

(Visse oplysninger i kendelsen er på klagerens og indklagedes begæring
ikke offentliggjort)

K E N D E L S E

Exodraft Energy HP A/S
(advokat Rune Aagaard og advokat Mathilde Schwitzer Alnor, Odense)

mod

Billund Varmeværk A.m.b.a.
(advokat Martin Stæhr, Hellerup)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 27920-2024 af 11. januar 2024, offentliggjort den 16. januar 2024, udbød Billund Varmeværk A.m.b.a. (herefter "Billund Varmeværk") som udbud med forhandling med forudgående indkaldelse af tilbud efter forsyningsvirksomhedsdirektivet (direktiv 2014/25/EU) en total-entreprisekontakt på projektering, levering, installation og idriftsættelse af et 16 MW luft/vand varmepumpeanlæg. Tildelingskriteriet var det økonomisk mest fordelagtige tilbud baseret på det bedste forhold mellem pris og kvalitet med underkriterierne "Pris (TCO pr. MW)" (vægtet 50 %), "Teknisk løsning og Beskrivelse" (vægtet 35 %), "Projekt og serviceorganisation" (vægtet 10 %) og "Arbejdsmiljø, Sikkerhed og Sundhed" (vægtet 5 %).

Der var frist for anmodning om prækvalifikation den 15. februar 2024 kl. 12.00. Billund Varmeværk har oplyst, at der den 19. februar 2024 blev udsendt underretning om, at der var prækvalificeret fem virksomheder, herunder Exodraft Energy HP A/S (herefter "Exodraft"), Krebs A/S (herefter "Krebs") og Wicotec Kirkebjerg A/S (herefter "Wicotec").

Billund Varmeværk har videre oplyst, at fristen for det indledende tilbud var den 25. april 2024. Exodraft, Krebs og Wicotec var de eneste af de fem prækvalificerede virksomheder, der afgav indledende tilbud.

Herefter gennemførte Billund Varmværk to forhandlingsrunder med de tre tilbudsgivere, hvorefter alle tre tilbudsgivere afgav endeligt tilbud inden fristen den 12. juni 2024.

Den 19. juni 2024 fremsendte Billund Varmeværk tilbudsevalueringen til Exodraft, hvoraf det fremgik blandt andet, at Billund Varmeværk anså alle tre tilbud for at være konditionsmæssige, og at Billund Varmeværk havde til hensigt at tildele kontrakten til Krebs.

Billund Varmeværk indgik kontrakt med Krebs den 2. juli 2024.

Den 9. juli 2024 indgav Exodraft klage til klagenævnet over Billund Varmeværk.

Exodraft har nedlagt følgende endelige påstande:

Påstand 1-2

(Frafaldet)

Påstand 3

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Billund Varmeværk har handlet i strid med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36 ved at tildele kontrakten til Krebs, idet tildelingsbeslutningen tog afsæt i en fejlbehæftet tilbudsevaluering, hvor Exodrafts meget lave pris på option 8 blev kopieret til de øvrige tilbudsgiveres tilbud, uanset at disse ikke kan levere den pågældende option, herunder ej heller til denne pris.

Påstand 4

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Billund Varmeværk har handlet i strid med udbudslovens § 160, idet tilbudsgiverne ikke var orienteret om alle dele af udbuddets evalueringsmodel, eftersom det ikke i udbudsbetingelserne klart og gennemsigtigt er angivet, hvordan evaluering af optioner ville blive

foretaget, herunder med kopiering af priser fra tilbud til tilbud i tilfælde af, at en tilbudsgiver ikke kan levere den pågældende option.

Påstand 5

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Billund Varmeværk har handlet i strid med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36 ved at tildele kontrakten til Krebs, idet tildelingsbeslutningen tog afsæt i en fejlbehæftet tilbudsevaluering, hvor Exodrafts ISO-certificeringer blev overset af Billund Varmeværk, hvorfor tildelingsbeslutningen hviler på et objektivi forkert grundlag.

Påstand 6

Klagenævnet for Udbud skal annullere Billund Varmeværks beslutning af 19. juni 2024 om at tildele den udbudte kontrakt til Krebs.

