

K E N D E L S E

G4S Security Services A/S
(selv)

mod

Frederikssund Kommune
(advokat Tina Braad, Aarhus)

Ved udbudsbrev udsendt den 7. november 2016 indbød Frederikssund Kommune (kommunen) tre virksomheder, G4S Security Services A/S (G4S), Tele-Control A/S og El:CON A/S til i en indbudt begrænset licitation efter tilbudsloven at afgive tilbud på en rammeaftale omfattende løbende servicering og reparationer samt fornyelser/udvidelser af AIA-ADK anlæg. Tildelingskriteriet var "laveste pris".

Ved udløbet af fristen for afgivelse af tilbud den 5. december 2016 havde de tre virksomheder afgivet tilbud. Den 21. december 2016 besluttede kommunen at indgå kontrakt med Tele-Control A/S.

Den 16. januar 2017 indgav G4S, klage til Klagenævnet for Udbud over kommunen. Klagen har været behandlet på skriftligt grundlag.

G4S har nedlagt følgende påstande:

"Påstand 1

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at grundet den manglende og vage besvarelse af spørgsmål 8 i bilag 3, har det ikke for G4S været mu-

ligt at beregne og fremsende korrekt og konkret tilbud på monteringsudgifterne for kabelarbejdet.

Påstand 2

Klagenævnet skal annullere kommunens beslutning af 21. december 2016 om at indgå kontrakt med Tele-Control.”

Kommunen har nedlagt påstand om, at klagen afvises og subsidiært at den ikke tages til følge.

Sagens nærmere omstændigheder

I udbudsbrevet er anført følgende:

”Løbende servicering og reparationer samt fornyelser/udvidelser af AIA-ADK anlæg

Bilag:

- A. Kravspecifikation
- B. Anlægsoversigt
- C. Tilbudsliste
- D. Tro- og love erklæring
- E. AB 92 med Frederikssund Kommunes tilføjelser/ændringer
- F. Rammeaftale

...

Tilbuddet skal baseres på betingelser og krav formuleret i nærværende brev samt bilag efterfølgende kaldet ”materialet”.

...

2 Orientering om opgaven

Opgaven omfatter service på anlæg efter nærmere aftale, vedligeholdelse og reparation, nyetableringer samt levering, installation, udvidelser og/eller udskiftning af eksisterende alarmanlæg (AIA-ADK).

...

4 Tilbuddets omfang og indhold

Tilbud affattet på dansk består af underskrevet tilbudsliste med de i dette punkt nævnte dokumenter:

- Bilag C, Tilbudsliste
- Bilag D, Tro - og Loveerklæring

Tilbudsliste, bilag C

Tilbudsgiver skal anføre enhedspriser på alle oplyste linjer.

...

7 Tilbuddets aflevering og vedståelse af tilbuddet

Tilbuddet skal være Frederikssund Kommune i hænde senest den 5. december 2016.

...

8 Tildeling af ordre

Tildelingskriteriet er ”den laveste pris”.

...

10 Indgåelse af rammeaftale

Efter meddelelse om tildelingsbeslutning indgås rammeaftale med den vindende tilbudsgiver.

...”

Af tilbudslisten, der på forsiden skulle udfyldes med ”Leverandørnavn” og ”Samlet tilbudspris”, fremgik blandt andet:

”AIA-ADK Anlæg + Låse

Enhedspriser AIA-ADK-Låse inkl. montering/installation/levering

...

Komponenter

...

Installationsmateriel

...

4 meter Plastrør 16 mm pr. længde

2 meter Kabelkanal ... pr. længde

...

Kabler

Pris på Buskabel pr. meter

Pris på (8x06) detektorkabel pr meter

..

Timepriser

...”

Af kravspecifikationen fremgik blandt andet:

”Omfang

Udbuddet omfatter service på anlæg efter nærmere aftale, vedligeholdelse og reparation, nyetableringer samt levering, installation, udvidelser og/eller udskiftning af eksisterende alarmanlæg (AIA-ADK).

...

Priser

...

Prisen for komponenter skal inkludere alle skatter og afgifter, inklusiv levering.

Tilbudsgiver kan ikke fakturere med et andet beløb end de i tilbudslistens angivne priser.

De nævnte krav til Tilbudsgiver, skal være inkluderet i tilbudslistens priser.

...

