

K E N D E L S E

Kongsvang Rengøringservice A/S
(advokat Per Q. Ovesen, Århus)

mod

Retten i Århus
(Kammeradvokaten
ved advokat Axel Lund)

Ved udbudsbekendtgørelse 2009/S 208-298943 af 23. oktober 2009 udbød Retten i Århus som offentlig udbud efter direktiv 2004/18/EF om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (Udbudsdirektivet), rengørings- samt vinduespoleringsopgaverne for retten i perioden 1. marts 2010 – 28. februar 2013.

I alt 16 virksomheder, som havde anmodet om udbudsbetingelserne, indgav tilbud inden for fristen for afgivelse af tilbud den 22. december 2009, herunder:

1. IDA Service A/S
2. Jysk Systemrengøring A/S
3. Kongsvang Rengøringservice A/S (klageren).

Seks af tilbuddene blev anset for ikke-konditionsmæssige. Den 2. februar 2010 besluttede indklagede at indgå kontrakt med IDA Service A/S, og kontrakt blev herefter indgået den 12. marts 2010.

Den 12. februar 2010 indgav klageren, Kongsvang Rengøringservice A/S, klage til Klagenævnet for Udbud over indklagede, Retten i Århus. Klageren fremsatte ved klagens indgivelse anmodning om, at Klagenævnet i medfør af lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 2, skulle beslutte, at klagen skal have opsættende virkning. Den 8. marts 2010 besluttede Klagenævnet ikke at tillægge klagen opsættende virkning. Klagen har været behandlet på skriftligt grundlag.

Klageren har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at indklagede har handlet i strid med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet i Udbudsdirektivets artikel 2 samt Udbudsdirektivets artikel 53 ved at beslutte at tildele kontrakten til IDA Service A/S, selvom tilbuddet fra IDA Service A/S ikke var det økonomisk mest fordelagtige efter de underkriterier og den vægtning af underkriterierne, som var fastsat i udbudsbetingelserne.

Påstand 2 (subsidiær i forhold til påstand 1)

Klagenævnet skal konstatere, at indklagede har handlet i strid med Udbudsdirektivets artikel 2 og 53 ved ikke at udvælge det »økonomisk mest fordelagtige tilbud« efter den vægtning af underkriterierne, som var fastsat i udbudsbetingelserne.

Påstand 3

Klagenævnet skal annullere indklagedes beslutning af 2. februar 2010 om at tildele kontrakten til IDA Service A/S.

Klageren har taget forbehold om senere at ville nedlægge påstand om erstatning.

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

Oplysningerne i sagen

Udbudsbekendtgørelsen af 23. oktober 2009 angiver, at tildelingskriteriet er »det økonomisk mest fordelagtige tilbud«.

I udbudsbetingelserne blev som underkriterier til tildelingskriteriet anført:

»1) Pris – vægtning 50 %

Ved vurdering af dette kriterium lægges vægt på den samlede pris for udførelse af rengøringsydelsen i den 3 årige kontraktperioden (inkl. optioner). Denne pris beregnes på følgende måde:

...

2) Kvalitet – vægtning 25 %

Ved vurdering af dette kriterium lægges vægt på;

- det ugentlige nettotimeantal for udførelse af de i bilag 1, 2, 3 og 4 beskrevne rengøringsydelser, jf. bilag 8, punkt 1, idet et højt nettotimantal vurderes positivt.
- tilbudsgivers besvarelse af bilag 8, punkt 2, om kvalitetsstyring og kvalitetskontrol, idet der lægges vægt på tilbudsgivers beskrivelse af, hvordan tilbudsgivers kvalitetssikring og egenkontrol vil blive tilrettelagt med henblik på, at der løbende følges op på kvaliteten af det udførte arbejde til opfyldelse af de stillede kvalitetskrav.
- tilbudsgivers besvarelse af bilag 8, punkt 3, om tilbudsgivers anvendelse af miljøvenlige rengøringsmidler, idet der lægges vægt på størst mulig miljøvenlighed og idet Retten i Århus gerne ser, at produkternes miljøvenlighed dokumenteres

3) Leveringssikkerhed – vægtning 25 %

Ved vurdering af dette kriterium lægges vægt på tilbudsgivers besvarelse af bilag 8, punkt 4, om arbejdets tilrettelæggelse samt tilbudsgivers organisationsplan for opgavens udførelse og beskrivelse af håndtering af sygefravær, ferie og opsigelse med henblik på at sikre stabilitet i arbejdets udførelse og leveringssikkerheden. Der lægges også vægt på tilbudsgivers besvarelse af bilag 8, punkt 5, om arbejdsmiljø, personaleforhold og uddannelse af medarbejdere.«

Ifølge et bilag 8 til udbudsbetingelserne skulle tilbudsgiverne give følgende oplysninger om opgaveløsningen i deres tilbud:

- »1. Oplysning om det ugentlige nettotimeantal for udførelsen af de opgaver, der er beskrevet i bilag 1, 2, 3 og 4.