Påstand 7

Klagenævnet for Udbud skal i henhold til lov om Klagenævnet for Udbud § 14 tilkende Exodraft erstatning på 2.969.902 kr. på grund af det tab, som Billund Varmeværks beslutning af 19. juni 2024 om at tildele den udbudte kontrakt til Krebs har medført.

Påstand 8

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Billund Varmeværk har handlet i strid med offentlighedslovens regler om aktindsigt i forbindelse med deres afgørelse af 3. juli 2024 vedrørende Exodrafts anmodning om aktindsigt af 27. juni 2024, idet Billund Varmeværk har undtaget oplysninger med hjemmel i hensyn efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, uden at sådanne hensyn har gjort sig gældende.

Påstand 9

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Billund Varmeværk har handlet i strid med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36 ved at tildele kontrakten til Krebs, idet tilbudsgiverne ikke har haft samme forudsætninger for afgivelse af tilbud, herunder blandt andet ved ikke at have fået oplyst, at der kunne indgås kontrakt uden optioner, og/eller at disse kunne udskydes til senere.

Påstand 10

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Billund Varmeværk har handlet i strid med ligebehandlingsprincippet, gennemsigtighedsprincippet og proportionalitetsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36 ved at tildele kontrakten til Krebs, idet tildelingsbeslutningen tog afsæt i en fejlbehæftet tilbudsevaluering, hvor blandt andet priser på optioner samt tekniske krav er uigennemsigtigt, uproportionelt og fejlagtigt håndteret.

Billund Varmeværk har vedrørende påstand 3-7 og 9-10 nedlagt påstand om, at klagen ikke tages til følge.

Klagenævnet har den 10. juli 2024 besluttet at udsætte behandlingen af påstand 7 om erstatning, indtil klagenævnet har taget stilling til de øvrige påstande.

Klagenævnet har den 11. juli 2024 besluttet, at påstand 8 om aktindsigt vil blive behandlet særskilt. Klagenævnet traf den 5. november 2024 afgørelse om dette spørgsmål, hvorved Billund Varmeværks afgørelse om aktindsigt af 3. juli 2024 blev delvist stadfæstet.

Sagens nærmere omstændigheder

Af udbudsbekendtgørelsen af 11. januar 2024 fremgår følgende blandt andet:

”Del II: Genstand

...

II.2.4. Beskrivelse af udbuddet

Billund Varmeværk (BVV) ønsker at etablere en ny varmeproduktion for fremtidens grønne fjernvarme. Værkets produktionsportefølje består i dag af tre centraler hvor der produceres varme på flis, halm, elektricitet og naturgas. Billund Varmeværk ønsker at udfase de fossile brændsler, herunder naturgas. Derfor vil der blive etableret en ny varmeproduktion. Dette projekt omfatter etablering og levering af et komplet luft- / vand varmepumpeanlæg. Billund Varmeværk ønsker at etablere en luft til vand varmepumpeanlæg, der skal producere fjernvarme i samarbejde med de eksisterende produktionsenheder. Billund Varmeværk producerer på nuværende tidspunkt varme vha. et halmfyr og en elkedel der tilsammen kan levere omkring 23 MW.

Varmepumpeanlægget i dette projekt skal kunne yde en nominel effekt på minimum 16 MW ved 0° udetemperatur og ved en luftfugtighed på 80-100 % ved fremløb / retur temperaturer på 75 / 37 °C.

Varmpumpeanlægget forventes at bestå af en eller flere kompressorenheder, diverse vekslere på varmesiden til kondensator/subcooler/desuperheaters, samt beholdere, economizers og fjernvarme pumper, og en luftgård bestående af energioptagere/fordampere.

II.2.5. Tildelingskriterier

Prisen er ikke det eneste tildelingskriterium og alle kriterier er udelukkende anført i udbudsdokumenterne

...

II.2.10. Oplysninger om alternative tilbud

Alternative tilbud vil blive taget i betragtning: nej

II.2.11. Oplysninger om optioner

Optioner: nej

...

Del IV: Procedure

IV.1. Beskrivelse

IV.1.1. Proceduretype

Forhandlingsprocedure med forudgående indkaldelse af tilbud

...