Kabler og ledningers gennemføring

- Kabelinstallationer og ledningsforbindelser udføres i nøje overensstemmelse med Stærkstrømsbekendtgørelsen og DIF Svagstrømsnorm.
- Til brug for kabling skal eksisterende føringsveje bruges i videst muligt omfang. Såfremt eksisterende føringsveje ikke er tilstrækkelige skal der etableres nye føringsveje, i det omfang det kræves.
- Kabler skal føres i kabelkasser/kanaler eller på loft og alle tilgængelige og udvendige kabler skal være beskyttet af stålrør mod hærværk.

...”

Af Rammeaftalen mellem kommunen og “leverandøren” fremgik blandt andet:

”3 Aftaleperiode

Rammeaftalen træder i kraft den 16. januar 2017 og udløber den 15. januar 2020 med en option for kommunen på forlængelse i op til yderligere 1x12 måneder.

...

4 Rammeaftalens omfang

Rammeaftalen omfatter servicering af eksisterende AIA-ADK anlæg og tilknyttede produkter, vedligeholdelse og reparation, nyetableringer samt levering, installation, udvidelser og/eller udskiftning af eksisterende alarmanlæg (AIA-ADK).

...

8 Priser

For ydelser udført i henhold til Rammeaftalen gælder de i leverandørens tilbud af [xx.xx.2016] angivne enhedspriser...

Priserne er ekskl. moms. Priserne er som udgangspunkt faste i hele aftaleperioden og omfatter alle omkostninger forbundet med produkterne og leverancerne.

...”

G4S stillede følgende spørgsmål til kommunen:

“Spørgsmål 8:

Tilbudsliste: Der er beskrevet at levering af komponenter er inkl. installation, hvor mange meter installation skal der medregnes og hvordan skal den regnes fremført? Her tænkes i kanal eller rør?”

Kommunen svarede således på spørgsmålet:

”Komponenter er inkl. installation, men kabling skal ses som en særskilt prissætning, som skal angives i tilbudslisten under punktet ”Kabler”.”

Den 9. december 2016 udfærdigede en ansat i kommunen et telefonnotat efter at have kontaktet de tre virksomheder, der havde afgivet tilbud. I notatet står blandt andet:

”G4S...

Priserne der er afgivet i tilbudslisten er inkl. montering/installation/levering. Dog er der, med henvisning til spørgsmål 8 og svar derpå, givet pris på kablet uden timepris. Dvs. at der udover prisen på f.eks. anlæg-

get, kommer x antal meter gange den kabelpris der er givet pr. meter og derudover kommer der en timepris, da det er forskelligt om installationen skal ske på et loft, under gulvet eller et tredje sted.

Tele-Control...

Kablingen blev taget ud af prisen, i henhold til spørgsmål 8. Den pris de har givet på kabling er inkl. alt. Dvs. at der ikke skal betales ekstra timepriser, selvom det er svært fremkommeligt eller nemt at komme til. Her betaler vi for f.eks. anlægget og x antal meter gange den kabelpris der er givet pr. meter og så betales der ikke yderligere.

Det er muligt for os at regne os frem til en præcis pris, da alle priser er inkl. montering/installation/levering.

EL:CON..

Priserne er afgivet hvor alt er inkl. Dvs. at de har forstået svaret på spørgsmål 8, så kablingen er taget ud og den pris de har givet på kablingen pr. meter er inkl. alt. Dvs. her betaler vi for f.eks. anlægget og x antal meter gange den kabelpris der er givet pr. meter og så betales der ikke yderligere.

Han fandt det meget klart i materialet at vi havde brug for at få alle priser inkl. alt, så vi selv kan regne os frem til en eksakt pris. Derfor går de ikke op i om det er på loftet, under gulvet, langs væggen eller andet, nogle steder tjener de på det andre steder taber de på det, hvorfor de har givet en gennemsnitlig pris i deres fremsendte tilbudsskema."

Den 13. december 2016 skrev kommunen til G4S blandt andet:

"I forlængelse af vores telefonsamtale i fredags, har kommunen brug for en præcisering af de oplyste priser på tilbudslisten. I bedes derfor præcisere at alle de angivne priser på tilbudslisten indeholder timeløn til montering/installation/levering."

G4S svarede den 15. december 2016 blandt andet:

"Vi har oplyst priser efter det gældende materiale, og selvfølgelig også efter Jeres svar på spørgsmål 8 af 29.11.16 Komponenter er inkl. installation, men kabling skal ses som særskilt prissætning, som skal angives i tilbudslisten under punktet "Kabler"."

