

K E N D E L S E

Cramo Adapteo A/S
(advokat Erik Mølenberg, København)

mod

Rigspolitiet
(advokat Annemette Thorgaard, København)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 2017/S 211-437787 af 31. oktober 2017, offentliggjort den 3. november 2017, udbød Rigspolitiet som udbud med forhandling efter udbudsloven en vareleverance- og lejeaftale af pavillonbygninger i forbindelse med etablering af Midlertidig Uddannelses Center Vest (MUCV). Tildelingskriteriet var ”bedste forhold mellem pris og kvalitet”.

Ved udløbet af fristen for anmodning om prækvalifikation den 1. december 2017 havde 5 virksomheder ansøgt om prækvalifikation, hvoraf Rigspolitiet valgte at prækvalificere følgende 4 virksomheder:

- Jytas A/S
- Expandia Moduler ApS
- Egil Rasmussen A/S
- Cramo Adapteo A/S (herefter Cramo)

Ved tilbudsfristens udløb den 12. januar 2018 havde Rigspolitiet modtaget indledende tilbud fra:

- Cramo
- Egil Rasmussen A/S
- Jytas A/S

Ved udløb af fristen for indlevering af endelige tilbud den 6. februar 2018 havde Rigspolitiet modtaget tilbud fra de tilbudsgivere, som havde afgivet indledende tilbud. Den 21. februar 2018 besluttede Rigspolitiet at indgå kontrakt med Egil Rasmussen A/S, og kontrakt blev herefter indgået den 26. marts 2018.

Den 5. marts 2018 indgav Cramo klage til Klagenævnet for Udbud over Rigspolitiet. Klagen har været behandlet skriftligt. Cramo fremsatte ved klagens indgivelse anmodning om, at klagenævnet i medfør af lov om håndhævelse af udbudsreglerne m.v. § 12, stk. 2, skulle beslutte, at klagen skulle have opsættende virkning. Den 15. marts 2018 valgte Cramo at frafalde denne påstand, hvorefter klagenævnet den 22. marts 2018 besluttede ikke at tillægge klagen opsættende virkning.

Cramo har nedlagt følgende endelige påstande:

”Påstand 1

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Rigspolitiet har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 ved, under evalueringen af underkriteriet ”Materialer og tekniske løsninger”, at have lagt afgørende vægt på forhold, som hverken sprogligt eller på anden måde var omfattet af underkriteriet i udbudsmaterialet.

Påstand 2

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Rigspolitiet har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 ved at tildele Egil Rasmussen A/S kontrakten, selv om Cramos tilbud, når der bortses fra den ulovlige skønsudøvelse omhandlet i påstand 1, var det økonomisk mest fordelagtige.

Påstand 3 (subsidiær til påstand 1 og 2)

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Rigspolitiet har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens §§ 2 og 160 ved, i forhold til underkriteriet ”Materialer og tekniske løsninger”, ikke i tilstrækkeligt omfang at have beskrevet grundlaget for evalueringen i udbudsmaterialet.

Påstand 4

Klagenævnet for Udbud skal annullere Rigspolitiets beslutning af 21. februar 2018 om at tildele Egil Rasmussen A/S kontrakten.”

Rigspolitiet har nedlagt påstand, om at klagen ikke tages til følge

Klagenævnet har den 6. marts 2018 meddelt Rigspolitiets kontraktpart, Egil Rasmussen A/S, at det er muligt at intervenere i sagen, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 3.

Egil Rasmussen A/S er ikke interveneret i sagen.

Sagens nærmere omstændigheder

Udbudsbekendtgørelsen af 31. oktober 2017 indeholder følgende beskrivelse:

”I sommeren 2017 meddelte Justitsministeren, at det var besluttet at Rigspolitiet skal etablere en midlertidig politiskole i vest, indtil den permanente skole i Vejle står færdig til skolestart i 2020.

Rigspolitiet udbyder derfor Leverance- og lejeaftale vedr. etablering og leje af pavillonbygninger i forbindelse med etablering af Midlertidig Uddannelses Center Vest (MUCV) på Fredericia Kaserne.

Den midlertidige skole skal være klar til skoleåret 2018, og Rigspolitiet kan ikke acceptere aflevering af pavillonbyggeriet senere end den 14. september 2018. Den ordinære lejeperioden i Aftalen vil have en varighed på 24 mdr.

Den midlertidige skole opføres i elementer, der efter endt lejeperiode skal nedtages af Leverandøren.”

I udbudsmaterialets ”Byggeprogram Kapitel 1: Konkurrencebetingelser” står der blandt andet:

”1 Konkurrencebetingelser

...

1.1.3 Udbuddet og de anførte krav i udbudsmaterialet

...

Byggeprogrammets kapitel 2-6 indeholder en række beskrivelser, hvor det er angivet, at den tilbudte ydelse skal opfylde et givet krav. Disse skal-krav skal forstås som bygherrens forventning til den tilbudte ydelse. Hvis der tilbydes en anden ydelse end angivet med et skal-krav, vil dette ikke som udgangspunkt blive vurderet som et forbehold jf. afsnit 1.4.1, men vil dog blive vurderet negativt under evalueringen. Byggeprogrammet kapitel 2-6 beskriver hovedsageligt funktioner, som tilbudsgiverne skal komme med redegørelse på hvordan de tilbyder en løsning af disse funktioner.

...

1.5 Tilbudsgivers tilbud

...

1.5.2 Tilbuddet

...

Tilbud skal udarbejdes i de ud for hvert punkt angivne formater og skal afleveres digitalt via upload på RIB Byggeweb, og disponeres iht. nedenstående.

A. Pris (Udfyldt Tilbudsliste):

Der konkurreres på samlet tilbudssum.

B. Materialer og tekniske løsninger:

- > Redegørelse for tilbuddets æstetiske og funktionsmæssige intentioner med hensyn til opfyldelse af materialekrav og funktionskrav, samt redegørelse for udstrækning af geometrisk fleksibilitet i planløsning og sammenhæng med omgivelser. Redegørelsen skal suppleres med tegninger eller anden illustration, som redegør for hovedgeometri i den tilbudte løsning.
- > Beskrivelse af projektets materialer, konstruktioner, brandstrategi og tekniske installationer, i et omfang der er nødvendigt for projektets forståelse og dokumentation. Beskrivelsen skal suppleres af principillustrationer der viser hovedføringsveje, brandmæssig opdeling og flugtveje samt oversigt over tekniske anlæg og placering af disse.
- > Situationsplan 1:500. Planen skal vise bebyggelsen og anskueliggøre tilbudte hovedgeometri på de enkelte bygninger.
- > Etageplaner 1:200

Planer over alle etager der viser rum- og arealfordeling, fast inventar samt møblering som anskueliggør den tilbudte geometri samt opfyldelse af udbudsmaterialets krav til disponering og indretning.

