

Klagenævnet for Udbud

(Kristian Korfits Nielsen, Grith Skovgaard Ølykke)

J.nr.: 17/00173

8. marts 2017

K E N D E L S E

Stadsing A/S

(advokat Janne Kristine Laursen, Vejle)

mod

Roskilde Kommune

(advokat Anders Nørgaard Jensen, København)

Klagenævnet modtog den 29. august 2016 en klage af samme dato fra Stadsing A/S vedrørende Roskilde Kommunes udbud af en 4-årig rammeaftale vedrørende indkøb af engangsartikler, aftørningspapir og rengøringsartikler.

Klagen angik Roskilde Kommunes beslutning om at tildele rammeaftalen til Abena A/S. I klagen blev anmodet om, at klagen blev tillagt opsættende virkning. Roskilde Kommune protesterede herimod.

Klagenævnet traf den 27. september 2016 afgørelse om ikke at tillægge klagen opsættende virkning.

Klagenævnet har endvidere den 2. november 2016 truffet afgørelse om Stadsing A/S' adgang til yderligere aktindsigt i det vindende tilbud fra Abena A/S (som er en del af påstand 2, jf. nedenfor).

Klagens indhold:

Stadsing A/S har nedlagt følgende påstande:

”Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at Roskilde Kommune har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 ved under evaluering af tilbuddene at tildele Stadsing A/S markant lavere pointscore end det vindende tilbud på trods af væsentlig samme opfyldelse af kvalitetskrav.

Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at Roskilde Kommune har handlet i strid med princippet om effektivitet i udbudslovens § 1 ved ikke at meddele aktindsigt til Stadsing A/S vedrørende elementer i det vindende tilbud, der gør Stadsing A/S i stand til at efterprøve rigtigheden af kommunens tildelingsbeslutning.

Påstand 3

Klagenævnet skal konstatere, at Roskilde Kommunes tildelingsbeslutning af 19. august 2016 ikke lever op til kravene i § 2, stk. 2, i lov om Klagenævnet for Udbud, idet der ikke er givet en kort redegørelse for de relevante grunde for beslutningen.

Påstand 4

Klagenævnet skal annullere Roskilde Kommunes beslutning af den 19. august 2016 om at indgå kontrakt med Abena A/S.”

Stadsing A/S har taget forbehold for at nedlægge erstatningspåstand.

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

Andre oplysninger i sagen:

Ved udbudsbekendtgørelse 2015/S 241-436977 af 9. december 2015, offentliggjort i EU-Tidende den 12. december 2015, udbød Roskilde Kommune en 4-årig rammeaftale om indkøb af engangsartikler, aftørningspapir og rengøringsartikler med en anslået samlet værdi på 5,5 mio. kr. eksklusive moms (herefter udbud 1).

Af udbudsbetingelsernes punkt 2.14 (om tildelingskriterium) fremgik følgende:

”Rammeaftalen vil blive tildelt den tilbudsgiver, der afgiver det for ordregiver økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Pris (vægt 50 %)

Tilbudsgiver skal udfylde bilag 1. Vejledning til tilbudslisten findes i bilag 1a.

Service (vægt 50 %)

Delkriterierne til underkriteriet Service er vilkårligt opstillet og udgør derfor ikke en prioriteret rækkefølge. Ordregiver laver et fagligt skøn ud fra tilbudsgivers besvarelse på nedenstående delkriterier:

- Tilbudsgiver skal præsentere en plan for vedligeholdelse af anlæggene, herunder hvad denne vedligeholdelse omfatter samt dokumentation for udført service.
- Tilbudsgiver skal redegøre for, hvordan konsulentopgaven vil blive løst jf. afsnit 4.4 Konsulentbistand
- Tilbudsgiver skal beskrive, hvilke krav der stilles til konsulenternes faglige baggrund og løbende efteruddannelse”

Af evalueringsrapport af 16. februar 2016 fremgik blandt andet følgende:

”Roskilde Kommune (Udbyder) har i forbindelse med Udbud af rammeaftale til indkøb af engangsartikler, aftørningspapir og rengøringsartikler modtaget i alt 7 tilbud. De 7 tilbud er afgivet af henholdsvis Dan ECO Bilvask, LOCON ApS, Stadsing A/S, Abena A/S, Multiline A/S, Sealed Air A/S og Procurator A/S. Dan ECO Bilvask og LOCON ApS er ukonditionsmæssige og vil derfor ikke fremgå af evaluering.

I udbudsmaterialet har Udbyder anført, at tildelingskriteriet er det økonomisk mest fordelagtige tilbud, hvor pris vægter 50 % og service vægter 50 %.

Tilbudsgivernes samlede point kan ses i nedenstående skema.

Selskab	Pris (Point)	Service (Point)	Samlet
Stadsing	4,29	3	7,29
Abena	3,39	4	7,39
Multiline	3,89	3	6,89
Procurator	3,13	1,5	4,63
Sealed Air	2,46	2,5	4,96

I henhold til ovenstående skema, har Abena opnået samlet højeste score.

Baggrund for evalueringen

Vurdering af underkriterier

Underkriterierne tildeles point på en skala fra 0 til 10.

Alle tilbud er vurderet objektiv og adskilt fra de øvrige tilbud.

Tilbudsprisen blev først kendt for styregruppen efter, at der var tildelt point for underkriteriet Service.

Underkriteriet pris

For så vidt angår underkriteriet ”Pris”, holdes priserne op i mod ordregivers targetpris.

Targetprisen er beregnet ud fra de priser, som Roskilde Kommune betaler i dag.

En tilbudt pris som er identisk med ordregivers targetpris får middelkarakter. En pris der er højere end ordregivers targetpris, vil opnå en score der er forholdsvis lavere end middel, en pris der er lavere end ordregivers targetpris, vil opnå en score der er forholdsvis højere end middel.

Hvert point er ganget med den procentfordeling, der er angivet for hvert underkriterium.

Underkriteriet Service

0 point tildeles det underkriterium, som ganske vist er konditions-mæssigt, men hvor kriteriet kun i meget ringe grad opfylder udbudsmaterialets krav, mens 10 point tildeles det underkriterium, som ud over det forventelige opfylder udbudsmaterialets krav. Øvrige point tildeles forholds-mæssigt imellem ovenstående yderpunkter.

Styregruppen har evalueret hvert tilbud objektiv og hver for sig, hvorved tilbuddene ikke er blevet sammenlignet. Styregruppen har vurderet tilbuddene ud fra underkriteriet Service.

Stadsing har afgivet et godt tilbud, som lever op til delkriterierne i underkriteriet Service. Stadsing har lavet en særlig god beskrivelse på vedligeholdelse af anlæggene.

Abena har afgivet et godt tilbud, som detaljeret beskriver Abenas håndtering af alle delkriterierne i underkriteriet Service. Abena har lavet en særlig god beskrivelse på vedligeholdelse af anlæggene og konsulenternes faglige baggrund og løbende efteruddannelse.

Multiline har afgivet et godt tilbud, som lever op til delkriterierne i underkriteriet Service. Multiline har lavet en særlig god beskrivelse på vedligeholdelse af anlæggene.

...

Sealed Air har afgivet et tilbud, som lever op til Styregruppens forventninger til en kommende leverandør.

Hvert point er ganget med den procentfordeling, der er angivet for hvert underkriterium.