IV.2. Administrative oplysninger

IV.2.2. Frist for modtagelse af bud eller ansøgninger om deltagelse

Dato: 15/02/2024 Tidspunkt: 12:00"

Af udbudsmaterialets dokument "UB2 VP - Udbudsbetingelser" af 8. januar 2024 fremgår følgende blandt andet:

"1. INDLEDNING

...

1.3. Udbuddets omfang

Den udbudte opgave udbydes som en totalentreprisekontrakt.

Udbuddet omfatter ét varmpumpeanlæg baseret på udeluft som energikilde, anlægget skal levere 16,0 MW varme ved 0° C udetemperatur, samt en relativ luftfugtighed mellem 80 og 100%.

Projektet tillader alle naturlige kølemidler.

Luftgården/energioptagerne accepteres som direkte fordamper.

Projektets formål er at erstatte eksisterende varmeproducerende anlæg baseret på naturgas med et luft-til-vand varmepumpeanlæg. Varmepumpeanlæggets varmeproduktion vil indgå som grundlast i sammenspil med driften af de eksisterende varmeproducerende anlæg som alle leverer varme ind på fjernvarmenettet, herunder halmkedel, fliskedel, gasmotorer og gaskedler og elkedel med tilhørende varmeakkumuleringsstanke.

Ordregiver ønsker at indgå en totalentreprisekontrakt om projektering, levering, installation og idriftsættelse af et varmepumpeanlæg indenfor de angivne leveringsgrænser.

Leverancen omfatter således et projekt, hvor tilbudsgiver tager det fulde ansvar for at projektere, beregne, samarbejde om bedste løsning på kort og lang sigt, indkøbe, udføre installation og idriftsætte.

Der henvises til udbudsmaterialets tekniske beskrivelser og specifikationer for en detaljeret specifikation af leverancen.

...

4. TILBUDSFASEN

4.1. Tilbudsfrist og tilbuddenes indhold

Tilbud skal inden tilbudsfristens udløb uploades på udbudsportalen i overensstemmelse med eventuelle vejledninger, som er tilgængelige der.

Tilbud bør som minimum indeholde:

- Udfyldt tilbudsliste, se TB1 VP - Tilbudsliste og evalueringspris
- Udfyldt garantiskema, se TB2 - Garantiskema og driftspunkter
- Udfyldt anlægsspecifikationsskema, se TB3 VP - anlægsspecifikationer
- Udfyldt strømforbrugsskema, se TB4 - Strømforbrug
- Komponentliste, se SP2 VP – Varmepumpe designbasis
- Tilbudsbeskrivelse til ”Teknisk løsning og beskrivelse”, se afsnit 5.3.2
- Tilbudsbeskrivelse til ”Projekt- og Serviceorganisation”, se afsnit 5.3.3

...

4.8. Alternative tilbud

Byder skal tilstræbe at levere den ønskede kapacitet på 16 MW, men bygherre acceptere bud på en mindre effektafvigelse.

...

5. TILBUDSEVALUERING

...

5.2. Tildelingskriterium

Tildeling af kontrakten vil ske til den tilbudsgiver, som har afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud, på grundlag af tildelingskriteriet ”Det bedste forhold mellem pris og kvalitet” med følgende under- og delkriterier:

Underkriterium	Vægtning i procent
Pris (TCO pr. MW)	50%
Teknisk løsning og Beskrivelse	35%
Projekt og serviceorganisation	10%
Arbejdsmiljø, Sikkerhed og Sundhed	5%

Der kan maksimalt opnås 8 point for hvert underkriterie. Mindste antal tildelte point pr. underkriterie er 0 point.

Tildelingskriterierne vil blive evalueret i henhold til følgende skala:

Karakter	Bedømmelse
8	Bedst mulige opfyldelse af kriteriet
7	Glimrende/fortrinlig opfyldelse af kriteriet
6	God/meget tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet
5	Over middel i opfyldelse af kriteriet
4	Middel/tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet
3	Under middel i opfyldelse af kriteriet
2	Mindre tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet
1	Ringe opfyldelse af kriteriet
0	Dårlig opfyldelse af kriteriet (men konditions-mæssigt tilbud)

I de følgende afsnit forefindes en mere detaljeret beskrivelse af hvert underkriterie.

