

K E N D E L S E

Uggerly Installation A/S
(advokat Per Nielsen, Aalborg)

mod

Region Nordjylland
Nyt Aalborg Universitetshospital
(advokat Tina Braad, Aarhus)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 2017/S 223-463015 af 17. november 2017 udbød Region Nordjylland, Nyt Aalborg Universitetshospital (herefter Region Nordjylland), som udbud med forhandling efter udbudsloven fem delkontrakter, herunder delkontrakt E942 Brandsikringsanlæg, som er en tværgående entreprise for udførelsen af brandsikringsanlæg fordelt på 10 bygningsafsnit, der udgør i alt ca. 165.000 m².

Region Nordjylland modtog tilbud fra Uggerly Installation A/S, Lindpro A/S, Autronica Fire & Security A/S og G4S Security Services A/S, og den 5. juni 2018 besluttede regionen at tildele kontrakten til Lindpro A/S.

Den 21. juni 2018 indgav Uggerly Installation klage til Klagenævnet for Udbud over Region Nordjylland. Klagen var indgivet i standstill-perioden, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 2, og den 27. juni 2018 besluttede klagenævnet, at klagen ikke blev tillagt opsættende virkning. Klagen har været behandlet skriftligt.

Uggerly Installation har nedlagt følgende påstande:

”Påstand 1: Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Region Nordjylland har handlet i strid med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 samt § 186 og § 188 ved at tildele kontrakten til Lindpro A/S, uanset tilbuddet fra Lindpro A/S ikke var konditionsmæssigt, da tilbuddet ikke opfyldte kravene, der var fastsat i udbudsmaterialets punkt 7.3.5 og punkt 7.3.6.”

”Påstand 2: Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Region Nordjylland har handlet i strid med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved at tildele kontrakten til Lindpro A/S, da beslutningen for tildelingen af kontrakten var behæftet med fejl/åbenbar forkert, idet Region Nordjylland har inddraget materiale, der ikke burde have været inddraget grundet sidebegrænsningen, og har foretaget forkert pointtildeling.”

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

Uggerly Installation har tillige indbragt Region Nordjyllands afgørelse af 15. juni 2018 om delvis aktindsigt i tilbuddet fra Lindpro A/S for Klagenævnet for Udbud, og klagenævnet har den 15. oktober 2018 truffet afgørelse i aktindsigtssagen.

Sagens nærmere omstændigheder

I udbudsbetingelserne punkt 10.1 var som tildelingskriterium fastsat ”Bedste forhold mellem pris og kvalitet” med underkriterierne ”Pris” (50 %), ”Funktionalitet og teknisk løsning” (25 %), ”Service” (10 %), ”Organisation, projektledelse og nøglepersoner” (10 %) og ”Kvalitetssikring” (5 %). Som delkriterier til underkriteriet ”Pris” var fastsat ”Tilbudslistens mængdeudtræk og manuelle mængder” (70 %) og ”Stipulerede mængder” (30 %).

I udbudsbetingelserne punkt 10.1.1 var fastsat, at ”Pris” ville blive vurderet på grundlag af en udfyldt tilbudsliste, jf. punkt 7.3.3.

I punkt 10.1.2 - 10.1.5 var fastsat, at tilbudsgiverne til brug for evalueringen efter underkriterierne ”Funktionalitet og teknisk løsning”, ”Service”, ”Organisation, projektledelse og nøglepersoner” og ”Kvalitetssikring” skulle vedlægge de oplysninger, som var nævnt i udbudsbetingelserne henholdsvis punkt 7.3.4, 7.3.5, 7.3.6 og 7.3.7.

Udbudsbetingelsernes punkt 7.3 og 7.3.5 - 7.3.7 lyder således:

”7.3 Tilbuddets udformning

Tilbuddet skal vedlægges alle relevante oplysninger, som er nødvendige for en fuldstændig bedømmelse af tilbuddet og i den forbindelse fastlæggelse af ydelsens omfang og kvalitet.

Vedlægges de i punkt 7.3.1 - 7.3.7 krævede oplysninger ikke i fuldt omfang, betragtes tilbuddet ikke som ukonditionsmæssigt, men de manglende oplysninger vil få indflydelse på vurderingen af tilbuddet.