Tildeling

Rammeaftalen tildeles Abena A/S, som har afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud i henhold til underkriterierne Pris og Service.”

Roskilde Kommune besluttede den 31. maj 2016 (ved udbudsbekendtgørelse 2016/S 103-184295) at annullere dette udbud (udbud 1) i sin helhed som følge af uregelmæssigheder i tilbudslisten.

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 2016/S 094-168317 af 13. maj 2016, offentliggjort i EU-Tidende den 18. maj 2016, udbød Roskilde Kommune på ny en 4-årig rammeaftale vedrørende indkøb af engangsartikler, aftørringspapir og rengøringsartikler med en anslået samlet værdi på 5,5 mio. kr. eksklusive moms (herefter udbud 2).

Af udbudsbetingelsernes punkt 2.13 (om tildelingskriterium) fremgår følgende:

”Tildeling af rammeaftalen vil ske på grundlag af det bedste forhold mellem pris og kvalitet, hvor kvalitet vurderes på Service.

Ordregiver bruger en prismodel, som er baseret på gennemsnitsprisen af den samlede kontraktsum for alle afgivne konditionsmæssige tilbud. Service bliver vurderet på en skala 0 – 8, hvor det bedste afgivne tilbud får karakteren 0. Ordregiver ganger karakteren med et omregningsbeløb, som omregner karakteren til en pris. Omregningsbeløbet fås ud fra nedenstående formel:

$$\text{Omregningsbeløb} = \text{gennemsnitspris} / \text{højeste point}$$

Omregningsbeløbet bliver ganget med det point, som tilbudsgiver har opnået inden for delkriteriet Service. Ordregiver vil herefter have 2 priser, som afspejler ”prisen” for hvert delkriterium. Priserne ganges herefter med den angivne procentsats, hvorefter priserne lægges sammen og den tilbudsgiver, som opnår den samlede laveste pris tildeles kontrakten.

Pris	50 % vægtning
Service	50 % vægtning

For underkriteriet Service vil der blive givet karakter efter nedenstående pointskala:

- 8 = Uden for bedømmelse
- 7 = Meget Dårligt
- 6 = Dårligt
- 5 = Under middel
- 4 = Middel
- 3 = Over middel
- 2 = Godt
- 1 = Meget Godt
- 0 = Det bedste tilbud

Hvert tilbud vurderes for sig i forhold til Service. I det følgende afsnit er beskrevet hvilke oplysninger, beskrivelser mv. der skal indgå i tilbuddet til brug for evalueringen.”

Vedrørende underkriteriet ”Service (vægt 50 %)” er det i samme punkt i udbudsbetingelserne endvidere anført, at:

”Delkriterierne til underkriteriet Service er vilkårligt opstillet og udgør derfor ikke en prioriteret rækkefølge. Ordregiver laver et fagligt skøn ud fra tilbudsgivers besvarelse på nedenstående delkriterier:

- Tilbudsgiver skal præsentere en plan for vedligeholdelse af anlæggene, herunder hvad denne vedligeholdelse omfatter samt et eksempel på dokumentation af udført service.
- Tilbudsgiver skal beskrive, hvilke krav der stilles til konsulenternes faglige baggrund og løbende efteruddannelse.

Ordregiver lægger vægt på, at tilbudsgiver har en struktureret og detaljeret beskrevet gennemgang af anlæggene, så tilbudsgiverens servicemedarbejdere, som gennemgår anlæggene er opmærksom på alle dele, som skal undersøges og vedligeholdes.

Ordregiver lægger vægt på, at der er et passende antal servicebesøg i løbet af året, så fejl og mangler opdages i tide. Tilbudsgiver skal beskrive mængden af servicebesøg, samt redegøre for fornuften i antallet af servicebesøg.

Ordregiver lægger vægt på sammensætning af medarbejdere og ønsker en bredvifte af faglighed og erfaring inden for servicering og rådgivning af de af udbuddet udbudte produkter.

Ordregiver ønsker, at leverandøren holder egne medarbejdere opdateret omkring nye produkter, ydelser, tiltag og ændringer i markedet. Leverandøren skal beskrive, hvad denne gør for at holde medarbejdere opdateret og ajourført med nye tiltag og ændringer på markedet.”

Af Stadsing A/S' tilbud vedrørende udbud 2 fremgår blandt andet følgende i relation til vedligeholdelse af doseringsanlæg, herunder antallet af servicebesøg:

”Hvert doseringsanlæg vil minimum blive serviceret fem gange årligt. På den måde forebygges uhensigtsmæssige stop og en kontinuerlig god kvalitet sikres. Vores salgskonsulent Connie har så tilstrækkelig viden omkring doseringsanlæg, at det ville være dumt ikke at bruge den, når hun alligevel er på besøg hos kunderne fire gange om året eller mere.

De fire gange om året, vil det være salgskonsulenten Connie, der tjekker følgende, når hun er på besøg hos kunden:

Kontrol af, at slangerne er intakte, så midlet kan komme uhindret igennem og doseringen dermed fortsat er optimal

Spørge ind til vaske/opvaske resultater hos brugerne

Test af vaskeresultat

Tjekker statistik på forbrug for at se, om det er, som man kan forvente for at få en indikation om, om anlægget bruger tilfredsstillende med middel

Er Connie i tvivl om det mindste, eller finder hun uregelmæssigheder, vil hun straks kontakte Rolf, der er den primære servicetekniker på Roskilde Kommune.

Minimum en gang om året kommer servicetekniker Rolf ud og tjekker anlægget fra a-z. Hvis der er behov for flere besøg, vil det blive klarlagt under opsætningen eller under Connies besøg, men som udgangspunkt ved vi af erfaring, at det er nok med et hovedeftersyn, da vi kun anvender absolut top kvalitet doseringsanlæg og derfor kan vi sikre den daglige drift med et hovedeftersyn og fire mindre eftersyn. Skulle der mod forventning være behov for yderligere besøg justeres dette efter brugernes ønsker.”

Om faglig baggrund og løbende efteruddannelse mv. er blandt andet anført følgende i Stadsing A/S' tilbud:

”... Derudover er der fastlagt et uddannelsesprogram, der kører løbende hen over året – hvert år. En vigtig ting er desuden deres fasttømrede samarbejde, hvor de jævnligt kører med deres kolleger og udveksler erfaringer. ...

Hos Stadsing har vi et meget detaljeret uddannelsesprogram for nye medarbejdere. Det gælder ikke kun de salgskonsulenter og serviceteknikkere, der besøger kunderne, men også de medarbejdere, der skal servicere vores kunder pr. telefon, mail og chat bliver grundigt undervist i bl.a. procedurer og produkter inden de slippes løs i ”det virkelige liv”. I uddannelsesprogrammet kommer du rundt i alle afdelinger i virksomheden, kommer med som ”føl” hos en kollega og bliver undervist intenst i alt relevant som produkter, processer, edb osv.

...

... Alle medarbejdere hos Stadsing modtager hver fredag en undervisningsvideo med en efterfølgende mail. Det er produktchef Palle Sørensen, servicechef Kim Rasmussen og andre fagpersoner, der på denne måde informerer om produkter, men også løbende giver gode råd, der kan bruges ude hos kunderne.”