5.2.1. Underkriteriet ”Pris” (50%)

Evaluerings af tilbuddene i forhold til underkriteriet pris foretages ved pointmodel i form af en lineær interpolation.

Evalueringen af pris sker på baggrund af tilbudsgivers udfyldelse af punktet ”TCO pr. MW - Evalueringspris (kr.)” på fanebladet ”Forside” i vedlagte tilbudsliste. Se dokumentet ”TB 2 VP - Tilbudsliste og evalueringspris”.

Priser skal afgives i danske kroner (DKK) ekskl. moms samt afgives i form af nettopriser.

Den laveste tilbudte ”Pris” for den samlede sum (forstået som den laveste ”Tilbudssum i alt ekskl. moms (kr.)”) tildeles 8 point. En pris, som er 50 % højere end laveste Pris, får 0 point. De øvrige priser får tildelt point forholdsmæssigt og ud fra tilbuddenes respektive afstand til tilbuddet med den laveste evalueringstekniske Pris. Der anvendes følgende point-model ved evalueringen af de indkomne tilbud:

$$\text{Point} = \text{Pointmaks} - (\text{Pointmaks} - \text{Pointmin } 50\%) * (\text{Pris} - \text{Pointlaveste-Prislaveste})$$

Hvis spændet i de indkomne priser overstiger det ovenfor nævnte prisspænd, vil prisspændet blive øget med 5% indtil spændet i de indkomne priser kan rummes i modellen.

Evalueringen af de indkomne tilbud vil således altid starte med ovenstående pointmodel med det angivne prisspænd på 50%. Herefter vil prisspændet – på den ovenfor beskrevne måde – blive øget med 5% indtil spændet i de indkomne priser i den pågældende runde kan rummes i modellen.

Pris vurderes således relativt, da tilbuddene vurderes i forhold til de øvrige indkomne tilbud.

5.2.2. Underkriteriet ”Teknisk løsning” (35%)

Den tekniske løsning vægter 35% i den samlede evaluering. Evaluering af tilbuddene i forhold til underkriteriet ”Teknisk løsning” foretages ved hjælp af ovenstående karakterskala fra 0-8 point, hvor der i pointtildelingen vil blive lagt vægt på følgende elementer:

SP1 VP – EL Kravspecifikation: Beskrivelse af hvordan kravene i ”SP1 VP – EL Kravspecifikation” overholdes.

SP2 VP - Varmepumpe designbasis: Beskrivelse af og god løsning på hvordan kravene i ”SP2 VP – varmpumpe designbasis overholdes”. Det

vægtes positivt, at der er en god beskrivelse af styring, regulering og fleksibilitet imod fjernvarmesiden, luftgården, at anlægget har en stabil drift med en høj oppetid og at anlægget kan holdes delvist kørende ved evt. nedbrud.

TB1 VP – Garantiskema og driftspunkter: Beskrivelse og løsning der underbygger og dermed giver sikkerhed for oplysningerne udfyldt i ”TB1 VP – garantiskema og driftspunkter”.

Indretning: Det anbefales og vægtes positivt, at entreprenøren udarbejder og vedlægger en 3D model der viser hvordan anlægget indrettes - herunder placering og indretning af det samlede anlæg, kompressorer, vekslere, pumper, galleri, el-anlæg, højspændingsanlæg og hjælpeudstyr mv. som opstilles i varmepumpebygningen. Ligeledes vægtes det, at der udarbejdes 3-D tegninger af luftgårdens opstilling med angivelse af galleri og evt. sikkerhedsforanstaltninger

Arealudnyttelse og service: Det er bygherres ønske, at det komplette varmepumpeanlæg er servicevenligt, og at anlægget er opbygget på en måde således adskillelse af anlægget i forbindelse med serviceopgaver kan foregå så sikkert som muligt for både personale og maskininstallation. Det er et krav at varmepumpeanlægget skal designes således at kravle- og stigeoperationer kan undgås. Det ønskes at maskindele kan tages ind/ud igennem portåbning i bygningen uden at yderligere demontering af gallerier eller andre maskindele er nødvendig.

