

K E N D E L S E

Holmsgaard A/S  
(selv)

mod

Den Selvejende Institution Rebæk Søpark Kollegiet  
(advokat Rikke Munk Rye Andersen og  
advokat Andreas Christensen, Hellerup)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 259051-2024 af 30. april 2024, der blev offentliggjort den 2. maj 2024, udbød Den Selvejende Institution Rebæk Søpark Kollegiet (herefter "Rebæk Søpark Kollegiet") som offentligt udbud efter udbudsloven to selvstændige delkontrakter vedrørende reovering af Rebæk Søpark Kollegiet. Den samlede anslåede værdi for delkontrakterne er 7.000.000 kr. eksklusive moms.

Delkontrakt 1 vedrører bygherrerådgivning i forbindelse reovering af kollegiet. Klagen vedrører delkontrakt 1.

Ved tilbudsfristens udløb havde Rebæk Søpark Kollegiet modtaget ni tilbud, bl.a. fra Holmsgaard A/S (herefter "Holmsgaard") og Cubic Group ApS (herefter "Cubic Group"). Den 19. juli 2024 meddelte Rebæk Søpark Kollegiet Holmsgaard, at Rebæk Søpark Kollegiet agtede at indgå delkontrakt 1 med Cubic Group. Rebæk Søpark Kollegiet vurderede, at tilbuddet fra Holmsgaard var unormalt lavt, hvorfor dette tilbud ikke var indgået i tilbudsevalueringen.

Den 1. august 2024 indgav Holmsgaard klage til Klagenævnet for Udbud over Rebæk Søpark Kollegiet.

Holmsgaard har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at Rebæk Søpark Kollegiet har handlet i strid med ligebehandlingsprincippet og udbudslovens § 169 ved at afvise tilbuddet fra Holmsgaard.

Påstand 2

Klagenævnet skal annullere Rebæk Søpark Kollegiets beslutning af 19. juli 2024 om at indgå kontrakt med Cubic Group.

Rebæk Søpark Kollegiet har nedlagt påstand om, at klagen ikke tages til følge.

Klagenævnet har den 2. august 2024 meddelt Cubic Group, at det er muligt at intervenere i sagen, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 3.

Cubic Group har ikke besvaret klagenævnets henvendelse.

Sagens nærmere omstændigheder

Af udbudsbekendtgørelsen fremgår bl.a.:

**”5.1. Delkontrakt: LOT-0001**

Titel: Delkontrakt 1 - Bygherrerådgivning

Beskrivelse: Den Selvejende institution Rebæk Søpark Kollegiet ønsker at indgå delkontrakt med én rådgiver vedrørende bygherrerådgivning i forbindelse med Den Selvejende institution Rebæk Søpark Kollegiets kommende renovering af Rebæk Søpark Kollegiet.

Intern identifikator:

Delkontrakt 1 – Bygherrerådgivning

...

**5.1.5. Værdi**

Anslået værdi eksklusiv moms: 3 500 000,00 DKK

...

### 5.1.10. Tildelingskriterier

Kriterium:

Type: Pris

Navn: Pris

Beskrivelse: Evalueringsgrundlaget for underkriteriet "Pris" er den "samlede evalueringstekniske tilbudssum", der fremgår af tilbudslisten, der er vedlagt som en del af det samlede udbudsmateriale. Den samlede vægtede pris oplyses som danske kroner inkl. moms. Den samlede evalueringstekniske tilbudssum inkl. moms beregnes på baggrund af følgende samlede delpriser, hvis vægtning er anført i parentes:

- Øvrige administrative medarbejdere, herunder praktikanter (10 %)
- Timepris bygherrerådgiver (0-5 års erfaring) (30 %)
- Timepris bygherrerådgiver (6-10 års erfaring) (45 %)
- Timepris bygherrerådgiver (11 års erfaring eller derover) (15 %).

Til brug for evalueringen af tilbuddet i forhold til underkriteriet "Pris" skal tilbudsgiver udfylde og underskrive den tilbudsliste, som indgår i udbudsmaterialet. Det er alene de felter i tilbudslisten, der er markeret med grøn, der skal udfyldes.

Vægtning (procentdel, præcis): 40

Kriterium:

Type: Kvalitet

Navn: Tilbudte medarbejdere

Beskrivelse: Underkriteriet knytter sig til de medarbejdere, som tilbudsgiver vælger at knytte til det kerne-team, som skal samarbejde med Den Selvejende institution Rebæk Søpark Kollegiet og dermed med Den Selvejende institution Rebæk Søpark Kollegiets entreprenør. Den Selvejende institution Rebæk Søpark Kollegiet vil med underkriteriet lægge vægt på, at:

- De tilbudte medarbejdere dækker relevante kompetencer for opgaveløsningen i henhold til delkontrakten.
- De tilbudte medarbejdere har faglig ballast og erfaring, som understøtter den funktion, som den enkelte medarbejder skal varetage under delkontrakten.

- De tilbudte medarbejdere har særligt fokus på og kan håndtere, hvilke risici der kan forekomme.
- De tilbudte medarbejdere besidder gode samarbejdsevner.

Ovenstående delkriterier vægter ved evalueringen lige.