Af Abena A/S' tilbud vedrørende udbud 2 fremgår blandt andet følgende i relation til servicering af doseringsanlæg, herunder antallet af servicebesøg:

”Første servicebesøg

Ved kontraktstart på såvel tøjvask som maskinopvask foretages der et første servicebesøg ved Abenas egen servicemontør inden for 30 dage efter opsætning, hvis. I denne forbindelse målrettes fremtidige serviceinterval til brugsstedet, så brugsstedet sikres et passende antal servicebesøg på baggrund af forbrug/andre udfordringer.

Vedligehold og service

Efter montering og indkøring af udskiftet anlæg, kender vi behovet for servicefrekvens ud fra antal vaske i den pågældende institution. Dette registreres i Abenas CRM-aftalekartotek, der genererer et kommende besøg i serviceafdelingens Outlook-kalender. Såfremt der opstår akut behov for besøg, tilrettes det faste kommende besøg i forhold til det aftalte interval. Derved udnyttes besøgsintervallet korrekt og uden unyttig omkostning for institutionen.

Abenas standarder for service sikrer, at servicegennemgangen er ensartet og fyldestgørende ved hvert besøg. Servicemontøren benytter en tjekliste -se nedenfor- og sikrer derved kvaliteten i serviceeftersynet. Bl.a. tjekkes maskinens funktion og vasketemperaturerne. Hvis service-

montøren observerer en afvigelse, informeres brugsstedet naturligvis straks.”

Om faglig baggrund og løbende efteruddannelse mv. er blandt andet anført følgende i Abena A/S’ tilbud:

”Abenas egne servicemontører varetager alt fra opsætning over service til rådgivning. De har et stort kendskab til maskinopvaske- & tekstilvaskemasiner og doseringsanlæg samt servicering og fejlafhjælpning af disse.

Servicemontørerne kan ved hjælp af dataudtræk fra anlæggene give råd og vejledning omkring optimering af programvalg. Benytter brugsstedet f.eks. reelt de vaskeprogrammer, som det tror, det bruger.

For at sikre ensartethed og høj kvalitet i det udførte arbejde benytter servicemontørerne en intern serviceguide. ...

De har direkte kontakt til serviceteknikere hos maskinleverandørerne og teamer op med disse ved behov og fungerer ofte som bindeled mellem kunde og maskinleverandør.”

Endvidere er anført, at:

”I Abena stiller vi høje krav til vores medarbejderes faglighed. Det gør vi, fordi vi vil levere Danmarks bedste kundeservice og fordi vi forpligter os til at sikre vore medarbejderes udvikling og trivsel. Derfor har alle medarbejdere relevant uddannelse og stor erfaring inden for deres respektive områder. Dertil uddanner vi også egne elever og trainees både inden for indkøb, salg og administration.

Løbende efteruddannelse inden for personlig og faglig udvikling er en naturlighed blandt vores medarbejdere og der afholdes årlige medarbejderudviklingssamtaler mellem medarbejder og nærmeste overordnede. Samtalerne er leder og medarbejders fælles platform for at drøfte og planlægge den enkeltes jobfunktion, opgaver og udvikling, og skal systematisk afdække muligheder og behov for udvikling. Det personlige uddannelsesforløb fastlægges individuelt for den enkelte medarbejder.

Abenas medarbejdere deltager desuden i besøg hos leverandører og på fagmesser såvel som i work-shops med fagligt indhold, for at være på forkant med nye tiltag og ændringer på markedet. Ligesom de holder sig orienteret via netværk, nyhedsbreve og brancheforeninger.”

Roskilde Kommune fremsendte den 19. august 2016 sin underretning om tildelingsbeslutning til samtlige tilbudsgivere, herunder Stadsing A/S. Af meddelelsen fremgår blandt andet følgende:

”Resume: Roskilde Kommune har i forbindelse med Udbud af rammeaftale til indkøb af engangsartikler, aftørningspapir og rengøringsartikler modtaget i alt 4 tilbud. De 4 tilbud er afgivet af henholdsvis Stadsing A/S, Abena A/S, Multiline A/S og Sealed Air A/S.

I udbudsmaterialet har Udbyder anført, at tildelingskriteriet er bedste forhold i mellem pris og kvalitet, hvor pris ganges med 50 % og service ganges med 50 %.

Tilbudsgivernes samlede point kan ses i nedenstående skema.

Selskab	Tilbudssum ganget med 50 %	Service (Point)	Service ganget med 50 %	Samlet
Stadsing	268.056,51	3	kr. 131.411,37	798.935,75
Abena	377.355,91	0	kr. 0,00	754.711,81
Multiline	329.329,58	2	kr. 87.607,58	833.874,31
Sealed Air	426.979,25	1	kr. 43.803,79	941.566,08

I henhold til ovenstående skema, har Abena opnået samlet laveste pris.

Baggrund for evalueringen

Vurdering af underkriterier

Underkriteriet Service bliver vurderet på en skala fra 0 - 8, hvor det bedste afgivne tilbud har fået karakteren 0.

Hvert tilbud er herefter vurderet for sig.

Underkriteriet pris

Den samlede tilbudssum er blevet ganget med 50 %.

Underkriteriet Service

I underkriteriet Service er Abena blevet tildelt 0 point, da de har afgivet det bedste tilbud i underkriteriet. De øvrige tilbud er vurderet for sig og er tildelt et point på skalaen op til 8 point. Pointene ganges med omregningsfaktoren, hvorefter der fremkommer en pris for Service og ganges herefter med 50 %.

Omregningsfaktoren fremkommer ved at dividere den gennemsnitlige tilbudssum med det højeste point, i dette tilfælde 8.

Stadsing

Tilbudsgiver har afgivet et godt tilbud, som kommer omkring vedligeholdelse af anlæggene, samt medarbejdere og deres faglighed. Ordregiver savner uddybning omkring opdatering og ajourføring af den

enkelte medarbejder. Herudover er antallet af årlige servicebesøg til anlæggende begrænset og ikke tilstrækkeligt betryggende.

Abena

Tilbudsgiver har lavet en rigtig god beskrivelse af servicebesøg, ligesom sammensætning af medarbejdere og faglige udvikling er godt beskrevet. Der er lavet en god beskrivelse af medarbejdernes personlige udvikling og ajourføring.

Multiline

Tilbudsgiver har lavet en god beskrivelse af servicebesøg på doseringsanlæggene og af medarbejdernes udvikling og ajourføring. Ordregiver savner uddybning af medarbejdernes funktion og arbejdsområde.

Sealed Air

Tilbudsgiver har lavet en god gennemgang af medarbejdere, samt en overskuelig gennemgang af uddannelse og efteruddannelse. Herudover er tilbudsgivers beskrivelse på vedligeholdelse af doseringsanlæg godt beskrevet.

Tildeling

De to priser der fremkommer ved henholdsvis tilbudssum ganget med 50 % og pointene i underkriteriet Service omregnet til pris ganget med 50 %, lægges sammen til en samlet pris, hvor laveste pris tildeles kontrakten.

Rammeaftalen tildeles Abena A/S, som har afgivet det bedste tilbud i forhold til pris og kvalitet.”

Roskilde Kommune har – efter at klagenævnet traf afgørelse om ikke at tillægge klagen opsættende virkning – indgået kontrakt med Abena A/S.