Det er et ønske, at det samlede anlæg ikke optager unødvendigt plads, der skal dog stadig være tilstrækkeligt plads til at service kan udføres arbejds-miljømæssigt forsvarligt og med et minimum af hjælpeudstyr.

Det fortrækkes at alle komponenter der skal serviceres eller betjenes kan tilgås fra gulvhøjde. Hvis dette ikke er muligt, skal byder beskrive omfanget af permanente trapper, platforme, løfteudstyr mm. der installeres og prissætte omfanget.

Det foretrakkes at kritiske komponenter har integreret vibrationsmålinger integreret samt at vedligeholdelsessystemet er baseret på aktuel last/timer.

Det ønskes at mulig fremtidig udvidelse af varmepumpen fra 16 MW - 24 MW er indtænkt i den indvendig indretning af teknikbygningen.

Serviceplan: Serviceplan med særlig vægt på kompressorerne, men også en serviceplan for øvrige komponenter ønskes beskrevet. Det vægtes positivt, hvis tilbudte komponenter har et begrænset servicebehov og en

lav serviceomkostning. Tilbudsgiver skal vedlægge et oplæg til servicekontrakt som tager udgangspunkt i en 'standard' serviceplan.

Derudover noteres optionspriser på yderligere serviceomkostninger i forbindelse med en udvidet serviceplan. I oplægget bør ligeledes fremgå levetid på de enkelte komponenter, med særligt fokus på komponenter, der er kritiske for driften af anlægget.

Byder skal være villig til at indgå en bindende servicekontrakt på baggrund af den vedlagte serviceplan.

Støj: Beskrivelse af hvordan varmepumpeanlæggets støjforhold vil blive reduceret. Det vægtes positivt, hvis der vedlægges en beskrivelse af hvordan og hvor meget varmepumpeleverandøren dæmper støjen fra varmepumper og det udvendige tekniske udstyr for at overholde støjkrav i skel.

Luftgård: Beskrivelse af dimensioneringen af luftgården / energioptagerne herunder bla. finneafstand, korrosionsbeskyttelse, udformning, adgangsforhold, støjafskærmning, højde på stativ, gallerier vægtes positivt, ligesom en holdbar løsning med god robusthed og nemme og sikre adgangsforhold vægtes højt.

Det vægtes positivt med en beskrivelse af- og en god løsning på hvordan "kortslutning" af luft minimeres og håndteres, i forskellige vind- og vejr situationer, evt. ved hjælp af CFD-beregninger.

Det vægtes positivt med en beskrivelse af- og en god løsning på afrimningsfunktion herunder, afrimningsprocessen, prioriteringsrækkefølge, afrimningssekvens, afrimningseffekt, interval, tilpasning til forskellige sol, vind- og luftfugtigheder.

Det vægtes positivt med en beskrivelse af- og en god løsning på hvordan der sikres ens trykfald over energioptagerne på kølemiddel / brinekreds.

Robust teknologi: Der lægges generelt vægt på, at de enkelte komponenters virkningsgrad, kvalitet, levetid og leveringstid beskrives, samt at der er valgt komponenter med høj virkningsgrad, god, robust og holdbar kvalitet, lang levetid og kort leveringstid med sikkerhed overholdelse af leveringstiden.

SRO: En beskrivelse af hvordan der foretages integration med det nuværende styringsanlæg, valg af hardware og software mm. Det vægtes positivt at varmepumpens PLC har fuld adgang til væsentlige parametre så udveksling til det eksisterende SCADA-system (IGSS) kan integreres på den mest optimale måde.

Elinstallation: En beskrivelse af hvilke el-tekniske komponenter der anvendes, med særligt fokus på energieffektivitet, varmeafgivelse og levetid, hvor høj energieffektivitet, lav varmeafgivelse og lang levetid vægtes højt. Endvidere lægges der særligt vægt på en beskrivelse af hvordan harmonisk støj begrænses, således at kravene i tilslutningspunktet overholdes.

Systemydelser: Det vægtes positivt, at varmepumpeanlægget kan levere systemydelser. Hurtig start/stop og op- og nedregulering vurderes højt, ligesom anlæggets mulighed for at kunne levere mange og flere mulige systemydelser vurderes bedst.