> Snit 1:100

Ét eller flere snit i karakteristiske bygningsafsnit. Snittegninger skal bl.a. dokumentere rumhøjde, etagehøjde samt den samlede bygningshøjde.

Note:

Tegningerne skal generelt vise tilbuddets løsning for geometri, disponering og indretning.

C. Sikring af høj leverancesikkerhed og robusthed i tidsplanen:

- > Tilbudsgiverens dato for aflevering af pavillon løsning der er klar til byherrens ibrugtagning og med opnåelse af brand- og byggemyndighedernes ibrugtagningstilladelse som foreligger ved aflevering.
- > Redegørelse for tilbudsgiverens ressourcer og teknisk kapacitet for projektering, produktion, levering(transport) og montage.
- > Redegørelse for tilbudsgiverens tekniske kapacitet for planlægning og styring.
- > Redegørelse for valg af konstruktioner, materialer, overflader og tekniske løsninger, med henblik på at kunne levere rettidigt.
- > Redegørelse for tilbudsgiverens sikring af at der kan opnås brand- og byggemyndighedernes godkendelser for ibrugtagningstilladelse.

...

1.7 Bedømmelse og dommerbetænkning

...

Til bedømmelse og udvælgelse af tilbud nedsætter Rigspolitiet et bedømmelsesudvalg.

Bedømmelsen af de konditionsræssige forslag vil blive foretaget på baggrund af de i afsnit 1.9.1 anførte tildelingskriterier, af bedømmelsesudvalget.

...

Det samlede bedømmelsesresultat vil blive offentliggjort i en dommerbetænkning, indeholdende en selvstændig bedømmelse af hvert tilbud, som grundlag for udpegning af konkurrencens sammenlagte vinder.

1.9 Evaluering af tilbud

1.9.1. Tildelingskriterium og underkriterier

Kontrakten tildeles det økonomisk mest fordelagtige tilbud på baggrund af tildelingskriteriet ”Bedste forhold mellem pris og kvalitet”. ”Bedste forhold mellem pris og kvalitet” vurderes på baggrund af følgende underkriterier:

Nr.	Underkriterium	Vægtning i procent
A	Pris	30%
B	Materialer og tekniske løsninger	30%
C	Redegørelse for sikring af høj leverancesikkerhed og robusthed i tidsplanen	40%

...

B. Materialer og tekniske løsninger (30%)

Tilbudsgiver bedes redegøre for, hvorledes tilbuddet opfylder byggeprogrammets kravspecifikationer i videst mulig udstrækning.

Vurderingen af kriteriet vil blive foretaget som en samlet helhedsbedømmelse af følgende sideordnede hovedparametre:

- > hvilket omfang de tilbudte materialer og overflader er robuste, i god kvalitet og ikke negativt påvirker indeklima i bygningerne.
- > At der anvendes tekniske løsninger og installationer med stor robusthed i forhold til såvel funktion som holdbarhed.

...

1.9.2 Evalueringsmetode

Ved vurdering af det økonomisk mest fordelagtige tilbud vil såvel tilbudsgiverens samlede opfyldelse af de kvalitative underkriterier samt tilbudspris indgå i tilbudsvurderingen.

Der anvendes en 9 trins karakterskala fra 0 til 8 ved bedømmelsen af de kvalitative underkriterier.

Opfyldelse af kriteriet	Point
Bedst mulige opfyldelse af kriteriet	8
Glimrende/fortrinlig opfyldelse af kriteriet	7
God/meget tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet	6
Over middel opfyldelse af kriteriet	5
Middel/tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet	4
Under middel opfyldelse af kriteriet	3
Mindre tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet	2
Ringe opfyldelse af kriteriet	1
Dårlig opfyldelse af kriteriet (men konditionsmæssigt tilbud)	0

...

4 Funktionsbeskrivelse

4.1 Vision og baggrund

...

Den grundlæggende vision for projektet er at der skabes et operationelt pavillonbyggeri, som understøtter et godt lærings- og arbejdsmiljø for de studerende og for de lærere der knyttes til MUCV.

Det er vigtigt at rum i pavillonbyggeriet opleves positivt og fungerer godt som studie-, arbejds- og undervisningssted.

...

5 Generelle tekniske krav

5.1 Byggeriets kvalitet

Pavillonbygningerne skal etableres med afsæt i et klart og enkelt æstetisk hovedgreb.

Alle materialer, løsninger og tekniske anlæg skal vælges ud fra bygherrens ønske om robusthed. Derudover skal der vælges materialer, der patinerer smukt under slid.

...

5.3.1 Funktionsafprøvning.

Inden aflevering funktionsafprøves de tekniske installationer i henhold til vejledning til bygningsreglementet: ”Vejledning om funktionsafprøvning”. Energi, indeklima og totaløkonomi

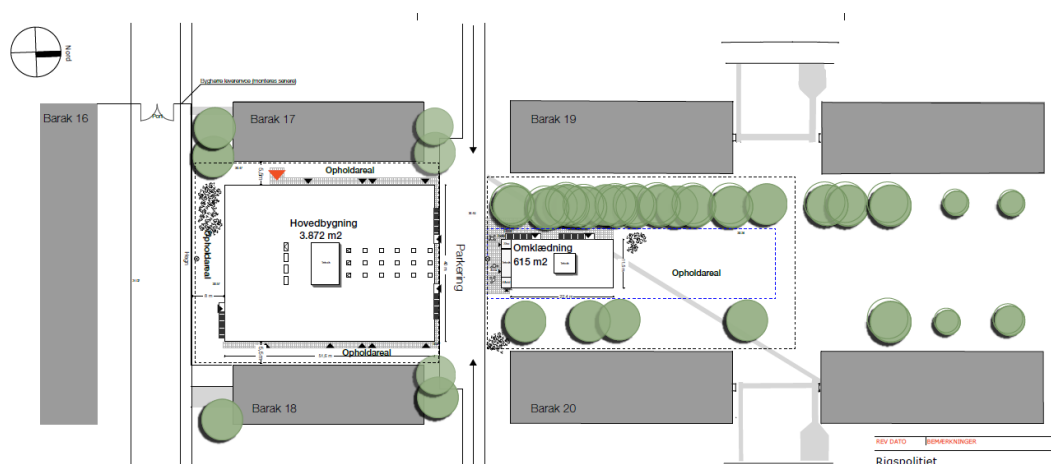
5.3.2 Helhedsorienteret tilgang

Leveringen af MUCV pavillonbygningerne skal foregå ud fra en helhedsorienteret tilgang med fokus på byggeriets kvalitet og robusthed til opfyldelse af de behov som er angivet i Byggeprogram. I tilgangen skal

der lægges særlig vægt på de studerendes og lærernes sundhed og trivsel.