Kommunen svarede samme dag blandt andet:

"Dit svar er ikke helt klart, hvorfor jeg har præciseret spørgsmålet lidt nærmere:

Kan du bekræfte, at alle de priser i har oplyst på prislisten, dvs. også priserne på kabler, angivet under punktet ”Kabler” er angivet inkl. montering/installation/levering, og dermed også inkl. timeløn?”

G4S svarede den 20. december blandt andet således:

”I og med at kommunen har svaret på spørgsmål 8 at kablingen skal ses som en særskilt prissætning, så har G4S ikke timeløn med i tilsendte pris på henholdsvis;

Kabler

Pris på Buskabel.....pr. meter kr. 3.25...

Pris på (8x06) detektorkabel.....pr. meter kr. 3.00...

Jeg kan dog oplyse at hvis der ønskes pris på kabel, pr. meter, inkl. oplægning, så vil prisen andrage:

Kabler

Pris på Buskabel.....pr. meter kr. 29.25...

Pris på (8x06) detektorkabel.....pr. meter kr. 29.00...”

Den 21. december 2016 skrev kommunen til G4S blandt andet:

”Idet vi henviser til Jeres deltagelse i ovennævnte licitation, beklager vi at meddele, at Jeres tilbud ikke er identificeret som det vindende tilbud.

Efter modtagelse af Jeres tilbud, blev der fredag den 9. december 2016 foretaget en teknisk afklaring telefonisk. Her blev det oplyst af Jer, at priserne der er afgivet i tilbudslisten er inkl. montering/installation/levering med undtagelse af kabling.

I blev herefter anmodet om skriftligt at præcisere og bekræfte, at alle priserne angivet i tilbuddet er inkl. levering/montering og installation samt timepris. Til dette har I ved mail af 20. december 2016 oplyst, at de angivne priser i punktet ”kabling” ikke er inkl. timeløn.

På den baggrund anser Kommunen Jeres tilbud som ukonditionsmæssigt.

...

Kommunen har derfor på baggrund af evalueringen besluttet at indgå rammeaftale med Tele-Control, hvis tilbud er vurderet som det billigste tilbud.”

Parternes anbringender

Ad påstand 1

G4S har overordnet gjort gældende, at det skyldes kommunens upræcise besvarelse af det stillede spørgsmål, at G4S afgav et tilbud uden angivelse af priser for montering af kabler. Kommunen henviste i sit svar til, at komponenter skulle være inkl. installation, men at kablingen skulle ses som en særskilt prissætning, som skulle angives i tilbudslisten under punktet kabler.

Kommunes uklare svar bevirkede, at G4S ikke afgav tilbud med angivelse af monteringsudgifter for kabler, idet kommunen netop angav, at disse særskilt skulle beregnes under punktet ”kabler”, uden dog at besvare det stillede spørgsmål således, at en konkret montagepris kunne beregnes.

Et tilbud indeholdende en pris for montering af kabler ville være et rent skud i tågen, idet det ikke var muligt konkret at få oplyst, hvor meget kabel der skulle gives tilbud på, herunder monteringsmetoden. Der er væsentlige prisforskelle på at montere kabler ført i kanaler/rør og for eksempel montering synligt på væg eller trukket over nedhængte lofter.

På baggrund af kommunens svar antog G4S, at prisen for kabler skulle oplyses for sig, og kablingen for sig. Dette var der i tilbudslisten plads til, idet prisen for kabler var angivet under ”kabler”, og tidsforbruget for kablingen oplystes og afregnedes under punktet ”timepriser”.

Det i kravspecifikationen anførte under punktet ”Kabler og ledningers gennemføring” er ikke en direkte angivelse eller præcisering af, hvordan kabling skal udføres de respektive steder, men blot en angivelse af, hvordan kabler skulle trækkes på de forskellige lokationer.

Tilsvarende gør det sig gældende i tilbudslisten, hvori der under punktet ”kabler” - alene er anført:

Pris på Buskabel.....pr. meter
 Pris på (8x06) detektorkabelpr. meter

Der var således heller ikke i tilbudslisten under punktet ”kabler” angivet mulighed for at prissætte forskellige montageformer, ligesom der ikke var oplyst noget om, hvor meget kabel der skulle bruges.