Tilbuddet skal indeholde oplysninger, som sætter Ordregiver i stand til at evaluere tilbuddet.

Gældende for alle underkriterier er, at såfremt ovennævnte emner ikke er indeholdt i tilbuddet eller såfremt øvrige krav og specifikationer angivet i udbudsmaterialet ikke er overholdt, forbeholder Ordregiver sig ret til at erklære tilbuddet for ikke konditionsmæssigt. Mangelfuld eller utilstrækkelig dokumentation vil resultere i en lav pointtildeling.

5.2.3. Underkriteriet "Projekt- og serviceorganisation" (10%)

Underkriteriet "Projekt- og serviceorganisation" vægter 10% i den samlede evaluering. Evaluering af tilbuddene i forhold til underkriteriet foretages ved tildeling af point fra 0-8 point jf. tidligere beskrevet pointskala. I pointtildelingen vil blive lagt vægt på følgende elementer:

Projektorganisation: En beskrivelse af projektorganisationen, herunder kompetencer, CV'er, og andet der dokumenterer, at tilbudsgiver har erfaring fra lignende projekter med tilsvarende teknisk- og økonomisk omfang, og at organiseringen understøtter det samlede projekt. Det vægtes positivt at hele den tilbudte projektorganisation er kendt for Ordregiver, hermed også oplysninger om evt. underleverandører.

Serviceorganisation: En beskrivelse af hvordan serviceorganisation er opbygget. Det vægtes højt at der er en god serviceorganisation som er agile og har en kort reaktionstid og har adgang til kritiske komponenter med kort leveringstid.

Kvalitetsstyring: Entreprenøren opfordres til at vedhæfte beskrivelse af kvalitetsstyringssystem, enten et generelt eller projektspecifikt kvalitetsstyringssystem.

Tidsplan: Der ønskes et Gantt Chart over den forventede tidsplan for opførelse af varmepumpeanlægget.

Tilbuddet skal indeholde oplysninger, som sætter Ordregiver i stand til at evaluere tilbuddet.

Gældende for alle underkriterier er, at såfremt ovennævnte emner ikke er indeholdt i tilbuddet eller såfremt øvrige krav og specifikationer angivet i udbudsmaterialet ikke er overholdt, forbeholder Ordregiver sig ret til at erklære tilbuddet for ikke konditionsmæssigt. Mangelfuld eller utilstrækkelig dokumentation vil resultere i en lav pointtildeling.

5.2.4. Underkriteriet ”Arbejds miljø, Sikkerhed og Sundhed” (5%)

Underkriteriet ”Arbejds miljø, Sikkerhed og Sundhed” vægter 5% i den samlede evaluering. Evaluering af tilbuddene i forhold til underkriteriet foretages ved tildeling af point fra 0-8 point jf. tidligere beskrevet point-skala. I pointtildelingen vil blive lagt vægt på følgende elementer:

Risikovurdering: Entreprenøren opfordres til at beskrive håndtering af risici ved projektet. Herunder ønskes specielt en vurdering af top 3 risici ved

- 1) Projektering,
- 2) Konstruktion,
- 3) Indbaksning & opsætning
- 4) Idriftsættelse

Risici beskrives som risiko, sandsynlighed & konsekvens, afværgende handling, afværget sandsynlighed & konsekvens. Entreprenør benytter egen risikomatrix.

Personsikkerhed: Personsikkerhed i forbindelse med opførelsen af varmepumpeanlægget vægtes højt. Det vægtes højt at varmepumpeanlægget er opbygget med henblik på største sikkerhedsmæssige hensyn under drift af anlægget. Tilbudsgiver opfordres til at vedlægge udførlig beskrivelse af håndteringen af personsikkerheden under opførelsen af varmepumpeanlægget, samt beskrivelse af de sikkerhedsmæssige hensyn der bliver taget i forbindelse med opstillingen af anlægget.”

Den evalueringstekniske pris ”TCO pr. MW”, der som beskrevet i udbudsbetingelsernes pkt. 5.2.1. fremkom på baggrund af tilbudsgivers udfyldelse af punktet ”TCO pr. MW - Evalueringspris (kr.)” på fanebladet ”Forside” i dokumentet ”TB 2 VP - Tilbudsliste og evalueringspris”, blev beregnet som summen af i alt ni delposter, herunder delpost nr. 9, der udgjorde summen af de afgivne priser på optioner.