Parternes anbringender:

Ad påstand 1

Stadsing A/S har navnlig gjort gældende, at uanset at der tillægges ordregiver et vidt skøn ved evalueringen af de kvalitative kriterier fastsat i udbudsmaterialet, påhviler det ordregiver at give væsentligt samme point for væsentligt samme opfyldelse af de fastsatte kriterier.

Ved udbud 1 fik Stadsing A/S og Abena A/S væsentligt samme karakter for service. Abena A/S fik 4 point og Stadsing A/S fik 3 point. Kommunen har

ikke fremlagt materiale vedrørende Abena A/S' besvarelse af kvalitetsparameteret "service" i deres tilbud på den aktuelt udbudte kontrakt (udbud 2).

Idet der i det væsentligste er stillet samme krav til service i udbud 2 som i det annullerede udbud 1, og da Abena A/S' tilbud var fuldt ud konditionsmæssigt i det annullerede udbud, må kvaliteten af tilbuddene fra Stadsing A/S og Abena A/S også i udbud 2 have ligget tæt. Dermed skulle tilbuddene have opnået en kvalitativ vurdering, der lå i hinandens nærhed.

Stadsing A/S har opnået en negativ bemærkning vedrørende frekvens af servicebesøg som følge af, at kommunen har misforstået de afgivne oplysninger. Stadsing A/S tilbød 5 årlige besøg med servicetekniker og/eller særligt uddannet konsulent, samtidig med at besøgsfrekvensen kunne justeres, hvis der var ønske herom. Stadsing A/S burde derfor ikke være fratrullet point vedrørende besøgsfrekvens, da dette er et objektivi konstaterbart element, der efter det oplyste ikke adskiller sig fra tilbuddet fra Abena A/S. Heller ikke det, som kommunen har anført vedrørende konsulenternes faglige baggrund og løbende efteruddannelse, er korrekt. Kommunen har således forskelsbehandlet de indkomne tilbud i relation til underkriteriet kvalitet. Ved evalueringen af tilbud må der lægges mere vægt på kontraktfast elementer i tilbuddene end rene hensigtserklæringer. Et tilbud, der indeholder minimum 5 årlige servicebesøg, bør derfor tillægges en mere positiv evaluering end tilbud uden nogen øvre grænse for det årlige antal besøg. I modsat fald vil ordregivers evaluering af tilbuddene stride mod bestemmelsen om, at ordregiver ikke må have et ubetinget frit valg mellem tilbuddene, jf. udbudslovens § 164.

Stadsing A/S' tilbud var desuden markant billigere end Abena A/S' tilbud, hvorfor det må påhvile Roskilde Kommune at redegøre nærmere for, hvorledes Abena A/S' tilbud udmærker sig med markant højere kvalitet, idet pris og service efter udbudsmaterialet begge vægter 50 %.

På baggrund af den udleverede evalueringsrapport af 19. august 2016 er det ikke muligt at gennemskue, på hvilket grundlag Abena A/S får en karakter, der opnås ved "det bedste tilbud", hvorimod Stadsing A/S opnår karakteren, der svarer til "over middel".

Det står ikke klart, om flere tilbudsgivere kunne opnå samme karakter for service, idet udbudsmaterialet kan læses sådan, at kun én tilbudsgiver kan afgive det bedste tilbud, og tilbud således evalueres relativt i forhold til øvrige tilbud, hvorimod det i samme afsnit i udbudsbetingelserne oplyses, at alle tilbud vurderes for sig i forhold til service. Det bemærkes i den henseende, at tilbuddene fra Abena A/S og Stadsing A/S ligger så tæt, at Abena A/S formentlig kun kan udpeges som vinder, hvis forskellen i point for service er 3 eller derover.

Det bør tillægges processuel skadevirkning, at kommunen ikke har efterkommet Stadsing A/S' opfordring til at fremlægge oplysninger om indholdet af Abena A/S' tilbud samt oplysninger om, hvorvidt det ville være muligt for tilbudsgivere at opnå den samme kvalitative karakter.

Ordregiver er forpligtet til at foretage en mere tilbundsående evaluering af tilbud, når disse ligger særdeles tæt. Kommunen har for så vidt angår underkriteriet kvalitet udelukkende skrevet 3-4 linjer om hver tilbudsgiver. Denne meget overordnede beskrivelse af tilbuddene skulle i det konkrete tilfælde opveje en signifikant forskel i de tilbudte priser. Kommunen må derfor i sin evaluering af de kvalitative kriterier pålægges at give en udførlig begrundelse for forskellen i de tildelte point for kvalitative underkriterier, hvilket ikke er sket. Kun ved en udførlig gennemgang af tilbuddene på baggrund af de opstillede konkurrenceparametre kan en ordregiver løfte bevisbyrden for, at forskellen i den tilbudte kvalitet opvejer prisforskellene i de afgivne tilbud.

Om den skete evaluering har Stadsing A/S – efter at have modtaget yderligere aktindsigt i Abena A/S' tilbud – anført, at det i relation til delkriteriet ”antal servicebesøg” i udbudsmaterialet er oplyst, at ordregiver lægger vægt på ”et passende antal servicebesøg i løbet af året, så fejl og mangler opdages i tide”.

Roskilde Kommune har anført, at til forskel fra Stadsing A/S' tilbud ville Abena A/S gennemføre alle servicebesøg ved en servicetekniker og dette uden nogen øvre grænse for det årlige antal besøg.

Uanset at Abena A/S har ændret ordlyden af deres tilbud fra det annullerede udbud 1 og til udbud 2, er der ikke reelt sket en indholdsmæssig konkretisering. Der er således fortsat tilbudt ét besøg af servicemontør ved

opstart. Efterfølgende besøg af servicemontør sker på baggrund af forbrug, uden at det er nærmere anført hvor stort et forbrug, der udløser flere besøg af en servicetekniker. Der er således hverken tilbudt et minimum antal besøg eller givet tilsagn om servicebesøg uden nogen øvre grænse for det årlige antal besøg.

Stadsing A/S tilbød både et årligt servicebesøg af servicetekniker og garanterede, at anlæggene ville blive serviceret mindst 5 gange årligt. Begge tilbudsgivere har således garanteret ét besøg af servicetekniker. Derudover har Stadsing A/S garanteret ét årligt besøg ved servicetekniker samt service mindst 4 gange ved særligt uddannet salgskonsulent. Desuden har begge tilbudsgivere tilbudt, at frekvensen af besøg fra servicetekniker kunne fastlægges konkret på baggrund af det konkrete behov eller konkret forbrug.