...”

Udbudsmaterialet indeholder endvidere ”Byggeprogram Kapitel 4: Funktionsbeskrivelse og arealdefinition”. Hertil er vedlagt Bilag 4.1, ”Beskrivelser og tegninger iht. Beskrivelses- og tegningsoversigt”. Det fremgår blandt andet heraf, at kontorlokalerne er placeret i hovedbygningen, nærmere bestemt i den nordlige ende. Undervisningslokalerne til de politistuderende er placeret i den østlige og vestlige længe af hovedbygningen. Selvforsvarslokalet er placeret i midten af hovedbygningen. Dette er illustreret ved følgende:



Af Byggeprogrammet fremgår endvidere, at hovedbygningen skal placeres mellem to barakker, og at omklædningsbygningen skal placeres mellem to andre barakker på kasernen. Af en arkitekttegning fremgår, at Rigspolitiet stillede krav om, at kontorfaciliteterne til personalet skulle placeres i den nordlige ende af hovedbygningen, at lokalefaciliteterne til de politistuderende skulle placeres i den østlige og vestlige længe af hovedbygningen, og endelig at selvforsvarslokalet skulle placeres i midten af hovedbygningen.

Som supplement til udbudsmaterialet fremgår af supplementsblad nr. 1 af 24. november 2017 blandt andet følgende:

”Spørgsmål og svar:

1. Accepteres der alternative tilbud i forhold til materiale valg, det drejer sig jo ”kun” om 2 års leje ??
eller ligger man fast på den løsning der er sendt ud.

Svar:

Der vil blive accepteret tilbud som indeholder andre materialevalg end de materialer der er beskrevet i udbudsmaterialet. Der accepteres ikke mere end 1 stk. tilbud pr. tilbudsgiver.

De af tilbudsgiverne valgte materialer og teknisk løsning indgår i tilbudsevalueringen, jf. Konkurrencebetingelserne pkt. 1.9.1, underkriterium B.

...

3. Må der tilbydes brugte pavilloner? eller skal de være nye?

Svar:

Der kan godt accepteres brugte pavilloner under forudsætning af at der kan skabes den ønskede geometri. Dog skal det oplyses at tilbudsgiver nøje skal redegøre for stand og materialer på de moduler der indgår i tilbuddet.

De af tilbudsgiverne valgte materialer og teknisk løsning indgår i tilbudsevalueringen, jf. Konkurrencebetingelserne pkt. 1.9.1, underkriterium B.

4. Accepteres alternativ indvendig og udvendig materiale valg til pavilloner (beklædning- væg/loft/gulv/facade, lys, ventilation, etc.)

Svar:

Der henvises til svar under nærværende svar til spørgsmål 1.

...”

Som yderligere supplement til udbudsmaterialet fremgår af supplementsblad nr. 3:

” ...

Spørgsmål 2A: Hvorfor er det vigtigt at holde fast i et grid på 3x4 meter?

Vores standard moduler er 3.0 x 9,6m., 4,0 x 9,6m., 3 x 10,7m., 3 x 11,7m., og passer derfor ikke ind i dette grid. Vi kan naturligvis godt levere hvad som efterspørges, men det bliver en dyrere løsning.

Svar:

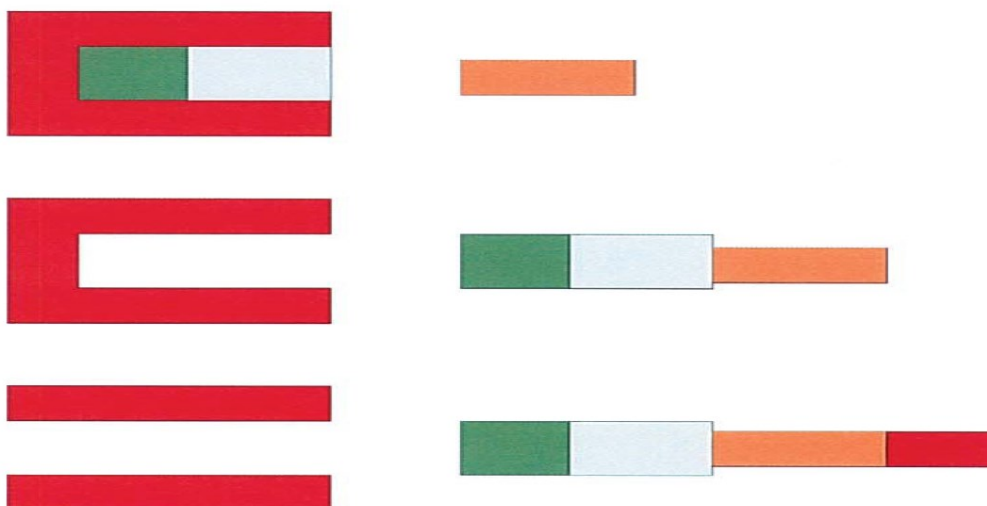
Hovedgeometri på bygninger og rum i bygninger, skal følge den geometri der er anvist i udbudsmaterialet. Den geometri der er anvist i udbudsmaterialet er bygget op på et grid på 3x4 meter, indenfor dette grid kan tilbudsgiverne frit konstruere og disponere de enkelte pavillonmoduler.

Det viste grid på 3x4 meter skal betragtes som et arbejdsgrid, og der er ikke krav om at pavillonerne følger dette, det er derfor også muligt f.eks. at udføre klasserummene af 3 pavillon moduler i stedet for de foreslåede 2 stk. 4x12 moduler. Modul inddelingen er op til de enkelte pavillon leverandører.