Tilbuddet skal indeholde samtlige de i udbudsmaterialet angivne ydelser inkl. alle nødvendige biydelser.

Med henblik på at opnå et ensartet grundlag for tilbudsgivningen og dermed vurderingen af de indkomne tilbud (sammenlignelighed i besvarelsen), ønskes det, at tilbuddet/tilbuddene følger nedennævnte disposition:

...

7.3.5 Service

Til brug for vurdering af underkriteriet ”Service”, jf. pkt. 10.1.3, skal tilbudsgiver vedlægge følgende materiale:

- En beskrivelse af tilbudsgivers serviceorganisation, vagt-/tilkaldeordning. (max. 3 A4-sider)

7.3.6 Organisation, projektledelse og nøglepersoner

Til brug for vurdering af underkriteriet ” Organisation, projektledelse og nøglepersoner” skal tilbudsgiver vedlægge følgende materiale:

- Organisationsdiagram udfærdiget som et diagram som suppleres med en kort beskrivelse der redegør for organisationens opbygning, herunder funktionsbeskrivelse og ansvarsforhold for nøglemedarbejdere. (max. 5 A4-sider)

Organisationsbeskrivelsen (organisationsdiagram og beskrivelsen) skal belyse en hensigtsmæssig organisation gennem projektet og indeholde en kortfattet beskrivelse af de kompetencer i organisationen, som vurderes nødvendige for en hensigtsmæssig afdækning af de ydelser, der er beskrevet i udbudsmaterialet.

Tilbudsgivers beskrivelse af projektorganisationen skal indeholde navne på væsentlige personer (nøglepersoner), som tilbudsgiver herved forpligter sig til at anvende i forbindelse med løsningen af opgaven.

- Supplerende til ovenstående skal som minimum afleveres CV'er på følgende medarbejdere (max. 3 A4-sider pr. cv):
 - o Entreprisearsvarelig
 - o Projektleder, projekteringsdelen
 - o Projektleder, udførelsesdelen.
 - o K/S-ansvarlig.

CV'et skal tydeligt angive, hvilken funktion medarbejderen har med reference til organisationsplanen.

- Oplæg til samarbejde i projektet
- Oplæg til projekt- og processtyring

Regionen forbeholder sig ret til at indhente oplysninger om de enkelte nøgle-personer fra tidligere gennemførte opgaver.”

7.3.7 Kvalitetssikring

Til brug for vurdering af underkriteriet ”Kvalitet”, jf. pkt. 10.1.5, skal tilbudsgiver vedlægge følgende materiale:

- Produktspecifikt ”kvalitetssikringshåndbog”, (max. 10 A4-sider)
- Beskrivelse af processen omkring idriftsætningen (max. 5 A4-sider)

Tilbudsgivers beskrivelse af tilbudsgivers metoder til kvalitetssikring af egne opgaver må max. udgøre 6 A4-sider ekskl. illustrationer.”

Lindpro A/S' tilbud indeholdt i relation til Udbudsbetingelserne punkt 7.3.5 og underkriteriet ”Service” følgende A4-sider:

En side	Forside med teksten ”7.3.5 Service”, et billede og virksomhedens navn/logo
En side	Indholdsfortegnelse med 2 punkter og 5 underpunkter
Tre sider	Beskrivelse af tilbudsgiverens serviceorganisation

Tilbuddet indeholdt i relation til Udbudsbetingelserne punkt 7.3.6 og underkriteriet ”Organisation, projektledelse og nøglepersoner” følgende A4-sider:

En side	Forside med teksten ”7.3.6 Organisation, projektledelse og nøglepersoner”, et billede og virksomhedens navn/logo
En side	Indholdsfortegnelse med 3 punkter og i alt 10 underpunkter
Fem sider	Organisationsdiagram med beskrivelse
20 sider	9 CV’er, idet de enkelte CV’er havde et omfang på en til tre sider

Den 5. juni 2018 tildelte regionen som nævnt kontrakten vedrørende entreprise E942 Brandsikringsanlæg til Lindpro A/S. Tildelingsbeslutningen blev meddelt ved brev af samme dato vedlagt en skematisk oversigt over evalueringen af de indleverede tilbud indeholdende de point, der var tildelt hver enkelt tilbudsgiver i relation til underkriterierne med bemærkninger i prosaform. Af oversigten fremgår bl.a., at Lindpro A/S blev tildelt i alt 92 point, mens Uggerly Installation blev tildelt i alt 86 point. Autronica Fire & Security A/S blev tildelt 82 point og G4S Security Services A/S 58 point.