Tilbuddet skal indeholde oplysninger, som sætter Den Selvejende institution Rebæk Søpark Kollegiet i stand til at evaluere tilbuddet i forhold til underkriteriet. Til brug for Den Selvejende institution Rebæk Søpark Kollegiets evaluering af underkriteriet bør tilbuddet derfor indeholde følgende:

- En beskrivelse af de tilbudte medarbejders kompetencer
- En oversigt over de medarbejdere, som tilbudsgiver knytter til det kerne-team, som skal samarbejde med Den Selvejende institution Rebæk Søpark Kollegiet og dermed Den Selvejende institution Rebæk Søpark Kollegiet entreprenør, med CV for hver enkelt medarbejder, der som minimum bør indeholde en beskrivelse af:
  - Medarbejderens navn
  - Medarbejderens nøglekvalifikationer og særlige kompetencer
  - Medarbejderens tidligere erfaringer, herunder hvad medarbejderen specifikt har bidraget med
  - Hvilken medarbejderkategori, jf. de medarbejderkategorier som følger af tilbudslisten, som medarbejderen falder inden for.

Bemærk: CV'et for hver enkelt medarbejder bør ikke fylde mere end to A4-sider. Den Selvejende institution Rebæk Søpark Kollegiet opfordrer til, at tilbudsgiver ikke tilknytter mere end fem medarbejdere til kerne-teamet.

- En beskrivelse af hvilke fokuspunkter tilbudsgiver mener, at medarbejderne skal være særligt opmærksomme på, herunder hvordan disse vil håndteres
- En redegørelse for, hvordan tilbudsgiver vil sikre, at der konsekvent er fokus på, hvilke risici der kan forekomme, herunder hvordan disse vil håndteres
- En redegørelse for baggrunden for de valgte medarbejdere, herunder hvordan de enkelte medarbejdere bidrager til et godt internt samarbejde.

Bemærk: De tilbudte medarbejdere, som indgår i tilbudsgivers kerne-team, er bindende for tilbudsgiver. Det følger således af delkontrakten,

at tilbudsgiver ikke uden Den Selvejende institution Rebæk Søpark Kollegiets samtykke kan udskifte en medarbejder, som tilbudsgiver i sit tilbud har afleveret CV for.

Vægtning (procentdel, præcis): 60”

Af udbudsbetingelserne fremgår bl.a. følgende:

## ”2.5 Tilbudsfrist

...

I tilfælde af at tilbudsgiver alene byder ind på Delkontrakt 1 (bygherre-rådgivning), skal tilbuddet som minimum indeholde:

- Udfyldt ESPD, jf. afsnit 3. ESPD’et er integreret på [www.udbud-det.dk](http://www.udbud-det.dk), hvor det er tilgængeligt til udfyldelse for tilbudsgiverne. Det er ikke et krav, at ESPD’et er underskrevet.
- Udfyldt og underskrevet tilbudsliste, jf. afsnit 4.1
- Tilbudsbesvarelse for ”Tilbudte medarbejdere”, jf. afsnit 4.2.

...

## 2.6 Vurdering af tilbud, indhentelse af dokumentation og underretning

Efter tilbudsfristens udløb foretager Bygherre indledningsvist en vurdering af, hvorvidt tilbuddene opfylder de formelle og materielle krav til indhold og udformning.

Dernæst foretager Bygherre en evaluering af tilbuddene i forhold til de offentliggjorte under- og delkriterier, jf. afsnit 4.

Efter evalueringen underretter Bygherre elektronisk tilbudsgiverne om, hvilket tilbud der afspejler det bedste forhold mellem pris og kvalitet.

...

### 4.1 Underkriteriet ”Pris” – Delkontrakt 1

Evalueringsgrundlaget for underkriteriet ”Pris” er den ”samlede evalueringstekniske tilbudssum”, der fremgår af tilbudslisten.

Den samlede vægtede pris oplyses som danske kroner inkl. moms. Den samlede evalueringstekniske tilbudssum inkl. moms beregnes på baggrund af følgende samlede delpriser, hvis vægtning er anført i parentes:

- Øvrige administrative medarbejdere, herunder praktikanter (10 %)
- Timepris bygherrerådgiver (0-5 års erfaring) (30 %)
- Timepris bygherrerådgiver (6-10 års erfaring) (45 %)
- Timepris bygherrerådgiver (11 års erfaring eller derover) (15 %).

Til brug for evalueringen af tilbuddet i forhold til underkriteriet ”Pris” skal tilbudsgiver udfylde og underskrive den tilbudsliste, som indgår i udbudsmaterialet, jf. afsnit 1.3. Det er alene de felter i tilbudslisten, der er markeret med grøn, der skal udfyldes.

**Evalueringsmodel:** Der tildeles point på en skala fra 0-100.

**Bemærk:** En ikke-udfyldt post eller en udfyldt post med 0 kr. eller med tegn eller bogstaver medfører, at tilbudsgiver vil være forpligtet til at levere ydelserne til 0 kr. pr. time.