Den overordnede geometri skal dog følges, da der er søgt byggetilladelse efter denne.

...”

Efter tilbudsfristens udløb blev der afholdt forhandlingsmøde mellem Rigspolitiet og Cramo den 16. januar 2018. Cramo havde fremlagt en illustration over, hvordan virksomheden kunne anvende flere standardmoduler og færre projektspecifikke moduler ved at ændre på byggeprogrammets fastsatte planløsning. Illustrationen indeholder en ændring til Rigspolitiets planløsning i byggeprogrammet. Ændringen er illustreret ved følgende:



I referatet fra forhandlingsmødet står blandt andet:

”...

1. Cramo præsenterede, at der er mange besparelser at hente ved at benytte flere standardmoduler og mindre projektspecifikke moduler.

...

3. Det blev præciseret, at det er op til Cramo at vælge, om der tilbydes mere eller mindre standardløsninger inden for rammerne af udbudsmaterialet. Materialer og tekniske løsninger vil blive inddraget i den kvalitative evaluering i det omfang materialet el-

ler den tekniske løsning har indflydelse på de kvalitative parametre, jf. konkurrencebetingelserne pkt. 1.9.1. (B).

Ordregiver skal i den forbindelse henvide til præciseringerne i supplementsblad nr. 4. Hovedgeometrien af den tilbudte løsning skal følge det anførte i udbudsmaterialet.

...”

I forlængelse af forhandlingsmøderne blev supplementsblad nr. 4 af 19. januar 2018 udarbejdet, hvoraf blandt andet fremgår:

”...
...

I. Forståelse af udbudsmaterialet og mindstekrav

Ordregiver henleder tilbudsgivernes opmærksomhed på konkurrencebetingelsernes pkt. 1.1.3, hvor det fremgår, at de i byggeprogrammet angivne ”skal-krav” skal forstås, som ønsker og forslag til, hvordan opbygningen af den midlertidige politiskole funktionelt kan løses, ikke kun funktionelt, men også vedrørende materialer.

Som angivet i Supplementsblad nr. 1, spørgsmål 1, accepteres andet materialevalg end de materialer, der er beskrevet i udbudsmaterialet. Dette vil blot blive inddraget i den kvalitative evaluering i det omfang ændringen af materialet har indflydelse på de kvalitative parametre, jf. konkurrencebetingelserne pkt. 1.9.1. (B).

I den forbindelse skal ordregiver gøre særligt opmærksom på, at rumskemaerne (K01_C05_005_Rumskema) er et udtryk for ufravigelige krav i det omfang disse krav udspringer af krav fra arbejdstilsynets krav i AT vejledningen af juni 2007, jf. også svar afgivet i supplementsblad 3.

...

Endvidere skal hovedgeometrien på bygninger og rum i bygninger følge den geometri anvist i udbudsmaterialet, jf. også svar angivet i tidligere supplementsblade. Det vil sige:

...

3. Længde og breddeforhold skal i videst mulig omfang overholdes for de enkelte rum, (en højere grad af standardmoduler vil godt kunne accepteres).

...

5. Adskillelsen mellem hovedbygning og omklædningsbygning ønskes i store træk fastholdt, det kan dog accepteres at selvforsvars-

lokalet flyttes over i tilknytning til omklædningen, hvis dette vurderes at gøre projektet mere rationelt.

Det er op til den enkelte tilbudsgiver at afgøre, hvordan tilbudsgivers tilbud optimeres på bedst mulig måde under hensyn til kriterierne Pris, Materialer og tekniske løsninger og Leverancesikkerhed og robusthed i tidsplanen.

...”

Rigspolitiet har – i sagen for Klagenævnet for Udbud – illustreret den accepterede ændring af planløsningen på baggrund af supplementsblad nr. 4 med følgende figur:



Af ”supplementsblad 5” fremgår blandt andet:

”Der er ved spørgefristens udløb indkommet følgende spørgsmål:

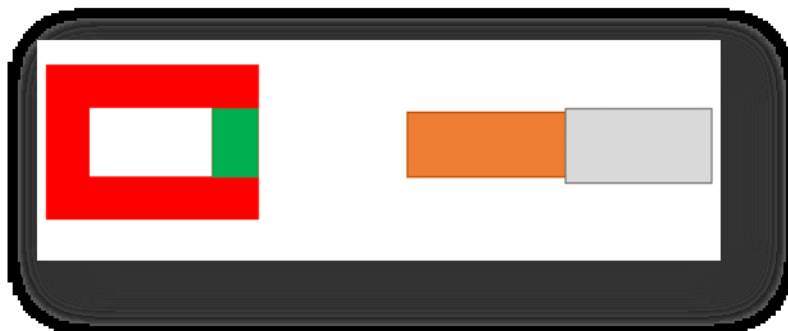
"I forbindelse med at optimere den tilbudte løsning til i højere grad at anvende standard moduler, kan dette ske ved at gøre brug af udvendige, overdækkede svalegange – kan bygherren acceptere dette?"

Svar:

Bygherre kan ikke acceptere en svalegangsløsning.

...”

Af Cramos tilbud fremgår, at den angivne planløsning i udbudsmaterialet var ændret. Selvforsvarslokalet var placeret i forlængelse af omklædningsbygningen, og Cramo havde placeret lokaler på tværs af to længer i hovedbygningen. Rigspolitiet har – i sagen for Klagenævnet for Udbud – illustreret den af Cramo tilbudte planløsning med følgende figur:



Ændringen af planløsningen har medført, at der i tidsplanen i Cramos endelige tilbud var afsat 40 dage til myndighedsbehandling med henblik på at opnå den nødvendige byggetilladelse.

Af tilbuddet fremgår i relation til underkriterium C blandt andet:

” ...

Modulerne til opgaven er baseret på standardmoduler i C90 modulserien, hvoraf en del er tilpasset opgave. I og med at vi allerede er lagerførende for en del af leverancen, sikrer dette en meget høj leverancesikkerhed.

... ”

Den 21. februar 2018 sendte Rigspolitiet meddelelse om afslag til Cramo. Af Rigspolitiets evaluering af Cramos tilbud fremgår blandt andet:

” ...