I relation til underkriteriet ”Pris” blev Lindpro A/S tildelt 45 point og Uggerly Installation 50 point. I relation til underkriterierne ”Funktionalitet og teknologisk platform”, ”Service” og ”Organisation, projektledelse og nøglepersoner” blev Lindpro A/S tildelt henholdsvis 23 point, 10 point og 10 point, mens Uggerly Installation blev tildelt henholdsvis 20 point, 5 point og 7 point. I relation til underkriteriet ”Kvalitetssikring” blev begge virksomheder tildelt 4 point.

Parternes anbringender

Ad påstand 1 - 2

Uggerly Installation har gjort gældende, at Region Nordjylland har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 samt § 186 og § 188, idet regionen har tildelt kontrakten til Lindpro A/S, selvom virksomhedens tilbud ikke overholdt kravene i udbudsmaterialets punkt 7.3.5 og punkt 7.3.6 om begrænsning af sideantallet i tilbudene og derfor var ukonditionsmæssigt. Tildelingen af kontrakten er endvi-

dere fejlagtig, idet regionen har lagt vægt på materiale, der på grund af sidebegrænsningen ikke burde have været inddraget.

Uggerly Installation har nærmere anført, at det i udbudsmaterialets punkt 7.3.5 vedrørende underkriteriet ”Service” er fastsat, at tilbudsgiveren skal vedlægge en beskrivelse af sin serviceorganisation og vagt- og tilkaldeordning, hvilket maksimalt må udgøre tre A4-sider. I udbudsmaterialets punkt 7.3.6 er vedrørende underkriteriet ”Organisation, projektledelse og nøglepersoner” fastsat, at der skal udfærdiges et organisationsdiagram med tilhørende beskrivelse af organisationens opbygning, ansvarsforhold og nøglemedarbejdere, hvilket maksimalt må udgøre fem A4-sider. Det er endvidere fastsat, at tilbuddet maksimalt må indeholde tre A4-sider til supplerende materiale, herunder CV for en række relevante medarbejdere i projektorganisationen. Tilbuddet fra Lindpro A/S overholdt ikke disse sidebegrænsningsregler. Tilbuddet indeholdt således henholdsvis fem sider og 27 sider. Af udbudsmaterialets pkt. 7.3.7 kan modsætningsvis sluttes, at illustrationer medregnes i de anførte sidetal.

Uggerly Installation har endvidere anført, at som følge af at sidebegrænsningen er overskredet i Lindpro A/S’ tilbud, skal Region Nordjylland vurdere denne virksomheds tilbud ud fra de første sider, indtil sidebegrænsningen er nået. Det fremgår ikke af evalueringen, at der alene er sket evaluering ud fra henholdsvis tre sider (punkt 7.3.5) og fem sider (punkt 7.3.6). Klagenævnet kan således ikke gå ud fra, at dette er tilfældet. Såfremt Region Nordjylland havde vurderet tilbuddet alene ud fra de første sider, ville Lindpro A/S ikke have opnået 10 point i relation til underkriterierne ”Service” og ”Organisation, projektledelse og nøglepersoner”, men betydeligt færre point. Uggerly Installation, der overholdt bestemmelserne om sidebegrænsning, ville dermed have opnået flest point ved evalueringen og ville derfor, såfremt kravene til tilbuddene var blevet håndhævet af regionen, være blevet tildelt kontrakten.

For det tilfælde, at Uggerly Installation ikke får medhold i, at Lindpro A/S’ tilbud skulle have været afvist som ukonditionsmæssigt, har Uggerly Installation gjort gældende, at en korrekt evaluering må foretages således, at den alene bygger på de første tre henholdsvis fem sider af Lindpro A/S’ tilbud for så vidt angår de punkter, hvor sidebegrænsningen er overskredet. Evalueringen indeholder ikke oplysninger om, at det er sådan, at den er foretaget. Klagenævnet må derfor gå ud fra, at evalueringen – forkert – bygger på

samtlige sider. Klagenævnet er derfor nødt til selv at tilrette evalueringen, så oplysningerne på de sidste 2 sider udelades.

