter en samlet vurdering havde afgivet tilbud med det bedste forhold mellem pris og kvalitet, ændrede Gribskov Genbrug ikke blot sin evalueringsmetode efter modtagelsen af tilbud, men gennemførte en evaluering i strid med udbudslovens formål, der tilsiger, at evalueringen skal sikre samlet set at opnå mest værdi for pengene.

Gribskov Genbrug har gjort gældende, at virksomheden i forbindelse med evalueringen af tilbuddene i forhold til underkriteriet ”Pris” har anvendt evalueringsmodellen i udbudsbetingelsernes punkt 2.8.1 og punkt 2.8.3. Det fremgår klart heraf, at den tilbudte rabatsats først finder anvendelse, hvis én tilbudsgiver bliver tildelt både delkontrakt A og delkontrakt B. Det er en naturlig følge heraf, at det faktum, at Verdis’ tildelte point for delkontrakt A både med og uden den tilbudte rabatsats er lavere end den vindende tilbudsgivers point, må føre til, at den tilbudte rabatsats ikke finder anvendelse på Verdis’ tilbud. Allerede af denne grund vil Verdis’ tilbud på delkontrakt A ikke kunne være det tilbud med det bedste forhold mellem pris og kvalitet.

Verdis' forståelse af "samlet set" vil medføre, at opdelingen af kontrakten i delkontrakt A og B gøres illusorisk, idet de to delkontrakter så kun vil kunne tildeles til én og samme tilbudsgiver. Det må stå klart for en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver, at dette ikke er hensigten med evalueringsmodellen. Det faktum, at den tilbudte rabatsats først finder anvendelse, hvis én tilbudsgiver bliver tildelt begge delkontrakter, kan ikke forstås på andre måder.

Ordene "samlet set" i evalueringsmodellen skal forstås som en samlet vurdering af både de tilbudte priser uden den tilbudte rabatsats indregnet og med den tilbudte rabatsats indregnet. Såfremt den ene delkontrakt herefter ikke tildeles en tilbudsgiver, fordi dennes tildelte point er lavere end en anden tilbudsgiver, vil rabatsatsen ikke finde anvendelse på den anden delkontrakt, og dette vil således indgå i vurderingen af, om det tilbudte har det bedste forhold mellem pris og kvalitet.

Ad påstand 2

Verdis har gjort gældende, at det er ubestridt, at Verdis skulle tildeles delkontrakterne, hvis rabatterne blev inddraget i tilbudsevalueringen samlet set for de to delkontrakter. Udbuddet ville dermed have fået et andet resultat, hvis evalueringen var sket i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der var angivet i udbudsbetingelserne. Der er derfor grundlag for at annullere Gribskov Genbrugs beslutning om at tildele delkontrakterne til Svendsen & Søn.

Gribskov Genbrug har gjort gældende, at den anvendte evalueringsmodel og den efterfølgende evaluering i forhold til underkriteriet "Pris" har været i overensstemmelse med udbudsreglerne, hvorfor der ikke er grundlag for at annullere tildelingsbeslutningen.

Klagenævnet udtaler

Ad påstand 1

Det fremgår af udbudsbetingelsernes pkt. 2.8.1 og pkt. 2.8.3, at henholdsvis delkontrakt A og delkontrakt B vil blive tildelt den tilbudsgiver, som tilbyder "det samlet set bedste forhold mellem pris og kvalitet".

Bestemmelserne må efter ordlyden og sammenhæng med udbudsmaterialet forstås således, at ”samlet set” henviser til udbuddet i sin helhed, dvs. begge delkontrakter samlet.

Denne forståelse støttes af ordlyden af den umiddelbart følgende sætning i udbudsbetingelserne, hvoraf det fremgår, at det ”således ikke [er] givet, at den tilbudsgiver, der på den enkelte delkontrakt har afgivet tilbuddet med det bedste forhold mellem pris og kvalitet, vil blive tildelt denne delkontrakt, idet delkontrakterne tildeles til den eller de tilbudsgivere, som samlet set tilbyder det bedste forhold mellem pris og kvalitet.”

Hvis Gribskov Genbrugs forståelse af bestemmelsen skulle lægges til grund, ville denne sidste del af udbudsbetingelsernes pkt. 2.8.1 og pkt. 2.8.3 være uden indhold, idet hver enkelt delkontrakt altid ville blive tilbudt ”den tilbudsgiver, der på den enkelte delkontrakt havde afgivet tilbuddet med det bedste forhold mellem pris og kvalitet”.

En forståelse af ordene ”samlet set” som henvisende til begge delkontrakter vil i øvrigt ikke medføre, at opdelingen af kontrakten i delkontrakt A og B gøres illusorisk, idet de to delkontrakter – afhængigt af hvordan tilbuddene fordeler sig – vil kunne tildeles forskellige tilbudsgivere. Dette gælder både i den situation, at samtlige tilbudsgivere afgiver tilbud på begge delkontrakter med en samlerabat og den situation, hvor en eller flere tilbudsgivere vælger kun at afgive tilbud på den ene delkontrakt.

At ordene ”samlet set” henviser til begge delkontrakter samlet støttes endvidere af formålet med, at tilbudsgiverne kan tilbyde en samlerabat, nemlig at sikre det samlet set bedste økonomiske resultat for ordregiveren.

Da tilbuddene fra Verdis på delkontrakt A og B samlet set er bedre end tilbuddene fra Svendsen & Søn, har Gribskov Genbrug ved at tildele kontrakten til Svendsen & Søn ikke gennemført evalueringen i overensstemmelse med udbudsbetingelserne. Gribskov Genbrug har dermed handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2.

Påstand 1 tages derfor til følge.

Ad påstand 2

Efter karakteren af den ad påstand 1 fastslåede overtrædelse, der har haft betydning for udfaldet af udbuddet, tages påstanden om annullation af tildelingsbeslutningen til følge.

Herefter bestemmes

Gribskov Genbrug og Ressourcer A/S har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 og udbudslovens § 160 ved ikke at inddrage rabatter i sin evaluering af underkriteriet ”pris” i overensstemmelse med den angivne fremgangsmåde i udbuddet for evaluering af tilbud.

Gribskov Genbrug og Ressourcer A/S’ beslutning af 4. juli 2024 om at tildele kontrakterne til Svendsen og Søn Transport A/S vedrørende udbudsbekendtgørelse nr. 169831-2024 annulleres.

Gribskov Genbrug og Ressourcer A/S skal inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse betale 25.000 kr. i sagsomkostninger til Verdis A/S.

Klagegebyret tilbagebetales.

Jakob O. Ebbensgaard

Genpartens rigtighed bekræftes.

Camilla Rytter
Kontorelev