Det er ubestridt, at ordregiver har et særdeles vidt skøn ved vurderingen af de afgivne besvarelser. Grænserne for dette vide skøn må dog fornuftigvis være overtrådt, når det objektivt kan konstateres, at der er givet højere pointscore til et tilbud med blot ét garanteret servicebesøg ved servicetekniker i forhold til et andet tilbud med ét garanteret årligt servicebesøg ved servicetekniker, hvor der tillige tilbydes yderligere servicebesøg ved særligt uddannet salgskonsulent. Uanset om man måtte finde besøgene fra salgskonsulenten ganske værdiløse, kan der ikke med nogen rimelighed gives højere pointscore for et tilbud med kun ét garanteret besøg af servicetekniker i forhold til et tilbud med ét garanteret årligt besøg af servicetekniker. Det er derfor i strid med ligebehandlingsprincippet at tildele Abena A/S en højere pointscore end Stadsing A/S for dette parameter. Dette begrundet i, at der er tale om objektivt konstaterbare forhold – besøg af servicetekniker – hvor Abena udelukkende har garanteret ét besøg i opstarten, hvorimod Stadsing har garanteret ét årligt besøg. Det er ligeledes i strid med ligebehandlingsprincippet at foretage en særdeles fordelagtig fortolkning af ordlyden af det tilbudte for så vidt angår den ene tilbudsgiver, og samtidig ikke foretage samme fordelagtige fortolkning vedrørende en anden tilbudsgiver. Roskilde Kommune har fortolket Abena A/S' tilbud positivt i den forstand, at luftige løfter vedrørende antallet af yderligere servicebesøg er blevet tillagt værdi som om de var kontraktfaste. Samme fordelagtige fortolkning af den tilbudte service kan ikke siges, at være foretaget vedrørende Stadsing A/S' tilbud. At man på denne måde anvender forskellige fortolkninger af ordlyden vedrørende den tilbudte

service må herefter betragtes som værende i strid med ligebehandlingsprincippet i udbudslovens § 2.

Særligt om delkriteriet ”krav til konsulenternes faglige baggrund og løbende efteruddannelse” har Stadsing A/S gjort gældende, at Roskilde Kommune i evalueringsrapporten vedrørende Stadsing A/S’ tilbud har anført, at ”ordregiver savner en uddybning omkring opdatering og ajourføring af den enkelte medarbejder.” Vedrørende Abenas tilbud blev det anført, at ”sammensætning af medarbejdere og faglig udvikling er godt beskrevet. Der er lavet en god plan for medarbejdernes personlige udvikling og ajourføring.”

Om årsagerne til, at Roskilde Kommune fandt, at Stadsing A/S’ tilbud var mangelfuldt beskrevet, har kommunen anført, at elementerne i Stadsing A/S’ besvarelse er ”enten almindeligt forudsat i enhver serviceteknikers grunduddannelse (herunder i medfør af præceptiv lovgivning) og giver således ingen merværdi i forhold til servicekriteriet, eller ikke uddybet i forhold til uddannelsens indholdsmæssige bestanddele, eller slet og ret værdiløs.”

Abena A/S’ beskrivelse af servicemontørernes faglige baggrund må siges at være ganske indholdsløs, idet der blot bliver beskrevet, at servicemontørerne har ”et stort kendskab til maskinopvaske- & tekstilvaskemaskiner og doseringsanlæg samt servicering og fejlafhjælpning af disse” og ”de har direkte kontakt til serviceteknikere hos maskinleverandørerne og teamer op med disse ved behov og fungerer ofte som bindeled mellem kunde og maskinleverandør.” Abena A/S’ beskrivelse giver således ingen merværdi i forhold til servicekriteriet, og den er ikke uddybet i forhold til uddannelsens indholdsmæssige bestanddele eller er slet og ret værdiløs.

Roskilde Kommune har tillagt tilbuddet fra Abena A/S en markant mere positiv evaluering på trods af, at det garanterede og tilsagte i tilbuddet på ingen måde overstiger tilbuddet fra Stadsing A/S. Roskilde Kommune har således også vedrørende delkriteriet ”krav til konsulenternes faglige baggrund og løbende efteruddannelse” tilsidesat princippet om ligebehandling ved at anvende en markant mere positiv fortolkning af det af Abena A/S tilbudte end det af Stadsing A/S tilbudte. Også vedrørende dette delkriterium skal Roskilde Kommunes skøn derfor tilsidesættes.

Roskilde Kommune har navnlig gjort gældende, at kommunen har en vid skønsmargen ved bedømmelsen af tilbuddene. Bedømmelsen skal ske inden for de rammer, som er fastsat i udbudsmaterialet, og klagenævnet kan kun tilsidesætte det skøn, kommunen har udøvet i forbindelse med selve evalueringen, hvis kommunen har overskredet grænserne for skønnet. Tilbudsevalueringen er sket inden for de anførte rammer.

Udbud 1 og udbud 2 er gennemført som indbyrdes uafhængige procedurer, og tilbudssammenligningen under udbud 1 er ikke en facitliste for udfaldet ved udbud 2. Kommunens kvalitative evaluering under udbud 1 kan derfor ikke tillægges nogen afgørende betydning under udbud 2, uanset at udbudsgrundlagene for de to udbud måtte være identiske (hvilket de dog ikke er), og uanset om de modtagne tilbud fra henholdsvis Abena A/S og Stadsing A/S måtte være uforandrede fra udbud 1 til udbud 2 (hvilket dog heller ikke er tilfældet). Der er således ikke udbudsretlige holdepunkter for, at kommunens kvalitative evaluering under udbud 1 skulle være bindende – endsige indikativ – for kommunens skøn ved den tilsvarende evaluering under udbud 2.

Hertil kommer, at servicekriteriet ikke var ensartet for de to udbud. Kommunen har i udbud 2 – i modsætning til udbud 1 – nærmere kvalificeret servicekriteriet ved at understrege betydningen af et passende antal servicebesøg i løbet af året, således at fejl og mangler opdages i tide, og ved at understrege vægten på sammensætning af medarbejdere samt en bred vifte af faglighed og erfaring inden for servicering og rådgivning af de udbudte produkter. Som følge heraf forandrede tilbudsgiverne deres tilbud fra udbud 1 til udbud 2 i forhold til besvarelsen af dette kriterium. Stadsing A/S antager i den sammenhæng, at Abena A/S' tilbud – for så vidt angår servicekriteriet – under udbud 1 var indholdsmæssigt identisk med virksomhedens tilbud under udbud 2. Dette har ikke været tilfældet, og både Stadsing A/S' og Abena A/S' respektive tilbud forandredes da også fra udbud 1 til udbud 2 for så vidt angår servicekriteriet. Som følge heraf fik tilbudsbedømmelsen vedrørende udbud 2 et andet udfald end ved udbud 1. Det har i den forbindelse blandt andet været udslagsgivende for kommunens skønsmæssige vurdering af Stadsing A/S' tilbud under udbud 2, at servicebesøgene for Stadsing A/S' vedkommende var begrænset til 5, hvoraf de 4 besøg ikke ville blive gennemført af en servicetekniker, men en salgskonsulent. Til forskel ville Abena A/S gennemføre alle servicebesøgene ved en servicetekniker og dette uden nogen øvre grænse for det

årlige antal besøg. Der er ikke grundlag for, at Stadsing A/S' tilbud skal fortolkes sådan, at der blev tilbudt 5 årlige besøg med servicetekniker og/eller særligt uddannet konsulent, samtidig med at besøgsfrekvensen kunne justeres, hvis der var ønske om dette. Det er således efter kommunens opfattelse åbenbart, at yderligere servicebesøg ved servicetekniker ud over det ene årlige ikke er omfattet af tilbuddets forudsætninger. Under alle omstændigheder er Stadsing A/S' tilbud uklart om forholdet, og denne uklarhed må komme Stadsing A/S til skade.