Vurdering af jeres tilbud

Delkriterium A. Pris (30%)

	Samlet tilbudssum	Point
Egil Rasmussen	Kr. 47.737.000,-	7,22/2,17
Cramo Adapteo A/S	Kr. 45.950.000,-	8,00/2,40

Delkriterium B. Materialer og tekniske løsninger (30%)

...

Cramo har valgt at placere selvforsvarslokalet i forbindelse med omklædningsfaciliteterne således Cramo teknisk kan opføre skolen som en standardmodulløsning. Selvforsvarslokalet er specificeret i byggeprogrammet som en integreret del af hovedbygningen. Det er ordregivers vurdering, at Cramos tekniske løsning i mindre grad opfylder byggeprogrammets kravspecifikation og de heri indeholdte funktionsmæssige

behov til en samlet hovedbygning og det studieliv, som en samlet hovedbygning afstedkommer.

Cramo har i tilbuddet valgt en teknisk planløsning, der afviger fra den i byggeprogrammet specificerede planløsning. Cramos planløsning adskiller personale og kontorfaciliteter i flere mindre afsnit. Det er ordregivers vurdering, at Cramos planløsning i mindre grad opfylder byggeprogrammets kravspecifikation og de heri indeholdte funktionsmæssige behov til planløsning med samlede personale- og studieafdelinger.

Cramo har i tilbuddet redegjort for, at der tilbydes en teknisk løsning, hvor pavillonbyggeriet funderes på armerede betonflisefundamenter, hvorpå standardfundament opbygges frem for den i byggeprogrammet beskrevet løsning hvor fundamenter skal føres til funderingsniveau på bæredygtigt lag. Den tilbudte løsning vurderes i forhold til såvel holdbarhed og funktion, at udgøre en kvalitetsmæssig løsning, der i mindre grad opfylder byggeprogrammets kravspecifikation og de heri indeholdte holdbarheds- og funktionsmæssige behov til fundering.

Cramo tilbyder akustiklofter frem for de i byggeprogrammet specificerede træbetonlofter. Den tilbudte løsning vurderes dog at udgøre en løsning, der kvalitetsmæssig i høj grad opfylder byggeprogrammets kravspecifikation og de heri indeholdte indeklimateæssige- og funktionsmæssige behov til lofter.

Cramo tilbyder dog en pavillonløsning med loftshøjde på 2.700 mm. Dette afviger fra den i byggeprogrammets specificeret loftshøjde på 2.800 mm. Det er ordregivers vurdering, at Cramos løsning for så vidt angår loftshøjde kun i nogen grad opfylder byggeprogrammets kravspecifikation og de heri indeholdte indeklimateæssige- og kvalitetsmæssige behov til rumvolumen i lokalerne.

Cramo tilbyder en ventilations- og el-installationsløsning med synlige installationer under loft frem for den i byggeprogrammet beskrevet løsning hvor al kabling udføres skjult medmindre andet er nævnt. Det er ordregivers vurdering, at dette kun i nogen grad opfylder byggeprogrammets kravspecifikation og de heri indeholdte funktions- og indeklimateæssige behov i forhold til rengøringsvenlighed og bygningsdrift.

Cramo tilbyder foldevæg med 45db frem for de ønskede 20db, hvilket i meget høj grad opfylder byggeprogrammets kravspecifikation og de heri indeholdte holdbarheds- og funktionsmæssige behov til lydisolering.

Cramo tilbyder automatisk lysstyring i alle klasselokaler og tilbyder at alle rum til kontor, undervisning og møde udstyres med tredobbelt

EDB-stik, hvilket er et højere niveau end specificeret i byggeprogrammet. Det er derfor ordregivers vurdering, at dette i høj grad opfylder byggeprogrammets kravspecifikation og de heri indeholdte funktionsmæssige behov til lokalernes brug.

På baggrund af ovenstående er det ordregivers samlede vurdering, at Cramo demonstrerer en middel/ tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet svarende karakteren 4 med afgørende vægt på, at Cramo leverer en pavillonløsning med en anden planløsning end den i byggeprogrammet specificeret planløsning, samt at Cramo etablerer selvforsvarslokalet i forbindelse med omklædningsfaciliteterne og ikke i forbindelse med hovedbygningen og de ønskede funktioner, som dette afstedkommer, opnås ikke.

...

Den samlede vurdering

Samlet set er tilbuddene blevet tildelt følgende karakterer:

	Egil Rasmussen A/S	Jytas A/S	Cramo A/S
Delkriterium A / vægt 30 %	7,22/2,17	6,24/1,87	8,00/2,40
Delkriterium B / vægt 30 %	7/2,10	7/2,10	4/1,20
Delkriterium C / vægt 40 %	4/1,6	4/1,6	5/2,00
Samlet vægtet karakter	5,87	5,57	5,60

...”

Efter afslagskrivelsens bemærkninger vedrørende Egil Rasmussen A/S' tilbud anfører Rigspolitiet blandt andet:

”I forhold til Cramo, der har tilbudt en lavere pris, har Egil Rasmussen A/S tilbudt en lidt højere pris. Det er endvidere vurderingen, at Cramo har tilbudt en middel/tilfredsstillende opfyldelse af delkriterie B materialer og tekniske løsninger, her har Egil Rasmussen A/S tilbudt en glimrende/fortrinlig opfyldelse af delkriteriet. Cramo har tilbudt en over middel opfyldelse af delkriterie C redegørelse for sikring af høj leverancesikkerhed og robusthed i tidsplanen. Den vindende tilbudsgiver Egil Rasmussen A/S har tilbudt en middel/tilfredsstillende opfyldelse af dette delkriterie. Samlet set kan det forhold, at Cramo har tilbudt en minimalt bedre pris og minimalt bedre leverancesikkerhed og robusthed i tidsplanen ikke opveje, at Egil Rasmussen A/S har leveret en væsentlig bedre kvalitet end Cramo i forhold til delkriterium B. Det er derfor materialer og tekniske løsninger der har været udslagsgivende for valget af Egil Rasmussen A/S.”

Parternes anbringender

Ad påstand 1

Cramo har gjort gældende, at Rigspolitiet har overtrådt principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 ved i forbindelse med evalueringen af underkriterium B, ”Materialer og tekniske løsninger”, at have inddraget ulovlige hensyn i form af planløsning, herunder placering af selvforsvarslokalet, som ikke var omfattet af den beskrivelse af underkriteriet, som fandtes i udbudsmaterialet. Planløsningen var ikke angivet som et af hovedparametrene i konkurrencebetingelserne.