Såfremt klagenævnet mener, at hele indholdet i Lindpro A/S' tilbud – som det er sket – skal lægges til grund ved evalueringen, mangler der fortsat sammenhæng mellem de to tilbud og pointtildelingen, og det er, som Uggerly Installation har redegjort nærmere for, vanskeligt at forstå den forskellige pointtildeling ud fra tilbuddenes indhold og den givne begrundelse for tildelingsbeslutningen.

Region Nordjylland har gjort gældende, at Lindpro A/S har overholdt kravene i udbudsmaterialets punkt 7.3.5 og punkt 7.3.6 om begrænsning af sideantallet i tilbuddene, at tilbuddet fra Lindpro A/S derfor var konditionsmæssigt, og at tildelingsbeslutningen også henset hertil ikke behæftet med fejl.

Region Nordjylland har nærmere anført, at Lindpro A/S' tilbud overholder sidebegrænsningerne i udbudsbetingelserne punkt 7.3.5 "Service" og punkt 7.3.6 "Organisation, projektledelse og nøglepersoner", idet forside og indholdsfortegnelse alene har til formål at hjælpe læseren med at orientere sig i indholdet. Forside og indholdsfortegnelse er således ikke omfattet af sidebegrænsningerne og skal ikke medtages ved vurderingen af, om tilbuddet overholder formkravet til tilbuddets omfang. Formålet med sidebegrænsningerne er at sikre, at samtlige tilbudsgivere har lige muligheder for at beskrive, hvorledes tilbudskriterierne konkret opfyldes. Det er derfor naturligt, at det alene er de sider, der beskriver opfyldelsen af tilbudskriterierne, der er omfattet af sidebegrænsningerne. Der er endvidere ikke brugt mere end tre A4-sider til de enkelte CV'er.

Såfremt tilbuddet fra Lindpro A/S havde overskredet sidebegrænsningerne i udbudsbetingelserne punkt 7.3.5 "Service" og punkt 7.3.6 "Organisation, projektledelse og nøglepersoner" (hvilket ikke er tilfældet), ville konsekvensen ikke være, at tilbuddet ville have været ukonditionsmæssigt. Det fremgår således klart af udbudsbetingelserne punkt 7.3, at manglende opfyldelse af kravene til tilbuddets udformning ikke medfører, at tilbuddet bliver ukonditionsmæssigt, men kan have betydning for vurderingen af tilbuddet, jf. også påstand 2.

Uggerly Installation har i replikken gjort gældende, at påstand 2 ligeledes vedrører pointtildelingen, og har gjort indsigelser mod pointtildelingen.

For så vidt angår pointtildelingen vedrørende pkt. 7.3.5 "Service" er det vindende tilbud fra Lindpro A/S tildelt 10 point, svarende til "det fremragende tilbud som bedst muligt opfylder underkriteriet med ingen eller få uvæsentlige undtagelser". Det fremgår af Lindpro A/S' tilbud, at serviceafdelingen i Aalborg beskæftiger kompetente teknikere inden for brand, sikring og velfærd. Dertil kommer, at vurderingen efter underkriteriet "Service" omfatter en samlet helhedsvurdering af kvaliteten af tilbudsgiverens serviceorganisation og vagtordning. Den samlede helhedsvurdering af tilbuddene omfatter således blandt andet en vurdering af forhold som reaktionstider, tilgængelighed og rapportering. Region Nordjylland har foretaget en korrekt vurdering af tilbuddenes opfyldelse af underkriteriet "Service". Regionen har et vidt skøn ved sin tilbudsevaluering og har ikke overskredet grænserne for det vide skøn eller i øvrigt handlet usagligt. Der er endvidere ikke fra Uggerly Installations side peget på konkrete forhold, der tilsiger, at vurderingen ikke er korrekt.