**Evalueringsmetoden** for underkriteriet ”Pris” er som følger: Der tildeles point på en skala fra 0-100. Den tilbudsgiver, der har afgivet den laveste evalueringstekniske tilbudssum, tildeles 100 point. En fiktiv tilbudssum, der er 25 % dyrere end den laveste evalueringstekniske tilbudssum, tildeles 0 point. Øvrige tilbudspriser tildeles point ud fra en lineær interpolation mellem ovennævnte yderpunkter (*pointmodel*). Det tildelte point ganges med vægningen af underkriteriet ”Pris”.

Hvis der mod forventning modtages tilbud (mindst et), der er højere (dyrere) end den laveste evalueringstekniske tilbudssum plus 25 %, tildeles karakteren 0 i stedet til den højeste (dyreste) afgivne evalueringstekniske tilbudssum (*primær tilpasningsmodel*), dog kan den evalueringstekniske tilbudssum, der tildeles pointtallet 0, aldrig overstige den laveste evalueringstekniske tilbudssum plus 60 % (*sekundær tilpasningsmodel*). Spændet på pointskalaen er således maksimalt den laveste evalueringstekniske tilbudssum plus 60 %. Ved anvendelsen af den sekundære tilpasningsmodel vil tilbud, som overstiger den laveste evalueringstekniske tilbudssum plus 60 %, blive tildelt pointtallet 0.

Det tildelte point ganges med vægningen af underkriteriet ”Pris”.

#### **4.2 Underkriteriet ”Tilbudte medarbejdere” – Delkontrakt 1**

Underkriteriet knytter sig til de medarbejdere, som tilbudsgiver vælger at knytte til det kerneteam, som skal samarbejde med Bygherre og dermed med Bygherres entreprenør.

Bygherre vil med underkriteriet lægge vægt på, at:

- De tilbudte medarbejdere dækker relevante kompetencer for opgaveløsningen i henhold til Delkontrakt 1.
- De tilbudte medarbejdere har faglig ballast og erfaring, som understøtter den funktion, som den enkelte medarbejder skal varetage under Delkontrakt 1.
- De tilbudte medarbejdere har særligt fokus på og kan håndtere, hvilke risici der kan forekomme.
- De tilbudte medarbejdere besidder gode samarbejdsevner.

Ovenstående delkriterier vægter ved evalueringen lige.

Tilbuddet skal indeholde oplysninger, som sætter Bygherre i stand til at evaluere tilbuddet i forhold til underkriteriet. Til brug for Bygherres evaluering af underkriteriet bør tilbuddet derfor indeholde følgende:

- En beskrivelse af de tilbudte medarbejders kompetencer
- En oversigt over de medarbejdere, som tilbudsgiver knytter til det kerne-team, som skal samarbejde med Bygherre og dermed Bygherre-entreprenør, med CV for hver enkelt medarbejder, der som minimum bør indeholde en beskrivelse af:
  - Medarbejderens navn
  - Medarbejderens nøglekvalifikationer og særlige kompetencer
  - Medarbejderens tidligere erfaringer, herunder hvad medarbejderen specifikt har bidraget med
  - Hvilken medarbejderkategori, jf. de medarbejderkategorier som følger af tilbudslisten, som medarbejderen falder indenfor

**Bemærk:** CV'et for hver enkelt medarbejder bør ikke fylde mere end to A4-sider. Bygherre opfordrer til, at tilbudsgiver ikke tilknytter mere end fem medarbejdere til kerne-teamet.
- En beskrivelse af, hvilke fokuspunkter tilbudsgiver mener, at medarbejderne skal være særligt opmærksomme på, herunder hvordan disse vil håndteres
- En redegørelse for, hvordan tilbudsgiver vil sikre, at der konsekvent er fokus på, hvilke risici der kan forekomme, herunder hvordan disse vil håndteres
- En redegørelse for baggrunden for de valgte medarbejdere, herunder hvordan de enkelte medarbejdere bidrager til et godt internt samarbejde.

**Bemærk:** De tilbudte medarbejdere, som indgår i tilbudsgivers kerne-team, er bindende for tilbudsgiver. Det følger således af Delkontrakt 1, at tilbudsgiver ikke uden Bygherres samtykke kan udskifte en medarbejder, som tilbudsgiver i sit tilbud har afleveret CV for.

...

## 5. FORBEHOLD

Bygherre er forpligtet til at afvise ethvert tilbud som uantageligt, hvis tilbuddet indeholder forbehold vedrørende grundlæggende elementer i udbudsmaterialet, herunder forbehold vedrørende mindstekrav. Bygherre er også berettiget til at afvise ethvert tilbud med forbehold vedrørende udbudsmaterialet i øvrigt, medmindre forbeholdet er bagatelagtigt og i øvrigt nemt kan prissættes.

Tilbudsgiver opfordres derfor til ikke at tage forbehold eller opstille forudsætninger for sit tilbud. Tilbudsgiver opfordres også til ikke at vedlægge standarddokumenter i form af standard leveringsbetingelser mv. til tilbuddet, idet sådanne dokumenter kan indeholde utilsigtede forbehold.

Bygherre forbeholder sig retten til at anmode tilbudsgiver om at supplere, præcisere eller fuldstændiggøre ufuldstændige eller fejlbehæftede tilbud ved at indsende relevante oplysninger eller dokumenter i overensstemmelse med de generelle principper om ligebehandling og gennemsigtighed.

...