Antal anvendte nettotimer pr. uge:

Rengøringsopgaver mandag – fredag _____ timer/uge

Arbejdsleder mandag – fredag _____ timer/uge

2. Redegørelse for tilbudsgivers kvalitetsstyring og kvalitetskontrol, herunder beskrivelse af, hvordan tilbudsgivers kvalitetssikring og egenkontrol vil blive tilrettelagt med henblik på, at der løbende følges op på kvaliteten af det udførte arbejde. Ordregiver ser gerne, at der vedlægges et eksempel på selskabets kvalitetskontrollsystemer samt forslag til en kvalitetsstyringsmodel, med jævnlig rapportering til rettens ledelse.
3. Liste over hvilke rengøringsmidler tilbudsgiver planlægger at anvende ved arbejdets udførelse og beskrivelse af produkternes miljøvenlighed. Retten i Århus ser gerne, at produkternes miljøvenlighed dokumenteres.
4. Redegørelse for hvordan tilbudsgiver vil tilrettelægge arbejdet, herunder tilbudsgivers organisationsplan for og beskrivelse af opgavens udførelse samt beskrivelse af håndtering af blandt andet sygefravær, ferie og opsigelse.
5. Tilbudsgivers plan for opstart, instruktion, oplæring og efteruddannelse af personale beskæftiget med varetagelsen af den konkrete kontrakt for ordregiver.
Hvilke foranstaltninger gøres for at opnå og fastholde et godt arbejdsmiljø lokalt på den enkelte arbejdsplads og i selskabet som helhed.«

Ved bedømmelsen af tilbuddene anvendte indklagede et skema, hvori der blev angivet en verbal bedømmelse af de enkelte tilbud. Til brug for beregningerne i relation til priskriteriet blev der herudover anvendt et særligt regneark.

Beregningerne i regnearket viste følgende samlede priser for IDA Service A/S, Jysk Systemrengøring A/S, og klageren:

IDA Service A/S	2.336.123 kr.
Jysk Systemrengøring A/S	1.751.205 kr.
Klageren	2.149.593 kr.

I bedømmelsesskemaet blev der vedrørende de tre tilbud anført følgende bedømmelse af »pris«:

IDA Service A/S	»Den samlede pris er lav og er fundet meget tilfredsstillende.«
Jysk Systemrengøring A/S	»Den samlede prise er meget lav, uden at den vurderes til at være urealistisk lav, og prisen vurderes som overordentlig tilfredsstillende.«
Klageren	»Den samlede prise er lav og er fundet meget tilfredsstillende.«

Om underkriteriet »kvalitet« angav sammenfatningen af den verbale bedømmelse af de tre tilbud:

IDA Service A/S	»Tilbudsgiveren vil anvende et relativt højt antal netto timer på rengøringen men et ret lavt antal timer på arbejdsledelse. Dette sidste moment trækker en anelse ned i vurderingen, som ellers er positiv. Kvalitet og kontrol er detaljeret beskrevet og fremstår solid. Der anvendes miljø-venlige produkter, hvilket vægter positivt. Tilbuddet vurderes til samlet at sikre en kvalitetsmæssig meget tilfredsstillende ydelse.«
Jysk Systemrengøring A/S	»Tilbudsgiveren vil anvende et meget lavt antal netto timer på rengøringsopgaver, som dog ikke vurderes som urimeligt lavt, men dette moment trækker ned i vurderingen. Tilbudsgiveren vil anvende et højt antal nettotimer arbejdsledelse, hvilket vurderes positivt. Tilbuddet vurderes til samlet at sikre en kvalitetsmæssig tilfredsstillende ydelse.«
Klageren	»Tilbudsgiveren vil anvende et relativt højt antal netto timer på rengøringen men et ret lavt antal timer på arbejdsledelse. Dette sidste moment trækker en anelse ned i vurderingen, som ellers er positiv. Kvalitet og kontrol er grundigt beskrevet og giver anledning til at tro, at der leveres

	en sikker kvalitet. Det oplyses, at der anvendes miljøvenlige produkter, hvilket dog ikke er dokumenteret, hvorfor tilbuddets miljøvenlighed er svær at vurdere. Tilbuddet vurderes til samlet at sikre en kvalitetsmæssig meget tilfredsstillende ydelse.«
--	---