I udbudsmaterialet var anført, at vurderingen af underkriterium B ville blive foretaget som en samlet helhedsbedømmelse af to sideordnede hovedparametre i form af henholdsvis ”materialer og overflader” og ”tekniske løsninger og installationer”. Disse kriterier omfattede ikke den overordnede planløsning for uddannelsescentret, men udelukkende tekniske og funktionsmæssige forhold.

Af Rigspolitiets besvarelser af spørgsmålene i supplementsblad nr. 1 af 24. november 2017 fremgik, at valget af andre materialer og teknisk løsning end det i udbudsmaterialet krævede, kunne få betydning for tilbudsevalueringen i forhold til underkriterium B.

I supplementsblad nr. 4 af 19. januar 2018 oplyste Rigspolitiet, at selvforsvarslokalet kunne flyttes over i tilknytning til omklædningen. I modsætning til svarene på spørgsmålene i relation til blandt andet materialevalg tilføjede Rigspolitiet ikke, at en placering af selvforsvarslokalet i tilknytning til omklædningen kunne få betydning for tilbudsevalueringen i henhold til underkriterium B.

Under henvisning til det anførte i konkurrencebetingelsernes punkt 1.9.1 samt svarene i supplementsbladene, lagde Cramo ved udformningen af sit endelige tilbud derfor til grund, at planløsningen, herunder en placering af selvforsvarslokalet i tilknytning til omklædningen, ikke ville blive tillagt negativ betydning ved vurderingen af tilbuddet, så længe planløsningen i øvrigt var konditions-mæssig og i overensstemmelse med lokalplanen, brandsikkerhedsmæssige krav og lovgivningen i øvrigt. Cramo afgav derfor

et endeligt tilbud med en anden planløsning, herunder med placering af selvforsvarslokalet i tilknytning til omklædningen.

Cramo har gjort gældende, at den sproglige forståelse af delkriterierne til underkriterium B ikke kan udstrækkes til at omfatte planløsningen. Det kan delkriteriet vedrørende ”robusthed i forhold til såvel funktion som holdbarhed” heller ikke. Rent sprogligt må ”robusthed i forhold til såvel funktion som holdbarhed” forstås som en løsnings opfyldelse af sit formål, eksempelvis varmeanlæggets evne til at holde bygningskomplekset opvarmet.

Denne sproglige forståelse af de tekniske krav underbygges tydeligt af byggeprogrammets kapitel 5, hvori der eksempelvis nævnes ”byggeriets kvalitet”, ”materialer”, ”tekniske løsninger”, ”funktionsafprøvning”, ”indeklima”, ”energi” og ”brand”. Kapitel 5 skulle vedrørende betegnelserne ”tekniske løsninger og installationer” forstås som rent tekniske forhold – og ikke valget af den overordnede planløsning. Hovedgeometrien i udbudsmaterialet var beskrevet i udbudsmaterialets tegninger og var ufravigelig. Dette fremgik både af byggeprogrammets kapitel 3, punkt 3.1, 2. afsnit, og fremgik under eksempelvis svarene på spørgsmål 2 og 5 i supplementsblad nr. 1.

Cramo har gjort gældende, at udbudsmaterialets punkt 5.3.1 ”Funktionsafprøvning” og punkt 5.3.2 ”Helhedsorienteret tilgang” skulle opfattes som en del af kapitlet om ”Tekniske Løsninger”, som det indgår i. Kapitlet beskrev valget af installationer og understregede kvalitet og robusthed. Det berørte ikke planløsningen eller placeringen af selvforsvarslokalet som en del af de tekniske løsninger, hvor der skulle være fokus på de studerendes og lærernes sundhed og trivsel. Underkriterium B vedrørte derfor kun de forhold, som ordlyden angav, og ordet ”funktion” skulle opfattes i overensstemmelse med begrebets anvendelse i udbudsmaterialets kapitel 5.

Som følge af udbudsmaterialet og Rigspolitiets besvarelse af supplementsbladene fik Cramo det indtryk, at så længe den valgte planløsning var konditions-mæssig og lovlig, ville valget af planløsningen ikke blive tillagt afgørende vægt ved vurderingen af tilbuddet. Havde Cramo været bekendt med, at planløsningen og den valgte placering af selvforsvarslokalet ved omklædningslokalerne kunne og ville blive tillagt afgørende vægt ved vurderingen af opfyldelsen af underkriterium B, kunne Cramo have tilpasset sit tilbud i overensstemmelse hermed.

Rigspolitiet har som begrundelse for inddragelsen af planløsningen og placeringen af selvforsvarslokalet i tilbudsevalueringen anført, at disse forhold skulle være omfattet af konkurrencebetingelsernes punkt 1.5.2. Cramo har anført, at afsnittet om evaluering af underkriterier under punkt 1.5 og i øvrigt punkt 1.9 er formkrav til tilbuddet og ikke en angivelse eller beskrivelse til brug for evalueringen. Af punkt 1.9.1, punkt B, fremgik således, at evalueringen skulle ske i henhold til ”byggeprogrammets kravspecifikationer”. Evalueringen indsnævredes dog under punkt 1.9.1 i relation til underkriterium B til at angå to delkriterier, som ikke vedrørte planløsningen.

Rigspolitiet har i første række bestridt at have handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 ved at inddrage placeringen af selvforsvarslokalet og ændringen af planløsningen i den kvalitative evaluering i relation til underkriterium B.

Rigspolitiet foretog en grundig og saglig evaluering, der lå inden for rammerne af udbudsmaterialet og ordregivers vide skøn. Cramo har ikke godtgjort, at Rigspolitiet handlede usagligt eller åbenbart overskred grænsen, der gælder for ordregiverens evalueringsskøn.

Det fremgik af konkurrencebetingelsernes punkt 1.1.3, at hvis der blev tilbudt en anden ydelse end den, der var specificeret i byggeprogrammet, ”vil dette ikke som udgangspunkt blive vurderet som et forbehold [...], men vil dog blive vurderet negativt under evalueringen”. Byggeprogrammet indeholdt en planløsning for en hovedbygning og en tilhørende bygning med omklædningsfaciliteter. Det fremgik endvidere af byggeprogrammets planløsning, hvordan bygningerne skulle disponeres og indrettes, herunder at selvforsvarslokalet skulle placeres i hovedbygningen, for bedst muligt at opfylde de funktionsmæssige behov.