## 7. ALTERNATIVE OG SIDEORDNEDE TILBUD

Tilbudsgiver er ikke berettiget til at afgive alternative eller sideordnede tilbud.

..."

Af Holmsgaards tilbud af den 16. maj 2024 fremgår bl.a. følgende:

”Undertegnede tilbudsgiver tilbyder hermed nedenstående timepriser inkl. moms for udførelsen af bygherrerådgivning i forbindelse med Rebæk Søpark Kollegiets kommende renovering af Rebæk Søpark Kollegiet:

Øvrige administrative medarbejdere, herunder	kr.	1,00	timepris	inkl. moms
Bygherrerådgiver (0-5 års erfaring)	kr.	1,00	timepris	inkl. moms
Bygherrerådgiver (6-10 års erfaring)	kr.	1,00	timepris	inkl. moms
Bygherrerådgiver (11 års erfaring eller derover)	kr.	1.500,00	timepris	inkl. moms
Samlet tilbudssum inkl. moms, i alt	kr.	<u>1.503,00</u>	timepris	inkl. moms
Samlet evalueringsteknisk tilbudssum inkl. moms, i alt	kr.	<u>225,85</u>	timepris	inkl. moms
Evt. forbehold:	<u>ingen</u>			

Tilbudsgiverens

Navn: Holmsgaard a/s rådgivende ingeniører



...

Rebæk Søpark Kollegiet anmodede den 11. juni 2024 Holmsgaard om en redegørelse for de tilbudte priser. Af anmodningen fremgår bl.a.:

”I forbindelse med en gennemgang af tilbuddet fra Holmsgaard A/S Rådgivende Ingeniører for Delkontrakt 1 – Bygherrerådgivning har Rebæk Søpark Kollegiet konstateret, at jeres priser for følgende poster i tilbudslisten afviger markant fra det forventede markedsniveau:

- Øvrige administrative medarbejdere
- Bygherrerådgiver (0-5 års erfaring)
- Bygherrerådgiver (6-10 års erfaring).

Jeres prissætning medfører, at Rebæk Søpark Kollegiet for nuværende er i tvivl om, hvorvidt der er tale om unormalt lave priser.

Med henvisning til udbudslovens § 169, stk. 1 og stk. 3, bedes I på denne baggrund redegøre for de tilbudte timepriser og omkostningerne forbundet med ovenstående poster i tilbudslisten, herunder hvordan der sikres gode vilkår for medarbejderne i overensstemmelse med ILO-konvention nr. 94 (1955).

Opmærksomheden henledes i øvrigt på, at Rebæk Søpark Kollegiet har behov for bygherrerådgivning i forbindelse med den kommende renovering af Rebæk Søpark Kollegiet. En renovering der forventes at løbe over en længere årrække, og hvor der efter omstændighederne vil kunne/skulle inddrages en bred vifte af medarbejdere i løsningen af bygherrerådgivningen.

Med de priser på ovenstående medarbejderkategorier, som Holmsgaard A/S Rådgivende Ingeniører har tilbudt, vil der skabes et incitament for Rebæk Søpark Kollegiet til at efterspørge en ”billig” medarbejder, imens Holmsgaard A/S Rådgivende Ingeniører vil have et incitament til at levere en ”dyr” medarbejder.

Dette er ikke i overensstemmelse med Rebæk Søpark Kollegiets ønske om, at bygherrerådgivningen generelt besættes med de medarbejdere, der er bedst egnede til at løse den konkrete opgave, jf. ligeledes forudsætningerne i tilbudslisten samt underkriteriet ”Tilbudte medarbejdere”.

...

I forlængelse af ovenstående skal Rebæk Søpark Kollegiet gøre opmærksom på, at Rebæk Søpark Kollegiets efter udbudslovens § 169 er berettiget til at afvise Holmsgaard A/S Rådgivende Ingeniørers tilbud, hvis den fremsendte dokumentation ikke på tilfredsstillende vis imødegår Rebæk

Søpark Kollegiets tvivl om, hvorvidt Holmsgaard A/S Rådgivende Ingeniører med den tilbudte prissammensætning vil være i stand til at opfylde Delkontrakt 1 – Bygherrerådgivning på tilfredsstillende vis.”

Den 13. juni 2024 sendte Holmsgaard følgende redegørelse for de tilbudte priser:

”...

Med henvisning til Jeres meddelelse af 11.06.2024 skal vi hermed redegøre for de timepriser, vi har tilbudt ifm. delkontrakt om bygherrerådgivning (Delkontrakt 1).

Vi har tilbudt et kerneteam bestående af 5 bygherrerådgivere, som alle har 11 års erfaring eller derover. Det har vi valgt, fordi det fremgår af udbudsbetingelserne, at bygherre lægger vægt på, at *de tilbudte medarbejdere har faglig ballast og erfaring, som understøtter den funktion, som den enkelte medarbejder skal varetage under Delkontrakt 1.*

Vi tror og håber, at det meget erfarne og fagligt kompetente kerneteam, vi tilbyder, vil score mange point i underkriteriet ”Tilbudte medarbejdere”.