Såfremt tilbudslisten havde åbnet mulighed for at angive priser på forskellige montageformer, under punktet ”kabler”, som kommunens svar henviser til, ville det have været muligt at give en samlet pris på selve kablingen monteret på de forskellige respektive måder, der måtte have været angivet i tilbudslisten.

Når ovenstående sammenholdes med kommunens svar på et konkret stillet spørgsmål, så oplyste G4S ikke en samlet pris under punktet ”kabler” i tilbudslisten, men oplyste alene prisen for kablerne som angivet i tilbudslisten, mens selve kablingen forventedes udført til almindelig timepris, som er oplyst i tilbudslisten under punktet ”Timepriser”. Dette bekræftede G4S ligeledes over for kommunen, som det fremgår af Kommunens telefonnotat.

G4S har derfor gjort gældende, at kommunens svar på det stillede spørgsmål var så uklart, at dette ikke bør komme G4S til skade. G4S har derfor bestridt at have afgivet et ukonditionsmæssigt tilbud, idet priserne for selve kablerne er angivet som krævet i tilbudslisten under punktet ”kabler”, mens selve kablingen udføres til almindelige timepriser, som også er angivet i tilbudslisten under punktet ”timepriser”.

G4S afgav det laveste tilbud, og G4S var dermed vinder af udbuddet.

Kommunen har gjort gældende at G4S’ påstand ikke indeholder en angivelse af, hvilke regler kommunen har overtrådt. Kommunen har derfor gjort gældende, at klagen er uegnet til at danne grundlag for sagens behandling, hvorfor der skal ske afvisning af klagen, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 2.

Kommunen har i øvrigt gjort gældende, at den var såvel berettiget som forpligtet til at afvise tilbuddet fra G4S som ukonditionsmæssigt.

Kommunen har i udbudsmaterialet, herunder i tilbudslisten opstillet krav om, at tilbudsgivernes priser skulle være inklusiv ”montering/installation/levering”, og således at kabling (fremføring af kabler) skulle prissættes under positionen ”kabler”.

G4S har ikke været i tvivl om, at de tilbudte priser skulle omfatte montering og installation, jf. ordlyden af virksomhedens spørgsmål til kommunen.

Kommunens svar på det stillede spørgsmål var ganske klart, nemlig at ”kabling”, der er udtryk for aktiviteten montering/installation (fremføring) af kabler, skulle prissættes særskilt og angives under punktet ”kabler”.

Af kommunens besvarelse af spørgsmålet fremgår klart, at installation af de enkelte komponenter ikke omfatter kabling, idet kabling skulle prissættes separat under kabler. Dette fremgik også af tilbudslisten. Tilbudsgiverne skulle således ikke gætte på, hvor mange meter kabel der skulle medregnes til den enkelte installation, idet prisen for montering/installation/levering af kabler blev afregnet som en pris pr. meter.

Dertil kom, at det i kravspecifikationen var en beskrivelse af, hvorledes kabler skulle monteres, og kabling udføres. Endelig var der i prislisten separate priser for eksempelvis ”plastrør” og ”kabelkanal”.

G4S kunne på baggrund af kommunens besvarelse af spørgsmålet ikke berettiget antage, hverken at prisen for kabler og kabling skulle afgives hver for sig, eller at prisen for kabling skulle angives og afregnes under punkt ”timepriser”.

Det følger direkte af kommunens besvarelse af G4S’ spørgsmål, at kabling skal prissættes under punktet ”Kabler”, og dermed ikke som en separat pris i forhold til prisen for ”kabler”. G4S har således ikke på baggrund af kommunens besvarelse af G4S’ spørgsmål været berettiget til at antage, at kabling skulle udføres efter medgået tid.

Kommunen har for så vidt angår G4S’ bemærkning om, at der ikke var mulighed for at prissætte forskellige montageformer, fremhævet, at den omstændighed, at de enkelte komponenter blev prissat separat i prislisten - eksempelvis ”plastrør” og ”kabelkanal” mv. - indebærer, at der til en vis grad var mulighed for at tage højde for forskellige montageformer i forbindelse med prissætningen.

Endelig har kommunen bemærket, at den som ordregiver har en vis frihed til at fastlægge den udbudte ydelse. Kommunen har i den forbindelse inden for rammerne af udbudsmaterialet og tilbudslisten besluttet, at tilbuds-

giverne skulle afgive enhedspriser, som generelt skulle anvendes uanset lokation mv.