Det fremgik herudover af konkurrencebetingelserne, at tilbudsgiverne i relation til underkriterium ”B. Materialer og tekniske løsninger” i tilbuddet skulle vedlægge situationsplan samt etageplaner, og at tilbuddet ”skal suppleres med tegninger eller anden illustration, som redegør for hovedgeometri i den tilbudte løsning”. Begrebet ”tekniske løsninger”, der fremgik af underkriterium B i konkurrencebetingelserne, omfattede på baggrund af selve formuleringen og udbudsmaterialets samlede opbygning, herunder

kravene til tilbuddets indhold, således også en evaluering af planløsningen og disponeringen af bygningerne og deres indretning.

Rigspolitiet har yderligere gjort gældende, at det på baggrund af angivelserne i udbudsmaterialet, herunder kravene til tilbuddets indhold samt betydningen af byggeprogrammets kravspecifikationer, måtte stå tilbudsgiverne klart, at fravigelser fra byggeprogrammets kravspecifikation i forhold til eksempelvis planløsning ville få betydning i forhold til de anførte tildelingskriterier, navnlig da evalueringen af underkriterium B knyttede sig til, ”hvorledes tilbuddet opfylder byggeprogrammets kravspecifikationer i videst mulig udstrækning.”

Cramos endelige tilbud blev ved flytningen af selvforsvarslokalet prismæssigt optimeret. Ændringen af selvforsvarslokalets placering fik således en væsentlig betydning for evalueringen af underkriterium A og C, hvilket Cramo var opmærksom på. Cramo havde i tidsplanen inddraget en periode på 40 dage til myndighedsbehandling med henblik på at opnå den for sin løsning nødvendige byggetilladelse. Denne 40-dages myndighedsbehandling havde ikke været nødvendig, hvis Cramo havde fulgt den geometri, der allerede var søgt byggetilladelse til. Samtidig blev det vægtet positivt i forhold til leverancesikkerhed, at Cramos løsning i overvejende grad var baseret på standardmoduler, som Cramo i et vist omfang allerede havde på lager. I Cramos tilbud fremhævede virksomheden også selv denne fordel ved løsningen i relation til underkriterium C. Cramo havde derved en betydelig fordel af Rigspolitiets accept af ændringen af placeringen af selvforsvarslokalet.

Rigspolitiet har gjort gældende, at Cramo burde have indset, at ændringen af placeringen af selvforsvarslokalet ville få betydning for to ud af de tre underkriterier. Det måtte derfor ligeledes have stået klart for Cramo, at ændringen af placeringen af selvforsvarslokalet ville blive vurderet negativt i relation til underkriterium B. Det er Cramos risiko, at optimeringen af virksomhedens tilbud ved placering af selvforsvarslokalet i forbindelse med omklædningsfaciliteterne også betød, at ændringen blev tillagt negativ betydning i den kvalitative evaluering af underkriterium B.

Rigspolitiet har derfor tillige gjort gældende, at det var berettiget til at tillægge det betydning ved evalueringen, at Cramos valg af placering af selvforsvarslokalet i forbindelse med omklædningsfaciliteterne kun i mindre

grad opfyldt byggeprogrammets kravspecifikation, og at planløsningen kun i mindre grad opfyldte byggeprogrammets kravspecifikation i forhold til indretning af personale- og kontorfaciliteter.

Rigspolitiet har yderligere gjort gældende, at det ville være en ulovlig favorisering af Cramo og i strid med ligebehandlingsprincippet, hvis virksomheden havde fået mulighed for at optimere sit tilbud med en ændret placering af selvforsvarslokalet, uden at dette samtidig var blevet tillagt negativ betydning ved vurderingen af underkriterium B.

Rigspolitiet har subsidiært gjort gældende, at hvis Cramo får medhold i, at Rigspolitiet ikke var berettiget til at tillægge det negativ betydning, at virksomhedens endelige tilbud afveg fra den specificerede planløsning i byggeprogrammet, skulle Cramos tilbud have været afvist som ukonditionsmæssigt, idet tilbuddet indeholdt en markant anden planløsning og hovedgeometri end den specificerede.

Cramo havde placeret lokaler på tværs af de to længer i hovedbygningen, således at der opstod et ”hul” i hovedbygningen. Endvidere var de studerendes grupperum samt personale- og kontorfaciliteter placeret sammen i hovedbygningens længe. Cramos planløsning afveg således fra byggeprogrammets beskrivelse ved at indeholde personale- og kontorfaciliteter i begge ender af hovedbygningen. En ændring af planløsningen ved adskillelse af personale- og kontorfaciliteter i flere mindre afsnit var ikke indeholdt i accepten af, at selvforsvarslokalet kunne placeres anderledes end beskrevet i udbudsmaterialet.

Rigspolitiet har i sin evaluering af tilbuddene således alene inddraget forhold som følger af konkurrencebetingelserne og har ikke lagt vægt på oplysninger, der ligger udover, hvad tilbudsgiverne måtte forvente kunne rummes under underkriterium B. Dette understøttes af, at der hverken efter udbudsloven eller praksis er noget krav om, at ordregiver i formuleringen af de kvalitative underkriterier udtømmende skal specificere alle elementer, som vil blive inddraget i evalueringen. Klagenævnet har gentagne gange bekræftet dette, jf. eksempelvis kendelse af 18. august 2015, Babysam A/S mod Jysk Fællesindkøb ved Viborg Kommune.

Ad påstand 2

Cramo har baseret på karakteren af de øvrige to tilbud gjort gældende, at såfremt vurderingen var sket i overensstemmelse med udbudsmaterialet, og såfremt valg af planløsning og placering af selvforsvarslokalet ikke var blevet tillagt afgørende vægt, ville Cramo være blevet tillagt mindst et point mere ud af 8 point og derved have fået den bedste evaluering og ville derfor være blevet vinder af udbuddet.