Vi har desuden noteret os, at bygherre opfordrer til, at tilbudsgiver ikke tilknytter mere end fem medarbejdere til kerneteamet, samt at bygherre ikke stiller krav om at tilbudsgiver tilbyder medarbejdere i flere end 1 af de 4 medarbejderkategorier, som fremgår af tilbudslisten.

Vi har ikke tilbudt medarbejdere i kategorierne ”Øvrige administrative medarbejdere”, ”Bygherrerådgiver (0-5 års erfaring)” og ”Bygherrerådgiver (5-10 års erfaring)”. Derfor har vi i tilbudslisten anført en timepris på 1 kr. for disse 3 medarbejderkategorier. Kommer vi alligevel til at skulle benytte os af medarbejdere i disse 3 medarbejderkategorier, så står vi naturligvis ved den tilbudte timepris på 1 kr.

Vi forstår fuldt ud, at der skal inddrages en bred vifte af medarbejdere i løsningen af opgaven. Netop derfor skriver vi i vores tilbud: *’Hos både Holmsgaard a/s og H+ A/S kan kerneteamet efter behov trække på faglige kompetencer indenfor ingeniør og arkitektdisciplinerne i back office.’*

Det er ikke muligt at angive timepriser for ovennævnte back office medarbejdere (ingeniører og arkitekter) i tilbudslisten, eftersom de hverken er ’administrative medarbejdere’ eller ’bygherrerådgivere’\*. Vi supplerer naturligvis gerne vores tilbud med timepriser for ingeniører og arkitekter, såfremt bygherre ønsker det.

Vi står naturligvis til rådighed, hvis bygherre har behov for yderligere redegørelse for de priser, vi har tilbudt.

\*) idet bygherrerådgivning er en særskilt rådgivningsdisciplin, som er forskellig fra ingeniørernes og arkitekternes tekniske rådgivning, jf. Ydelsesbeskrivelse for bygherrerådgivning 2019.”

Rebæk Søpark Kollegiet meddelte den 19. juli 2024 Holmsgaard, at Rebæk Søpark Kollegiet havde vurderet, at tilbuddet fra Holmsgaard var unormalt lavt. Af meddelelsen fremgår følgende:

”...

Rebæk Søpark Kollegiet har i ovennævnte udbud modtaget ni tilbud.

Selvom tilbuddet fra Holmsgaard A/S Rådgivende Ingeniører (”Holmsgaard”) er konditions-mæssigt, er det Rebæk Søpark Kollegiets vurdering, at tilbuddet fra Holmsgaard er unormalt lavt, idet tre ud af fire poster i tilbudslisten afviger markant fra det forventede markedsniveau. Rebæk Søpark Kollegiet ser sig med henvisning til udbudslovens § 169 således desværre nødsaget til at afvise Holmsgaards tilbud.

Rebæk Søpark Kollegiets behov for bygherrerådgivning forventes at løbe over en længere årrække, hvor den kommende bygherrerådgiver skal vælge at antage de medarbejdere, der er bedst egnede til at levere bygherrerådgivningen.

På baggrund af Holmsgaard tilbud og redegørelse må Rebæk Søpark Kollegiet konstatere, at Holmsgaards tilbud, for så vidt angår øvrige administrative medarbejdere, bygherrerådgiver med 0-5 års erfaring og bygherrerådgiver med 6-10 års erfaring, er unormalt lavt. Holmsgaards redegørelse betrykker således ikke Rebæk Søpark Kollegiet i, at der kan sikres gode vilkår for medarbejderne i overensstemmelse med ILO-konvention nr. 94 (1955).

Dertil kommer, at de afgivne priser i de tre medarbejderkategorier desuden vil skabe incitament for Rebæk Søpark Kollegiet til at efterspørge en ”billig” medarbejder, imens Holmsgaard vil have et incitament til at levere en ”dyr” medarbejder. Dette er ikke i overensstemmelse med Rebæk Søpark Kollegiets ønske om, at bygherrerådgivningen varetages af den medarbejder, der er bedst egnet til at løse bygherrerådgivningen, herunder i forhold til økonomien.

Yderligere kommer, at der vil kunne opstå situationer, hvor medarbejdere inden for de tre ovenstående kategorier ikke vil være tilgængelige for Rebæk Søpark Kollegiet, fordi Holmsgaard vil have økonomisk interesse i at allokere medarbejderne til andre projekter. Rebæk Søpark Kollegiet vil som følge heraf blive sat i en situation, hvor Rebæk Søpark Kollegiet vil være nødsaget til at købe dyrere rådgivning.

På baggrund af en evaluering af de indkomne tilbud er det Cubic Group ApS, der for delkontrakt 1 har afgivet det tilbud, der afspejler det bedste forhold mellem pris og kvalitet.  
 ...”

### Parternes anbringender

#### Ad påstand 1

Holmsgaard har gjort gældende, at Rebæk Søpark Kollegiets begrundelse for, at Holmsgaard skulle have afgivet et unormalt lavt tilbud, ikke relaterer sig til kravene i udbudsmaterialet.

Det var ikke et krav i udbudsmaterialet, at tilbudsgiverne skulle tilbyde medarbejderne i kategorierne ”Øvrige administrative medarbejdere”, ”bygherrerådgiver (0-5 års erfaring)” eller ”bygherrerådgiver (6-10 års erfaring)”. Holmsgaard har ikke tilbudt medarbejdere i disse kategorier. Rebæk Søpark Kollegiets begrundelse om, at Holmsgaards tilbud for så vidt angår disse kategorier er unormalt lavt, er således ikke gyldig.