Roskilde Kommune har ikke fundet det betryggende, at Stadsing A/S lagde op til kontrolbesøg ved en ikke-uddannet servicetekniker. Et tilsvarende oplæg fandtes ikke i tilbuddet fra Abena A/S. Abena A/S' tilbud indeholder i relation til tilrettelæggelsen af servicebesøg tillige elementer, som efter kommunens kvalitative skøn vurderes at medføre betydelig merværdi i forhold til servicekriteriet. Abena A/S' tilrettelæggelse af servicebesøgene foregår eksempelvis således, at frekvensen bestemmes efter antal vaske i kommunen, og servicefrekvensen registreres herefter i Abena A/S' CRM-aftalekartotek, som genererer fremtidige servicebesøg, således at kommunen ikke selv behøver at aftale disse.

Herudover har det i relation til delkriteriet ”konsulenternes faglige baggrund og løbende efteruddannelse” blandt andet været udslagsgivende for kommunens skønsmæssige vurdering, at Stadsing A/S' besvarelse har været af mere generel karakter og således uden uddybning.

Abena A/S' tilbud indeholder i relation til faglig udvikling og ajourføring oplysninger, som efter kommunens vurdering medfører betydelig merværdi i forhold til servicekriteriet. Det følger således af Abena A/S' tilbud, at medarbejderne løbende efteruddannes inden for personlig og faglig udvikling, herunder konkret ved årlige medarbejderudviklingssamtaler mellem medarbejderen og den overordnede. Disse medarbejdersamtaler udgør efter det oplyste en fælles platform med henblik på planlægning af den enkeltes jobfunktion, opgaver og udvikling. Herudover fastlægges et individuelt personligt uddannelsesforløb for hver enkelt medarbejder. Den løbende efteruddannelse er endvidere konkretiseret derved, at medarbejderne deltager på fagmesser såvel som workshops med fagligt indhold med henblik på at være på forkant med eventuelle nye tiltag og ændringer på markedet.

Abena A/S' tilbud indeholder altså en efter kommunens kvalitative skøn bedre beskrivelse af medarbejdernes faglige baggrund og kompetencer, som tilfører konkret merværdi i forhold til servicekriteriet.

Roskilde Kommune har i overensstemmelse med udbudsbetingelserne lagt ligelig vægt på alle elementer i underkriteriet service, hvilket Stadsing A/S heller ikke umiddelbart ses at bestride.

Ad påstand 2

Stadsing A/S har navnlig gjort gældende, at Roskilde Kommune ikke har haft grundlag for at undtage oplysninger om elementer i det vindende tilbud fra Abena A/S fra aktindsigt, således som det er sket i kommunens afgørelse af 23. august 2016.

Kommunen har ikke svaret på, hvilke forhold der på tidspunktet for afgørelsen af 23. august 2016 havde forandret sig i relation til de forhold, der var gældende på tidspunktet for kommunens aktindsigtsafgørelse fra februar 2016.

Hverken kommunens evalueringsrapport eller oplysninger fremsendt i forbindelse med kommunens aktindsigtsafgørelse giver klarhed over, hvorledes Abena A/S' tilbud adskiller sig så markant fra Stadsing A/S' tilbud, at denne forskel opvejer den betydelige prismæssige fordel, som Stadsing A/S' tilbud indeholder. Stadsing A/S kan derfor ikke effektivt efterprøve tildelingsbeslutningens korrekthed, hvorfor det må lægges til grund af den effektive konkurrence er tilsidesat.

Roskilde Kommune har på trods af gentagne opfordringer ikke oplyst, hvorvidt kun én tilbudsgiver kunne opnå 0 point for det ”bedst afgivne tilbud”.

Det er ikke muligt for Stadsing A/S at fastslå, hvor stort spændet i kvalitative point skulle være for at eliminere den markante forskel i pris, der var mellem Abena A/S' og Stadsing A/S' tilbud.

Roskilde Kommune har – efter klagenævnets afgørelse om Stadsing A/S' ret til yderligere aktindsigt i Abena A/S' vindende tilbud – navnlig gjort gældende, at der ikke er grundlag for et synspunkt om, at det har været i

strid med effektivitetsprincippet, at kommunen undtog en række oplysninger i tilbuddet fra Abena A/S fra aktindsigt.

Udbudslovens § 5, stk. 1, gennemfører artikel 21, stk. 1, i udbudsdirektivet (2014/24/EU), hvorefter en ordregiver ikke må udlevere fortrolige oplysninger, som en ansøger eller tilbudsgiver har fremsendt i forbindelse med en udbudsprocedure. Det følger af såvel den nævnte direktivbestemmelse som udbudslovens specielle bemærkninger til § 5, stk. 1, at fortrolighedsbestemmelsen i visse tilfælde må vige for underretningsforpligtelsen i udbudslovens § 171. Denne situation foreligger dog ikke i denne sag, da kommunens underretningsskrivelse til fulde opfylder betingelserne i § 171 samt § 2 i lov om Klagenævnet for Udbud, og da i hvert fald en del af oplysningerne kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2. Sådanne oplysninger er udtrykkeligt undtaget fra begrundelsespligten, og oplysningerne tilgik klagenævnet i forbindelse med indgivelsen af kommunens klagesvarskrift. Klagenævnet ville således effektivt kunne efterprøve parternes synspunkter i forhold til påstand 1.

Hvis Stadsing A/S er af den opfattelse, at de i sagen omhandlede oplysninger er identiske med oplysninger, som Stadsing A/S modtog i februar 2016, er der i øvrigt intet klagegrundlag.

Hvad særligt angår Stadsing A/S' provokation bemærkes, at denne ikke ses at være relevant for klagenævnets realitetsbehandling af påstanden. Det er oplagt, at flere tilbudsgivere – i teorien – kunne opnå samme pointtal for det tilbudte i henhold til underkriteriet ”Service”. I denne sag var det dog alene Abena A/S' tilbud, som blev bedømt til 0 point i relation til underkriteriet ”Service”. Abena A/S' tilbud blev herefter benævnt som det ”bedst afgivne tilbud” i evalueringsrapporten af 19. august 2016.

Ad påstand 3

Stadsing A/S har navnlig gjort gældende, at det følger af § 2, stk. 2, i lov om Klagenævnet for Udbud, at alle tilbudsgivere, der har afgivet et antageligt tilbud, skal informeres om det antagne tilbuds karakteristika og relative fordele.

Roskilde Kommunes underretning om tildelingsbeslutningen indeholder alene oplysninger om det enkelte tilbuds evaluering, hvorimod der savnes

en sammenstilling af den forbigåede tilbudsgiver og det vindende tilbud. Evalueringen sætter derfor ikke Stadsing A/S i stand til at vurdere de relative fordele ved den vindende tilbudsgivers tilbud, hvilket dermed udelukker, at tildelingsbeslutningen effektivt kunne efterprøves.

For det første var gennemgangen særdeles overfladisk og kunne på ingen måde dokumentere, at den tilbudte kvalitet fra Abena A/S opvejede den signifikant lavere pris afgivet af Stadsing A/S.

For det andet savnede meddelelsen en sammenstilling af Abena A/S' og Stadsing A/S' tilbud, hvor der i stedet blot var oplyst nogle få linjer med mere generelt indhold.

Havde Roskilde Kommune f.eks. sammenstillet prosabesvareelserne fra tilbudsgiverne i deres indledende meddelelse, havde det stået klart for Stadsing A/S – og øvrige tilbudsgivere – at evalueringen var behæftet med væsentlige fejl og misforståelser eller fejlfortolkninger.