For så vidt angik underkriteriet »leveringssikkerhed« blev den verbale vurdering af de tre tilbud sammenfattet som følger:

IDA Service A/S	»Tilrettelæggelsen af arbejdet er yderst detaljeret beskrevet og vurderes som velgennemtænkt. Beskrivelsen af arbejdsmiljø samt efteruddannelse er klar og arbejdsmiljø og efteruddannelse forekommer velafbalanceret. Tilbuddet vurderes herefter til samlet at sikre stor stabilitet i arbejdets udførelse, hvorfor tilbuddet samlet set anses for at sikre en meget tilfredsstillende ydelse for så vidt angår leveringssikkerhed.«
Jysk Systemrengøring A/S	»Opstartsfasen, herunder instruktion og oplæring er kortfattet beskrevet, men vurderes som hensigtsmæssig, hvorimod tilrettelæggelsen af arbejdet er yderst sparsomt beskrevet, hvorfor det ikke nærmere kan vurderes. Beskrivelsen af arbejdsmiljø samt efteruddannelse er klar og arbejdsmiljø og efteruddannelse forekommer velbalanceret. Tilbuddet vurderes herefter til samlet at sikre en rimelig stabilitet i arbejdets udførelse, hvorfor tilbuddet samlet set anses for at sikre en tilfredsstillende ydelse for så vidt angår leveringssikkerhed.«
Klageren	»Opstartsfasen er yderst detaljeret beskrevet og vurderes som meget velgennemtænkt. Beskrivelsen af arbejdsmiljø samt efteruddannelse fremstår klar og arbejdsmiljø og efteruddannelse forekommer afbalanceret, hvorimod tilrettelæggelsen af arbejdet er så kortfattet beskrevet, at den ikke nærmere kan vurderes. Tilbuddet vurderes til samlet at sikre stabilitet i arbejdets udførelse, hvorfor tilbuddet samlet set anses for at sikre en tilfreds-

	stillende ydelse for så vidt angår leverings-sikkerhed.«
--	--

Bedømmelsen indeholder følgende »Sammenfatning«:

»Tildeling af ordren sker på grundlag af tildelingskriteriet »det økonomisk mest fordelagtige tilbud« bedømt ud fra de underkriterier, der er angivet i udbudsbetingelsernes punkt 4.

Tilbuddet fra IDA Service må vurderes til at være det økonomisk fordelagtige.

Baggrunden her er nærmere følgende:

Pris- vægtning 50 %.

Den af IDA Service tilbudte pris er vurderet som meget tilfredsstillende i forhold til tildelingskriteriet.

Jysk Systemrengøring har afgivet et tilbud, der er væsentligt billigere, men derudover er tilbuddet fra IDA Service bedre eller på linje med andre tilbud, herunder på linje med tilbuddene fra BK Rengøring og Kongsvang, der, om end de er en smule billigere, ligeledes er vurderet som meget tilfredsstillende i forhold til tildelingskriteriet.

Kvalitet – vægtning 25 %

IDA Service har i relation til dette tildelingskriterium afgivet et tilbud, som er vurderet som meget tilfredsstillende.

Der er nogle tilbud, der indenfor dette tildelingskriterium er vurderet som værende særdeles tilfredsstillende. Dette gør sig gældende for AKC Erhvervsrengøring, Elite Miljø samt Top Rengøring.

Derudover er tilbuddet fra IDA Service dog bedre eller på linje med de andre tilbud, herunder på linje med tilbuddene fra Alliance Plus, Danren, Forenede Rengøring, ISS, Jysk Erhvervsrengøring samt Århus Totalrengøring, der inden for dette kriterium ligeledes blev vurderet som værende meget tilfredsstillende.

Leveringssikkerhed – vægtning 25 %

IDA Service har i relation til tildelingskriteriet leveringssikkerhed afgivet et tilbud, der er vurderet som meget tilfredsstillende.

AKC Erhvervsrengøring afgav, tilbud, der er vurderet som særdeles tilfredsstillende på dette tildelingskriterium.

Derudover er tilbuddet fra IDA Service dog bedre eller på linje med de andre tilbud, herunder på linje med tilbuddene fra Danren, Elite Miljø, Forenede Rengøring, ISS, Toprengøring og Svaneringen, der inden for dette underkriterium, ligeledes er blevet vurderet som værende meget tilfredsstillende.