Lindpro A/S har endvidere opfyldt underkriteriet "Organisation, projektledelse og nøglemedarbejdere", jf. udbudsbetingelserne pkt. 7.3.6, bedst muligt med ingen eller få uvæsentlige undtagelser, hvorfor regionen også i denne relation har foretaget en korrekt evaluering af virksomhedens tilbud.

Regionen har i evalueringsrapporten redegjort for de relative fordele ved det valgte tilbud fra Lindpro A/S. Den skematiske evalueringsrapport, hvor samtlige tilbud er evalueret, indeholder for hvert enkelt tilbud oplysning om, i hvilken grad det enkelte underkriterium er opfyldt. For så vidt angår underkriteriet "Funktionalitet og teknisk løsning" har regionen således for de enkelte elementer angivet, hvorvidt og hvorledes disse er opfyldt. For underkriterierne "Service", "Organisation, projektledelse og nøglemedarbejdere" og "Kvalitetssikring" har regionen angivet, hvor godt disse er opfyldt på baggrund af en samlet helhedsvurdering. Uggerly Installation har således haft lejlighed til at orientere sig om de relative fordele ved det vindende tilbud, ligesom virksomheden har haft lejlighed til at orientere sig om evalueringen af øvrige tilbud.

For det tilfælde, at klagenævnet måtte vurdere, at evalueringsrapporten ikke har redegjort for de relative fordele ved det valgte tilbud fra Lindpro A/S,

gøres det gældende, at Uggerly Installation ikke har dokumenteret eller sandsynliggjort, at den manglende redegørelse har haft konkret betydning for tildelingsbeslutningen. I øvrigt er det ikke klart for regionen, hvorvidt Uggerly Installation har gjort indsigelse mod den valgte evalueringsmodel, herunder hvilke konkrete forhold ved evalueringsmodellen, der antages at gøre den uegnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Der er tale om en almindeligt benyttet evalueringsmodel, der i praksis er godkendt af Klagenævnet for Udbud.

Klagenævnet udtaler:

I udbudsbetingelserne var fastsat, at tilbudsgivernes ”beskrivelse” vedrørende punkt 7.3.5 højst måtte have et omfang på tre A4-sider, og at tilbudsgivernes ”organisationsdiagram” med ”en kort beskrivelse” vedrørende punkt 7.3.6 højst måtte have et omfang på fem A4-sider. Det var endvidere fastsat, at hvert enkelt CV højst måtte have et omfang på tre A4-sider.

Påstand 1 angår konditionsmæssigheden af Lindpro A/S’ tilbud i relation til kravene om sidebegrænsning i udbudsbetingelserne punkt 7.3.5 og 7.3.6. Påstand 2 angår, at Region Nordjyllands tildelingsbeslutning angiveligt er ”behæftet med fejl/åbenbar forkert, idet Region Nordjylland har inddraget materiale, der ikke burde have været inddraget grundet sidebegrænsningen, og har foretaget forkert pointtildeling”.

Beskrivelserne og de afleverede CV’er i tilbuddet fra Lindpro A/S overholdt de fastsatte sidebegrænsninger. Den omstændighed, at tilbuddet vedrørende punkt 7.3.5 og punkt 7.3.6 herudover indeholdt forside og indholdsfortegnelse kan ikke anses for stridende mod bestemmelserne om begrænsning af tilbuddets omfang.

Klagenævnet sætter ikke sit eget skøn i stedet for det skøn, Region Nordjylland har udøvet ved evalueringen af tilbuddene, og der er i øvrigt ikke grundlag for at antage, at regionen har overskredet de grænser, der gælder for regionens skønsudøvelse som ordregiverende myndighed i forbindelse med evalueringen af tilbuddene og tildelingen af kontrakten.

Klagenævnet tager på denne baggrund ikke klagen til følge.

Det, som Uggerly Installation A/S i øvrigt har anført, kan ikke føre til et andet resultat.

Herefter bestemmes:

Klagen tages ikke til følge.

Uggerly Installation A/S skal i sagsomkostninger til Region Nordjylland betale 20.000 kr., der betales inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Michael Ellehauge

Genpartens rigtighed bekræftes.

Dorthe Hylleberg
kontorfuldmægtig