Af udbudsmaterialets dokument "SP2 VP - Varmepumpe Designbasis" af 8. januar 2024, der var en del af udbudsmaterialet, fremgår følgende blandt andet:

"1 Anlægsbeskrivelse af ny varmeproduktion ved BVV

...

1.2 Optimeringsløsninger på det eksisterende anlæg

Option 1:

Der ønskes en optionspris på at varmepumpen skal kunne levere en fremløbstemperatur af fjernvarmevandet på 85°C, da der som udgangspunkt anvendes 75°C i fremløbstemperatur. Hvis der skal laves ændringer af varmepumpens opbygning for at kunne levere højere fremløbstemperatur noteres ændringerne i tilbudsbeskrivelsen.

Option 2:

Bygherre ønsker en option på at kunne levere den fulde effekt fra varmepumpen, men ved en lavere fremløbstemperatur på 65°C med henblik på at kunne øge COP-værdien i de tilfælde hvor det er muligt at booste temperaturen fra andre produktionsenheder på værket.

Option 3:

Der ønskes en optionspris på at varmepumpen er fremtidssikret til at kunne modtage overskudsvarme fra en af de omlæggende produktionsvirksomheder. Overskudsmængden er endnu ikke fastlagt, men i tilbudet skal der tages udgangspunkt i at der kan modtages 5 MW ved 30 grader og skal sendes retur med 8 grader. Der ønskes en beskrivelse i tilbudet, hvor der angives hvordan overskudsvarmen kan integreres på varmepumpeanlægget.

Herunder:

- COP for denne optionsløsning (5 MW)
- Samlet COP for luftdelen og produktionsdelen (f.eks. 16 MW+5 MW)
- Reguleringsforhold imellem de to systemer
- PID som viser sammenhæng mellem luft- og produktionssystemet
- Pladsforhold

Option 4:

Der ønskes en optionspris på at hæve luftfordamper stativet en meter over beregnet minimumshøjde. Derudover skal der angives hvilken højde byder ser som den optimale højde på luftgården.

Option 5:

Der ønskes en option på støjafskærmning på luftgården, Der skal i tilbuddet defineres dimensioner på støjskærmen, samt hvilket materiale som støjskærmen er bygget af. Såfremt det er nødvendigt med støjskærmen for at overholde nedenstående støjkrav eller forbedring i forhold til at undgå kortslutning af luftstrømmen, bedes dette noteres i tilbuddet.

Option 6:

Der ønskes en optionspris på en 10/04 kV transformer til egen forsyning. Transformatoren skal være en 1000 kVA transformer. Det er tiltænkt at denne transformer kan placeres i transformerrummet i Teknikbygningen sammen med transformere til varmepumpeanlægget, hvis der skal anvendes transformere til varmepumpeanlægget. Optionsprisen skal indeholde de samlede udgifter der er nødvendig for denne transformerinstallation (f.eks. kabeltrækning fra udvendig side af mur frem til transformer, evt. fundament, sikkerhedshegn, opsamlingskar mm.)

Option 7:

Der ønskes en optionspris på at anvende rustfri rør på alle udvendige installationer, hvis ikke det er indeholdt i tilbuddet.

Option 8:

Der ønskes en optionspris på 10 kV drev/motor hvis der anvendes drev/motor på andet spændingsniveau i tilbuddet.

...

3.20 Servicekontrakt

Bygherre ønsker et oplæg på en servicekontrakt. Bygherre ønsker en pris på en standard serviceplan. Derudover oplyses en option pris på en udvidet serviceplan hvis dette tilbydes. Der skal være en beskrivelse af og hvilke serviceomkostninger der forventes at være i løbet af de første 10 år, samt levetid på de enkelte komponenter, med særligt fokus på komponenter, der er kritiske for driften af anlægget.”