Samlet vurdering:

Tilbuddet fra IDA-rengøring er vurderet som værende meget tilfredsstillende i relation til alle tildelingskriterierne. Der er tilbud, der på de enkelte tildelingskriterier er vurderet til bedre at opfylde det konkrete kriterium, men tilbuddet fra IDA Service er det der samlet set, og når der tages hensyn til kriteriernes indbyrdes vægtning, må anses for at være det økonomisk mest fordelagtige tilbud.«

Indklagede har i en erklæring af 7. maj 2010 om vurderingen af klagerens tilbud, for så vidt angår leveringssikkerhed, blandt andet anført:

»Klagers advokat anfører, at Retten i Århus ikke har vurderet tilbuddet overhovedet i relation til spørgsmålet om arbejdets tilrettelæggelse..., fordi retten i den sammenfattende vurdering har anført, at »tilrettelæggelsen af arbejdet er så kortfattet beskrevet, at den ikke nærmere kan vurderes«

Dette er ikke tilfældet, men Retten i Århus medgiver, at ordvalget i vurderingsnotatet kan misforstås og give anledning til at tro, at denne vurdering ikke er foretaget.

...

Den valgte formulering var således for kortfattet, og der burde rettelig have stået, at »tilrettelæggelsen af arbejdet er så kortfattet beskrevet, at den ikke nærmere kan vurderes positivt.«

Parternes anbringender

Ad påstand 1 og 2

Klageren har gjort gældende, at indklagede er gået udover sine skønsmæssige beføjelser ved tildelingen, idet tilbuddet fra IDA Service A/S ikke var det økonomisk mest fordelagtige efter de underkriterier og den vægtning af disse, som var fastsat i udbudsbetingelserne. Den vægtning af underkriterierne, der var foreskrevet i udbudsbetingelserne, blev i hvert fald ikke fulgt.

Indklagede har gjort gældende, at vægtningen af underkriterier er respekteret ved den foretagne verbale vurdering, og det har ligget inden for indklagedes skønsmargin at anse tilbuddet fra IDA Service A/S for det økonomisk mest fordelagtige ved vurderingen efter disse kriterier.

Ad påstand 3

Klageren har gjort gældende, at der som følge af de begåede fejl skal ske annulation.

Indklagede har under henvisning til det vedrørende påstand 1 og 2 anførte gjort gældende, at der ikke er grundlag for annulation.

Klagenævnet udtaler:

Ad påstand 1

På det foreliggende grundlag finder Klagenævnet ikke med fornøden sikkerhed at kunne fastslå, at tilbuddet fra IDA Service A/S - bedømt efter udbudsbetingelserne med den her foreskrevne vægtning - ikke er det økonomisk mest fordelagtige. Den principale påstand 1 tages derfor ikke til følge.

Ad påstand 2

Indklagede har bevisbyrden for at have tildelt kontrakten til det økonomisk mest fordelagtige tilbud i overensstemmelse med det fastsatte tildelingskriterium. Indklagede skal herunder godtgøre, at tildelingen er sket i overensstemmelse med den angivne vægtning af underkriterierne til tildelingskriteriet, idet der ved vurderingen af, hvilket tilbud der efter de fastsatte underkriterier er det økonomisk mest fordelagtige, tilkommer indklagede et skøn.

Indklagedes vurdering af tilbuddene skete efter en vurderingsmodel, som ikke ses at indeholde elementer, som sikrer en vægtning i overensstemmelse med udbudsbetingelserne, og indklagede har ikke godtgjort, at have anvendt den vægtning af underkriterierne, der fremgår af udbudsbetingelserne. Indklagede har dermed handlet i strid med Udbudsdirektivets artikel 2 og 53 ved ikke at udvælge det ”økonomisk mest fordelagtige tilbud” efter den vægtning af underkriterierne, som var fastsat i udbudsbetingelserne. Den subsidiære påstand 2 tages herefter til følge.

Ad påstand 3

Som følge af grovheden og karakteren af den ad påstand 2 konstaterede overtrædelse tages påstanden om annullation til følge.

Herefter bestemmes:

Ad påstand 2

Indklagede har handlet i strid med Udbudsdirektivets artikel 2 og 53 ved ikke at udvælge det ”økonomisk mest fordelagtige tilbud” efter den vægtning af underkriterierne, som var fastsat i udbudsbetingelserne.

Indklagedes beslutning af 2. februar 2010 om at indgå kontrakt med IDA Service A/S annulleres.

Påstand 1 tages ikke til følge.

Indklagede, Retten i Århus, skal i sagsomkostninger til klageren, Kongsvang Rengøringsservice A/S, betale 20.000 kr., der betales inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse.

Klagegebyret tilbagebetales.

Katja Høegh

Genpartens rigtighed bekræftes.

Lillian Sivertsen
kontorfuldmægtig