Det fremgår af udbudsmaterialet, at en ikke-udfyldt post eller en post, hvor 0 kr. er anført, medfører, at tilbudsgiveren er forpligtet til at levere ydelserne til 0 kr. pr. time. Det er dermed i strid med ligebehandlingsprincippet og udbudsmaterialets krav, at Rebæk Søpark Kollegiet afviser Holmsgaards tilbud som unormalt lavt, når udbudsmaterialet indeholder muligheden for at udfylde en eller flere punkter med 0 kr.

I begrundelsen for afvisningen blander Rebæk Søpark Kollegiet ansættelses- og lønvilkår og de tilbudte priser sammen. Da der er tale om ikke-sammenlignelige størrelser, er begrundelsen derfor hverken gyldig eller saglig.

Det fremgår af udbudsmaterialet, at Rebæk Søpark Kollegiet ved bedømmelsen af tilbuddene lægger vægt på erfaring i det tilbudte kerne-team. Holms-

gaard valgte på baggrund heraf at tilbyde et kerneteam bestående af fem bygherrerådgivere i kategorien ”bygherrerådgiver (11 års erfaring eller derover)”. Af samme årsag tilbød Holmsgaard ikke medarbejdere i de øvrige medarbejderkategorier. Såfremt Holmsgaard alligevel skulle benytte medarbejder i de tre øvrige kategorier, vil timeprisen være 1 kr.

Holmsgaard forventede, at en del af arbejdet skulle udføres af ingeniører og arkitekter i back office. Holmsgaard fandt det ikke muligt at indplacere ingeniørerne eller arkitekterne i de fire kategorier, men tilbød at supplere tilbudet med timepriserne for ingeniørerne og arkitekterne. Holmsgaards tilbudte timepris er således ikke et udtryk for en prisspekulation.

Rebæk Søpark Kollegiet er, ligesom Holmsgaard, af den opfattelse, at opgaven ikke udelukkende skal udføres af medarbejdere i kategorien ”bygherrerådgiver (11 års erfaring eller derover)”. Såfremt Rebæk Søpark Kollegiet var af den opfattelse, at de fire medarbejderkategorier var dækkende for de medarbejdere, som var relevante for at løse opgaven, ville dette medføre, at ingeniører og arkitekter, som ikke var en del af det tilbudte kerneteam, skulle kategoriseres som enten ”administrativ medarbejder” eller ”bygherrerådgivere”, hvilket ikke fremgår af udbudsmaterialet. Endvidere ville det ikke være retvisende eller logisk at kategorisere en ingeniør eller arkitekt som ”bygherrerådgiver”, idet ingeniører og arkitekter leverer teknisk rådgivning, jf. Ydelsesbeskrivelse for Byggeri og Landskab 2018. Bygherrerådgivning er derimod en særskilt rådgivningsdisciplin, som er forskellig fra ingeniørernes og arkitekternes tekniske rådgivning, jf. Ydelsesbeskrivelse for Bygherrerådgivning 2019.

Rebæk Søpark Kollegiet måtte derfor med rimelighed forvente, at tilbudslisten blev udfyldt med timepriser for ingeniører og arkitekter, som ikke er en del af det tilbudte kerneteam.

Rebæk Søpark Kollegiet har gjort gældende, at Rebæk Søpark Kollegiet har været berettiget til at afvise Holmsgaards tilbud som unormalt lavt i medfør af udbudslovens § 169. Rebæk Søpark Kollegiet har således i overensstemmelse med proceduren i udbudslovens § 169 vurderet, at Holmsgaards tilbud forekom unormalt lavt, idet den fremlagte redegørelse fra Holmsgaard ikke på tilfredsstillende vis redegjorde for de tilbudte timepriser for tre af de fire medarbejderkategorier.

Holmsgaard har tilbudt en timepris for henholdsvis ”Øvrige administrative medarbejdere, herunder praktikanter”, ”Bygherrerådgiver (0-5 års erfaring)” og ”Bygherrerådgiver (6-10 års erfaring)” på 1 kr. inkl. moms. Timeprisen afviger dermed markant fra markedsniveauet og er derfor unormalt lav. Dette understøttes også af, at der for den evalueringstekniske tilbudssum var et spænd på mere end 367 % fra Holmsgaard og op til den tilbudsgiver, der afgav den dyreste evalueringstekniske tilbudssum, mens der var et spænd på mere end 258 % fra Holmsgaard og op til den tilbudsgiver, der afgav den billigste evalueringstekniske tilbudssum næst efter Holmsgaard.

Holmsgaard har anført, at en del af arbejdet vil blive udført af ingeniører og arkitekter i back office. Afregningen heraf vil ske til en anden timesats end 1 kr. inkl. moms. Holmsgaards tilbud vil dermed fremstå billigere, uden at denne besparelse vil blive realiseret over for Rebæk Søpark Kollegiet. Samtidig vil de tilbudte timepriser for de tre medarbejderkategorier, hvor Holmsgaard har tilbudt en timepris på 1 kr. inkl. moms, ikke være begrundet i markedsstrategiske overvejelser. Holmsgaards tilbud kommer dermed ikke til at afspejle realiteten.