Rigspolitiet har bestridt at have handlet i strid med udbudslovens § 2 ved at tildele kontrakten til Egil Rasmussen A/S. Rigspolitiets evaluering blev foretaget efter en helhedsvurdering af de relevante dele af hvert tilbud i relation til det pågældende underkriterium, og Cramo havde ikke opnået en højere samlet karakter i relation til underkriterium ”B. Materialer og tekniske løsninger”, uanset om ændringen af planløsningen eller placeringen af selvforsvarslokalet ikke var blevet inddraget i evalueringen.

Ad påstand 3 (subsidiær i forhold til påstand 1 og 2)

Cramo har for det tilfælde, at klagenævnet finder, at inddragelsen af planløsning og placering af selvforsvarslokalet var omfattet af udbudsmaterialets beskrivelse af underkriteriet, gjort gældende, at udbudsmaterialet ikke har været tilstrækkeligt klart, hvilket er i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, jf. udbudslovens §§ 2 og 160. Hverken udbudsbetingelserne, de gennemførte forhandlingsmøder eller referaterne herfra i form af supplementsblade var formuleret så klart, præcist og utvetydigt, at det var muligt for en rimeligt velinformeret og normalt omhyggelig tilbudsgiver at forstå dem på samme måde, som Rigspolitiet nu angiver, og at Rigspolitiet således ikke behørigt kunne verificere, i hvilken grad tilbudene opfyldte kriterierne i udbudsmaterialet.

Rigspolitiet har gjort gældende, at Rigspolitiet var berettiget til at inddrage placeringen af selvforsvarslokalet og ændringen af planløsningen i den kvalitative evaluering i relation til underkriterium ”B. Materialet og tekniske løsninger”.

Ad påstand 4

Cramo har gjort gældende, at tildelingsbeslutningen af 21. februar 2018 skal annulleres som følge af Rigspolitiets overtrædelse af det udbudsretlige ligebehandlingsprincip og gennemsigtighedsprincip i udbudslovens § 2.

Rigspolitiet har, på baggrund af det til påstand 1-3 anførte, gjort gældende, at myndigheden ikke har overtrådt udbudsreglerne i et omfang, som kan begrunde, at tildelingsbeslutning af 21. februar 2018 skal annulleres.

Klagenævnet udtaler:

Ad påstand 1 og 3

Af konkurrencebetingelsernes punkt 1.1.3 fremgår, at ”hvis der tilbydes en anden ydelse end angivet med et skal-krav, vil dette ikke som udgangspunkt blive vurderet som et forbehold jf. afsnit 1.4.1, men [det] vil dog blive vurderet negativt under evalueringen”. Af bilag 4.1 til byggeprogrammets kapitel 4 og de dertil knyttede arkitekttegninger fremgår Rigspolitiets krav til planløsningen for projektet, herunder hovedgeometrien for politiskolen, ligesom det fremgår af konkurrencebetingelsernes punkt 1.5.2, B., at tilbudsgiverne skulle redegøre for ”tilbuddets æstetiske og funktionsmæssige intentioner med hensyn til opfyldelse af materialekrav og funktionskrav samt redegørelse for udstrækning af geometrisk fleksibilitet i planløsning og sammenhæng med omgivelser”. Tilbudsgiverne skulle yderligere udarbejde en situationsplan, der skulle ”vise bebyggelsen og anskueliggøre tilbudte hovedgeometri på de enkelte bygninger” samt ”anskueliggør den tilbudte geometri samt opfyldelse af udbudsmaterialets krav til disponering og indretning.” Endelig blev det oplyst om ”Bedømmelse”, at ”Tilbudsgiver bedes redegøre for, hvorledes tilbuddet opfylder byggeprogrammets kravspecifikationer.” Det er ikke anført, at de stillede krav kunne fraviges. Hovedgeometrien måtte derfor i henhold til konkurrencebetingelserne anses som et mindstekrav. I overensstemmelse med udbudslovens § 66, stk. 2 og 5, ændrede Rigspolitiet mindstekravet vedrørende hovedgeometrien, således at det herefter blev muligt at ændre placeringen af selvforsvarslokalet, så det kunne placeres i forbindelse med omklædningslokaliteten. Den ændrede placering blev omfattet af konkurrencebetingelsernes pkt. 1.1.3. Tilbudsgiverne var på denne baggrund oplyst om, at afvigelser fra den af Rigspolitiet ønskede planløsning ville blive vurderet negativt under evalueringen.

Udbudsreglerne og klagenævns- og retspraksis stiller ikke krav om, at en ordregiver i udbudsbetingelserne i alle enkeltheder skal oplyse, hvad der sigtes til med et underkriterium. Hvis en ordregiver imidlertid ved tilde-

lingsbeslutningen lægger afgørende vægt på, at den tilbudte ydelse har en bestemt egenskab, skal ordregiveren dog oplyse herom i udbudsmaterialet. Efter udbudsbetingelserne måtte det for tilbudsgiverne være klart, at inddragelsen af tilbudsgivernes planløsning ville indgå i evalueringen.

Rigspolitiet har således ved inddragelse af planløsningen i evalueringen af underkriterium ”B. Materialer og tekniske løsninger” ikke tilsidesat udbudslovens §§ 2 og 160, og Rigspolitiet var berettiget til tillige at foretage en negativ vurdering af Cramos planløsning, idet den afveg fra den af Rigspolitiet angivne planløsning i byggeprogrammet.

Det forhold, at Rigspolitiet i supplementsblad nr. 4 af 19. januar 2018 accepterede, at selvforsvarslokalet kunne flyttes over i tilknytning til omklædningsfaciliteterne, men på trods heraf evaluerede dette negativt, kan ikke føre til noget andet resultat.

Påstand 1 og 3 tages på den baggrund ikke til følge.

Ad påstand 2

Under henvisning til det anførte ad påstand 1 og 3 var Rigspolitiet berettiget til at lægge vægt på Cramos valg af planløsning, herunder vedrørende ændring af placering af selvforsvarslokalet. Rigspolitiet har således ikke udøvet et ulovligt skøn.

Påstand 2 tages derfor ikke til følge.

Ad påstand 4

Idet påstand 1 - 3 ikke tages til følge, er der derved ikke grundlag for at tage påstanden om annullation af tildelingsbeslutningen til følge.

Herefter bestemmes:

Klagen tages ikke til følge.

Cramo Adapteo A/S skal i sagsomkostninger til Rigspolitiet betale 30.000 kr., der betales inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Niels Feiberg Jørgensen

Genpartens rigtighed bekræftes.

Jeanne Schou
chefkonsulent