Kravene til begrundelse i lov om Klagenævnet for Udbud § 2, stk. 2, er derfor ikke overholdt.

Uanset at en ukorrekt meddelelse til forbigåede tilbudsgivere som udgangspunkt blot er en formel fejl fra ordregivers side, bør det i dette tilfælde have materielle konsekvenser, da situationen klart viser, at en tilbudsgiver, der stoler på ordregivers tildelingsbeslutning, risikerede at miste sin materielle ret til at få tildelingsbeslutningen annulleret på grund af materielle fejl i evalueringen. De oplysninger, der var nødvendige for at efterprøve tildelingens rigtighed, fremkom således først efter klagenævnets afgørelse om aktindsigt.

Roskilde Kommune har navnlig gjort gældende, at der ikke påhviler kommunen en begrundelsespligt som anført af Stadsing A/S. En sådan begrundelsespligt ville indebære, at en begrundelse med tilstrækkelige oplysninger om det vindende tilbuds karakteristika og relative fordele tillige skulle forudsætte en samtidig beskrivelse af det forbigåede tilbuds konkrete karakteristika og relative ulemper. En så vidtgående begrundelsespligt kan, uanset at kommunens underretning ikke desto mindre opfylder dette, ikke tiltrædes. Allerede fordi Stadsing A/S som følge af den modtagne underretning har kunnet formulere sin påstand 1 om, at Stadsing A/S' tilbud ikke

var relativt ringere for så vidt angår servicekriteriet, har Stadsing A/S netop været bekendt med de relative fordele i Abena A/S' tilbud. Kommunens begrundelse har dermed opfyldt det praksisbestemte kriterium om, at begrundelsen skal give tilbudsgiver mulighed for at vurdere, om der er grundlag for at klage.

Kommunens underretningsskrivelse af 19. august 2016 forholder sig til positive og (for Stadsing A/S' vedkommende negative) egenskaber ved tilbuddene fra Abena A/S og Stadsing A/S på delkriterie-niveau, sådan som dette forudsættes efter klagenævnets praksis. De relative fordele i Abena A/S' tilbud er udtrykkeligt anført i afsnittet under "Abena", og de relative fordele og ulemper i Stadsing A/S' tilbud er på tilsvarende vis udtrykkeligt anført i afsnittet under "Stadsing". Sammenholdes disse oplysninger klarlægges det – i højere grad end, hvad der er pligt til efter udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2 – på hvilke konkrete dele tilbuddet fra Abena A/S udmærkede sig i forhold til servicekriteriet.

Det bestrides, at der skulle være materielle eller øvrige fejl i kommunens evaluering, som skulle kunne medføre de "materielle konsekvenser", som Stadsing A/S henviser til.

Ad påstand 4

Stadsing A/S har navnlig gjort gældende, at der af de grunde, der er anført ad påstand 1 – 3, skal ske annullation af Roskilde Kommunes beslutning om tildeling af rammeaftalen til Abena A/S.

Roskilde Kommunes evaluering af de indkomne tilbud lider af så væsentlige retlige mangler, at det ikke kan udelukkes, at tildelingen er sket til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet tilbuddet med bedste forhold mellem pris og kvalitet vurderet på de oplyste kriterier.

Stadsing A/S har dokumenteret, at den af Roskilde Kommune foretagne evaluering af tilbuddene fra Abena A/S og Stadsing A/S var behæftet med væsentlige retlige mangler, hvorfor tildelingsbeslutningentruffet på baggrund heraf skal annulleres.

I det omfang klagenævnet finder grundlag for at annullere tildelingen af kontrakten, henledes opmærksomheden på forpligtelsen til at ophæve den

indgåede rammeaftale, jf. udbudslovens § 185, stk. 2. Det gøres i den forbindelse gældende, at der ikke skal fastsættes en langvarig frist for ophævelsen af rammekontrakten, da betingelserne herfor ikke er til stede.

Roskilde Kommune har navnlig gjort gældende, at der af de grunde, som er anført ad påstand 1 – 3, ikke er grundlag for at annullere kommunens tildelingsbeslutning af 19. august 2016.

Det er efter klagenævnets sædvanlige praksis en forudsætning for annulation af en tildelingsbeslutning, at de påståede udbudsretlige overtrædelser kan antages at have haft betydning for tilbudsgivernes udformning af tilbud, for udbuddets forløb eller at have påvirket udfaldet af tilbudsbedømmelsen.

Det er kommunens opfattelse, at ingen af de påståede overtrædelser hver for sig eller tilsammen har haft betydning for tilbudsgivernes udformning af tilbud, for udbuddets forløb eller har påvirket udfaldet af tilbudsbedømmelsen.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 185, stk. 2, at fastlæggelsen af et ”passende varsel” om ophør udmåles på grundlag af konkrete omstændigheder, herunder aftalens karakter og den konkrete overtrædelse. Stadsing A/S henviser til betingelser for en ”langvarig frist”, der dog ikke ses at fremgå af loven. Stadsing A/S ses heller ikke at have fremført nogen argumentation til støtte for, hvorfor Roskilde Kommune ikke skulle indrømme en længere frist til at bringe den påklagede rammeaftale til ophør, hvis klagenævnet mod forventning måtte beslutte at tage påstand 4 til følge. Der er i den sammenhæng et væsentligt hensyn at tage til kommunens forhold, herunder kommunens konstante behov for leveringssikkerhed i forhold til sundheds- og sanitetsartikler sammenholdt med tidsanvendelsen forbundet med iværksættelsen af et genudbud.

Klagenævnet udtaler:

Ad påstand 1

Det er ubestridt, at de forhold, som Roskilde Kommune har lagt vægt på ved evalueringen af tilbuddene fra Stadsing A/S og Abena A/S, ligger inden

for beskrivelsen af det kvalitative kriterium "Service" i pkt. 2.13 i udbudsbetingelserne for udbud 2.

Klagenævnet kan efter fast praksis alene tilsidesætte det skøn, som den ordregivende myndighed har udøvet ved bedømmelsen af tilbudsgivernes opfyldelse af kvalitative kriterier, hvis ordregiveren har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregiverens evalueringsskøn, eller har handlet usagligt. Klagenævnet erstatter herved ikke ordregiverens skøn med sit eget.

Stadsing A/S har gjort gældende, at Roskilde Kommune har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 ved under evalueringen af tilbuddene at tildele Stadsing A/S markant lavere pointscore end det vindende tilbud på trods af væsentlig samme opfyldelse af kvalitetskrav. Stadsing A/S har herved peget på, at Roskilde Kommune i det væsentligste har stillet samme krav til "Service" i udbud 2 som i det annullerede udbud 1, at kvaliteten i tilbuddene fra Stadsing A/S og Abena A/S i forbindelse med udbud 2 må anses for at ligge tæt, og at der derfor ikke har været grundlag for, at Roskilde Kommune har tildelt så forskellige point for "Service", som det er sket i forbindelse med evalueringen af udbud 2.

Både udbudsbetingelserne for det annullerede udbud 1 og for udbud 2 indeholder et kvalitativt kriterium, nemlig underkriteriet "Service".