Rebæk Søpark Kollegiets tilrettelæggelse af udbuddet, herunder hvilke medarbejdertyper som Rebæk Søpark Kollegiet mener er dækkende for, at den udbudte opgave kan løses, er op til Rebæk Søpark Kollegiet, så længe tilrettelæggelsen af udbuddet sker i overensstemmelse med de relevante udbudsretlige regler, herunder principperne om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet. Det forhold, at Holmsgaard er uenig i struktureringen af udbuddet, medfører ikke, at Holmsgaard kan afvige fra tilbudslistens medarbejderkategorier og i stedet tilbyde medarbejdere i back office. Såfremt denne fremgangsmåde var tilladt, ville Rebæk Søpark Kollegiet modtage tilbud, som ikke kunne sammenlignes, hvilket ville være i strid med grundlæggende udbudsretlige principper.

Det forhold, at det af udbudsbetingelserne fremgår, at en ikke-udfyldt post eller en udfyldt post med 0 kr. eller med tegn eller bogstaver medfører, at tilbudsgiver vil være forpligtet til at levere ydelserne til 0 kr. pr. time, medfører ikke, at Rebæk Søpark Kollegiet er afskåret fra at afvise tilbuddet med den begrundelse, at de tilbudte timepriser er unormalt lave, jf. klagenævnets delkendelse af 20. juni 2023, Damgaard Rådgivende Ingeniører ApS mod Sønderborg Varme A/S.

Holmsgaards redegørelse for de tilbudte priser indeholder ikke en tilstrækkelig begrundelse for Holmsgaards prissætning. Tværtimod bekræfter Holmsgaard, at der ikke tilbydes medarbejdere i de tre medarbejderkategorier, hvor Holmsgaard har tilbudt en timepris på 1 kr. inkl. moms. Holmsgaards arbejde med delkontrakten ville således alene blive udført af medarbejdere i kategorien ”bygherrerådgiver (11 års erfaring eller derover)”. De tilbudte priser for de tre medarbejderkategorier er derfor ikke begrundet i markedsstrategiske overvejelser, men prisspekulation, hvorved Holmsgaard lader sit eget tilbud fremstå billigere, uden at denne besparelse kommer til at blive realiseret. Det har den konsekvens, at det udførte arbejde i sidste ende vil blive dyrere for Rebæk Søpark Kollegiet, end dette var forudsat ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet, herunder ved udarbejdelsen af prisevalueringen.

Holmsgaards prissætning har dermed skabt en tvivl hos Rebæk Søpark Kollegiet om, hvorvidt Holmsgaard ville besætte bygherrerådgivningen med de medarbejdere, der er bedst egnede til at løse den konkrete opgave, herunder om opgaverne løses til den ”økonomisk mest fordelagtige pris”.

Skævvridningen i Holmsgaards prissætning har endvidere skabt en bekymring hos Rebæk Søpark Kollegiet for, om de opgaver, som mest hensigtsmæssigt skal løses af medarbejdere i kategorien ”Øvrige administrative medarbejdere, herunder praktikanter”, ”bygherrerådgiver (0-5 års erfaring)” eller ”bygherrerådgiver (6-10 års erfaring)”, vil blive løst af overkvalificerede medarbejdere, dvs. af medarbejdere med 11 års erfaring eller derover. Dette bekræftes endvidere af, at Holmsgaard har tydeliggjort, at medarbejderne i de øvrige kategorier ikke vil blive anvendt.

En ordregiver har et meget vidt skøn i forhold til vurderingen af, om et tilbud er at betragte som unormalt lavt, jf. forarbejderne til udbudslovens § 169 og klagenævnets kendelser af 6. maj 2020, Gottlieb Paludan Architects A/S mod Aarhus Vand A/S, og af 20. juni 2023, Damgaard Rådgivende Ingeniører ApS mod Sønderborg Varme A/S.

### Ad påstand 2

Holmsgaard er ikke fremkommet med særskilte anbringender vedrørende denne påstand.

Rebæk Søpark Kollegiet har under henvisning til det, der er anført til støtte for påstand 1, gjort gældende, at der ikke er grundlag for at tage Holmsgaards påstand om annullation af Rebæk Søpark Kollegiets tildelingsbeslutning af 19. juli 2024 til følge.

### Klagenævnet udtaler

#### Ad påstand 1

Ifølge udbudslovens § 169, stk. 1, skal ordregiver, når et tilbud forekommer unormalt lavt, anmode tilbudsgiveren om inden for en passende frist at redegøre for de priser og omkostninger, der indgår i tilbuddet. Det følger endvidere af bestemmelsens stk. 2, at en ordregiver alene kan afvise et tilbud som unormalt lavt, når det tilbudte pris- eller omkostningsniveau ikke kan begrundes på baggrund af tilbudsgiverens redegørelse.