Det har i den forbindelse været klart for tilbudsgiverne, hvad prisen skulle kunne rumme, og dermed også, hvilke risici der skulle tages højde for i forbindelse med fastsættelse af prisen.

Da G4S' pris for kabler ikke indeholder kabling, var kommunen såvel berettiget som forpligtet til at afvise tilbuddet fra G4S som ukonditionsmæssigt.

Ad påstand 2

G4S har gjort gældende, at kommunens tildelingsbeslutning som følge af overtrædelsen skal annulleres.

Kommunen har bestridt, at der er grundlag for at annullere tildelingsbeslutningen.

Klagenævnet udtaler:

Kommunens afvisningspåstand

En klage kan i medfør af lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 2 afvises, hvis de nedlagte påstande er uegnede til at danne grundlag for klagesagens behandling. Bestemmelsen skal læses i sammenhæng med lovens § 10, hvorefter klagenævnet ikke kan tilkende en part mere, end den pågældende har påstået, og ikke kan tage hensyn til forhold, som ikke er gjort gældende. Bestemmelsen skal tillige ses i sammenhæng med den vejledningspligt, klagenævnet har i medfør af forvaltningslovens § 7.

Bestemmelsen i klagenævnsloven er indsat ved lov nr. 618 af 14. juni 2011. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår:

”Den foreslåede bestemmelse betyder, at Klagenævnet for Udbud er bundet af parternes påstande og kun kan tage hensyn til anbringender, som er gjort gældende. Klagenævnet kan derimod ikke længere bistå med formulering af brugbare påstande og retlige og faktiske forhold, som ikke vedrører parternes oprindelige påstande, ligesom klagenævnet ikke kan tage spørgsmål op af egen drift.”

Som påstand 1 er formuleret, angår den i realiteten en overtrædelse i forbindelse med den foretagne evaluering, og samtidig angår den vurderingen af, om G4S' tilbud var ukonditionsmæssigt. G4S gør således gældende, at kommunen på baggrund af besvarelsen af spørgsmål 8 ikke gjorde det klart for tilbudsgiverne, hvorledes kabling skulle prissættes, og at ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincipperne herved skulle være overtrådt. Klagenævnet har forstået klagen således, at det er disse udbudsretlige principper, G4S henviser til i påstand 1.

Påstanden om afvisning tages derfor ikke til følge.

Ad påstand 1

Udbudsmaterialet indeholder en nøje og detaljeret beskrivelse af, hvorledes tilbud på "Løbende servicering og reparationer samt fornyelser/udvidelser af AIA-ADK" anlæg skulle udformes, herunder hvorledes tilbud vedrørende kabling skulle afgives.

Tilbudslisten var opbygget således, at tilbudsgiverne skulle oplyse enhedspriser inkl. montering/installation/levering af blandt andet "Installationsmateriel" og "Kabler", herunder pris på buskabel og (8x06) detektor-kabel, begge dele pr. meter.

G4S stillede under udbudsforretningen spørgsmål 8, der var sålydende:

"Tilbudsliste: Der er beskrevet, at levering af komponenter er inkl. installation, hvor mange meter installation skal der medregnes, og hvordan skal den regnes fremført? Her tænkes i kanal eller rør?"

Kommunen besvarede spørgsmålet således:

"Komponenter er inkl. installation, men kabling skal ses som en særskilt prissætning, som skal angives i tilbudslisten under punktet "Kabler"."

Formuleringen af det stillede spørgsmål viser, at G4S lagde til grund, at "levering af komponenter er inkl. installation". Desuagtet afgav G4S tilbud på kablet uden timepris, hvorfor der til den oplyste pris skulle tillægges en "timepris, da det var forskelligt om installationen skulle ske på et loft, under gulvet eller et tredje sted."

Ved ikke at afgive et tilbud, hvor levering af kabler inkluderede kabling, afgav G4S et ukonditionsmæssigt tilbud. Kommunen var på denne baggrund såvel berettiget som forpligtet til ikke at tage tilbuddet i betragtning.

Påstanden tages derfor ikke til følge.

Ad påstand 2

Som følge af det, der er anført vedrørende påstand 1, tages påstanden ikke til følge.

Herefter bestemmes:

Klagen tages ikke til følge.

G4S Security Services A/S skal betale sagsomkostninger til Frederikssund Kommune med 15.000 kr., der betales inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Niels Feilberg Jørgensen

Genpartens rigtighed bekræftes.

Heidi Thorsen
kontorfuldmægtig