Udbudsbetingelserne for udbud 2 indeholder – til forskel fra udbud 1 – en nærmere angivelse af, hvilke elementer i de opstillede delkriterier der vil blive lagt vægt på ved evalueringen af underkriteriet "Service". Hertil kommer, at den evalueringsmodel, som er fastlagt i udbudsbetingelserne vedrørende udbud 2, ikke er den samme som den model, der blev anvendt i forbindelse med det annullerede udbud 1.

Der er derfor ikke grundlag for at fastslå, at kravene til "Service" i det udbudsmateriale, som dannede grundlag for udbud 2, har været identiske med de krav, som blev stillet ved udbud 1.

De tilbud, som blev afgivet af henholdsvis Abena A/S og Stadsing A/S må på en række punkter anses for indholdsmæssigt identiske. På visse punkter er tilbuddene dog delvist ændrede i forhold til selskabernes tilbud afgivet i

forbindelse med udbud 1. Det gælder således blandt andet i relation til ”løbende efteruddannelse” og ”tilrettelæggelse af servicebesøg”, som i udbudsbetingelserne er angivet som forhold, der vil blive lagt vægt på ved evalueringen af tilbudsgivernes opfyldelse af underkriteriet ”Service”.

Klagenævnet finder på denne baggrund og efter en gennemgang af udbudsmaterialet og indholdet af de afgivne tilbud, herunder det i tilbuddene anførte om tilrettelæggelse af servicebesøg og løbende efteruddannelse af medarbejdere, at der ikke er grundlag for – med henvisning til den pointgivning, der fandt sted i forbindelse med udbud 1 – at fastslå, at Roskilde Kommune i forbindelse med evalueringen er gået ud over det vide skøn, der tilkommer kommunen, eller i øvrigt har handlet usagligt.

Der er efter de foreliggende oplysninger i øvrigt ikke grundlag for at fastslå, at kommunens evaluering af, i hvilket omfang tilbuddene opfyldte det kvalitative kriterium ”Service”, er sket i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2.

Klagenævnet bemærker herved, at det fremgår af pkt. 2.13 i udbudsbetingelserne, efter hvilken model underkriteriet ”Service” vil blive evalueret, herunder med hensyn til skalaen for pointtildeling og vurdering af hvert enkelt tilbud for sig. Klagenævnet finder efter de foreliggende oplysninger ikke grundlag for at fastslå, at Roskilde Kommunes pointtildeling er sket i strid med udbudsbetingelserne.

Påstand 1 tages derfor ikke til følge.

Ad påstand 2

Stadsing A/S har gjort gældende, at Roskilde Kommune har handlet i strid med princippet om effektivitet i udbudslovens § 1 ved ikke at meddele selskabet aktindsigt i de elementer i det vindende tilbud, som ville sætte Stadsing A/S i stand til at efterprøve rigtigheden af kommunens tildelingsbeslutning.

Det følger af lov om Klagenævnet for Udbud § 1, stk. 4, at loven ikke gælder for klager over overtrædelse af udbudslovens § 1.

Allerede fordi klagenævnet således ikke har kompetence til at tage stilling til Stadsing A/S' påstand 2 tages denne ikke til følge.

Ad påstand 3

Stadsing A/S har gjort gældende, at Roskilde Kommunes tildelingsbeslutning af 19. august 2016 ikke lever op til kravene i § 2, stk. 2, i lov om Klagenævnet for Udbud.

Efter lov om Klagenævnet for Udbud § 2, stk. 2, skal ordregiverens underretning om beslutningen efter stk. 1, nr. 2, være ledsaget af en begrundelse for beslutningen. Af stk. 1, nr. 2, følger, at hvis en ordregiver afholder et udbud, der er omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivet, skal ordregiveren underrette samtlige berørte tilbudsgivere om sin beslutning vedrørende tildeling af den udbudte kontrakt.

Bestemmelsen i § 2, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 2, gælder ikke for kontrakter omfatter af udbudsloven, men finder i overensstemmelse med sin ordlyd alene anvendelse på kontrakter omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivet.

I den foreliggende sag er der ikke tale om udbud af varer, som er omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivet (direktiv 2014/25/EU), jf. dettes artikel 1, stk. 2, sammenholdt med artikel 8-14. Det fremgår da også udtrykkeligt af udbudsbekendtgørelsen vedrørende udbud 2, bekendtgørelse nr. 2016/S 094-168317 af 13. maj 2016, at udbuddet gennemføres efter udbudsdirektivet (direktiv 2014/24/EU).

Den udbudte rammeaftale er derfor omfattet af udbudslovens § 171, som fastsætter, at en ordregiver hurtigst muligt og samtidigt skal underrette alle berørte tilbudsgivere skriftligt om sin beslutning vedrørende tildeling af den udbudte kontrakt. Efter § 171, stk. 4, nr. 2, skal ordregiveren overfor tilbudsgivere, som har afgivet et antageligt tilbud, angive det vindende tilbuds karakteristika og fordele set i forhold til det afviste tilbud og navnet på den vindende tilbudsgiver.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til udbudslovens § 171, jf. lovforslag nr. L 19 af 7. oktober 2015, side 192 ff., at § 171 gennemfører artikel 55, stk. 1 og 2, i direktiv 2014/24/EF og viderefører § 2 i

dagældende lov om håndhævelse af udbudsreglerne m.v. Det fremgår endvidere, at § 171 er en indholdsmæssig videreførelse af gældende ret.

Heraf følger – som også anført i de pågældende lovbemærkninger – at begrundelsen klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som ordregiveren har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Se hertil også klagenævnets kendelse af 23. juni 2015, European Dynamics Luxembourg SA mod SKAT.

Ordregiverens begrundelse efter § 171, stk. 4, nr. 2, skal således indeholde tilstrækkelige oplysninger om det vindende tilbuds karakteristika og relevante fordele til belysning af de centrale elementer, der har været udslagsgivende ved bedømmelsen af det vindende tilbud og dermed også klagers tilbud.

Det vil bero på en vurdering af de konkrete omstændigheder i den enkelte sag, om begrundelseskravet er opfyldt.

I den foreliggende sag finder klagenævnet, at begrundelseskravet er opfyldt, og at Roskilde Kommunes tildelingsmeddelelse af 19. august 2016 således lever op til begrundelseskravet i udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2, jf. stk. 1, nr. 3.

Påstand 3 tages derfor ikke til følge, hvorved bemærkes, at selv hvis det måtte lægges til grund, at begrundelseskravet ikke er opfyldt, vil dette ikke kunne føre til annullation af Roskilde Kommunes tildelingsbeslutning af 19. august 2016.

Ad påstand 4

Efter det anførte ad påstand 1 – 3 tages påstand 4 om annullation af Roskilde Kommunes tildelingsbeslutning af 19. august 2016 ikke til følge.

Sagsomkostninger

Da Stadsing A/S har tabt sagen, skal Stadsing A/S betale sagsomkostninger til Roskilde Kommune som nedenfor bestemt. Beløbet er fastsat under hensyn til sagens karakter og skriftvekslingens omfang.

Herefter bestemmes:

Klagen tages ikke til følge.

Stadsing A/S skal i sagsomkostninger til Roskilde Kommune betale 20.000 kr., der betales inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Kristian Korfits Nielsen

Genpartens rigtighed bekræftes.

Jeanne Schou
specialkonsulent