Af udbudsdirektivets præambelbetragtning nr. 103 fremgår bl.a. følgende:

”Tilbud, der forekommer unormalt lave i forhold til anlægs- og byggearbejderne, varerne eller tjenesteydelserne, kan være baseret på teknisk, økonomisk eller retligt uforsvarlige antagelser eller praksis. Hvis tilbudsgiveren ikke kan give en tilstrækkelig begrundelse, kan den ordregivende myndighed afvise tilbuddet.”

Udbudsdirektivets artikel 69, stk. 1 og 3, har følgende ordlyd:

”*Stk. 1.* De ordregivende myndigheder kræver, at økonomiske aktører gør rede for de priser eller omkostninger, der er foreslået i tilbuddet, hvis det pågældende tilbud forekommer at være unormalt lavt i forhold til bygge- og anlægsarbejderne, varerne eller tjenesteydelserne.

...

”*Stk. 3.* Den ordregivende myndighed vurderer de oplysninger, som tilbudsgiveren er fremkommet med ved redegørelsen. Myndigheden kan kun afvise tilbuddet, hvis det foreslåede lave pris- eller omkostningsniveau ikke på tilfredsstillende måde kan begrundes ud fra den fremlagte dokumentation, efter at de i stk. 2 nævnte elementer er taget i betragtning. De ordregivende myndigheder afviser tilbuddet, hvis de har fastslået, at det er unormalt lavt, fordi det ikke er i overensstemmelse med de gældende forpligtelser, som er omhandlet i artikel 18, stk. 2.

Det fremgår af udbudsbetingelsernes punkt 4.1, at den samlede evalueringstekniske tilbudssum inklusive moms beregnes på baggrund af de samlede



delpriser for medarbejderkategorierne ”Øvrige administrative medarbejdere, herunder praktikanter”, ”bygherrerådgiver (0-5 års erfaring)”, ”bygherrerådgiver (6-10 års erfaring)” og ”bygherrerådgiver (11 års erfaring eller derover)”. Det fremgår yderligere, at tilbudsgiverne til brug for evalueringen skal udfylde og underskrive tilbudslisten, som indgår i udbudsmaterialet.

Holmsgaard havde i tilbudslisten angivet en timepris på 1 kr. for hver af medarbejderkategorierne ”Øvrige administrative medarbejdere, herunder praktikanter”, ”bygherrerådgiver (0-5 års erfaring)” og ”bygherrerådgiver (6-10 års erfaring)”.

Rebæk Søpark Kollegiet har som følge heraf, i overensstemmelse med proceduren i udbudslovens § 169, stk. 1 og 2, indhentet en redegørelse fra Holmsgaard vedrørende de tilbudte priser. I den forbindelse har Rebæk Søpark Kollegiet tilkendegivet, at timepriserne på 1 kr. afveg markant fra det forventede markedsniveau, og at de tilbudte priser ville skabe et incitament for Rebæk Søpark Kollegiet til at efterspørge en ”billig” medarbejder, mens Holmsgaard vil have et incitament til at levere ”dyre” medarbejdere, hvilket ikke vil være i overensstemmelse med, at bygherrerådgivningen generelt besættes med de medarbejdere, der er bedst egnede til at løse den konkrete opgave. Holmsgaard har haft mulighed for at forklare sammensætningen af tilbuddets priser, herunder de priser der forekom unormalt lave.

Klagenævnet lægger på baggrund af de tilbudte priser og Holmsgaards redegørelse til grund, at Holmsgaard ikke tilbød medarbejdere i medarbejderkategorierne ”Øvrige administrative medarbejdere, herunder praktikanter”, ”bygherrerådgiver (0-5 års erfaring)” og ”bygherrerådgiver (6-10 års erfaring)”, og at en del af opgaverne ville blive udført af andre medarbejderkategorier – for hvilke der ikke er oplyst timepriser – end forudsat i udbudsmaterialet. Klagenævnet finder på den baggrund, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Rebæk Søpark Kollegiets skønsmæssige vurdering af, at Holmsgaard med den tilbudte prissammensætning ikke ville besætte bygherrerådgivningen med de medarbejdere, der var forudsat til at løse den konkrete opgave, og at det udførte arbejde i sidste ende ville blive dyrere for Rebæk Søpark Kollegiet, end det var forudsat ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet. Dermed er der heller ikke grundlag for at tilsidesætte Rebæk Søpark Kollegiets vurdering af, at de tilbudte priser er unormalt lave.

Det forhold, at det af udbudsbetingelserne fremgår, at en ikke-udfyldt post eller en udfyldt post med 0 kr. eller med tegn eller bogstaver medfører, at tilbudsgiver vil være forpligtet til at levere ydelserne til 0 kr. pr. time, selv om sådanne manglende angivelser normalt må anses som prisforbehold, afskærer ikke Rebæk Søpark Kollegiet fra at afvise tilbuddet med den begrundelse, at de tilbudte priser er unormalt lave.

Klagenævnet tager herefter ikke påstanden til følge.

#### Ad påstand 2

På baggrund af det anførte under påstand 1 tages påstanden ikke til følge.

#### Herefter bestemmes

Klagen tages ikke til følge.

Holmsgaard A/S skal inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse betale 15.000 kr. i sagsomkostninger til Den Selvejende Institution Rebæk Søpark Kollegiet.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Johann Herzog

Genpartens rigtighed bekræftes.

Louise Dissing Jensen  
fuldmægtig