I tilbudsrunderen frem til første tilbudsgennemgang udsendte Billund Varmeværk en række generelle annonceringer af 17. april 2024, der er gengivet i dokumentet ”Rettelsesblad og spørgsmål til udbuddet på Ethics” af 5. juni 2024. Om option 8 fremgår følgende:

”

29	Option 8 – 10 KV drev/motor	Såfremt den tilbudte installation ikke giver anledning til at anvende drev/motor på 10kV, kan der ses bort fra denne option.
----	-----------------------------	--

”

Af mødereferat fra tilbudsgennemgang nr. 1 mellem Billund Varmeværk, Ingeniør Huse A/S, Exodraft og Frontmatec A/S af 1. maj 2024 fremgår det af pkt. 2.7 ”Nyttiggørelse af overskudsvarme”, at ”Der bliver gjort opmærksom på at option 3 er meget aktuel.”

Af rettelsesblad 1 af 6. maj 2024 efter første tilbudsgennemgang fremgår følgende blandt andet:

”

37	Præcisering af Service og vedligeholdelseskostninger	Det skal præciseres at service og vedligeholdelseskostninger over 20 år skal indeholde det lovpligtige eftersyn og alle de anbefalede service- og vedligeholdelses udgifter.
----	--	--

...

40	Option 3 - Overskudsvarme	Det forventes med stor sandsynlighed, at option 3 kommer til at blive en realitet, derfor ønskes indretning/installationen klargjort til dette. Optionen forventes at have flere antal driftstimer end luft/vand varmepumpen.
----	---------------------------	---

...

44	Punkt 5.2.4 præcisering. (resten af paragraffen ændres ikke)	Punkt 5.2.4 - Præciseres fra: Personsikkerhed: Personsikkerhed i forbindelse med opførelsen af varmepumpeanlægget vægtes højt. Det vægtes højt at varmepumpeanlægget er opbygget med henblik på største sikkerhedsmæssige hensyn under drift af anlægget. Tilbudsgiver opfordres til at vedlægge udførlig beskrivelse af håndteringen af personsikkerheden under opførelsen af varmepumpeanlægget, samt beskrivelse af de sikkerhedsmæssige hensyn der bliver taget i forbindelse med opstillingen af anlægget. Punkt 5.2.4 - præciseres til Personsikkerhed: Personsikkerhed i forbindelse med opførelsen af varmepumpeanlægget vægtes højt. Det vægtes højt at varmepumpeanlægget er opbygget med henblik på største sikkerhedsmæssige hensyn under drift af anlægget. Det ønskes vedlagt en arbejdsbeskrivelse / metodebeskrivelse vedr. opstillingen (indbaksning, placering) af varmepumpeanlægget (her tænkes specifikt på de store enkeltelementer af anlægget) med beskrivelse af processen, risici, personsikkerhed, PPE mv.
----	---	---

”

Af mødereferat fra tilbudsgennemgang nr. 2 mellem Billund Varmeværk, Ingeniør Huse A/S, Exodraft og Frontmatec af 4. juni 2024 fremgår følgende blandt andet:

”Option 3: Overskudsvarme

Der er kommet få ændringer / tiltag i det rev. tilbud. Bl.a.

- Bypass ved kondensatortårn

- Vand fra køling til Lego kan bruges til rumopvarmning, glykol-kreds udgår.
- Differens temperatur er ændret til 20-10 grader (rettelsesblad 1), dette ændre flowet igennem veksleren.
- Systemet er fleksibelt, det kan reguleres ned, såfremt der kun kommer f.eks. 2 MW i starten og senere kommer f.eks. 5 MW (kan regulere fra ca. 0,1MW - 5MW)
- Pumper skal tilpasses i forhold til hvilket flow der kommer fra Lego, umiddelbart vil der komme et forholdsvis stabil flow.
- Styring mellem forskellige driftsformer vil ske automatisk. Algoritme kan opbygges sammen med bygherre. (f.eks. Kølebehov fra LEGO vs. varmebehov i byen.)”

Af dokumentet ”Teknisk beskrivelse Varmepumpe Billund Varmeværk” i Exodrafts tilbud af 11. juni 2024 fremgår blandt andet:

”2.4 Organisation og kvalitetsstyring

...

Exodraft energy er ISO 9001-certificeret og alle vores underleverandører på dette projekt er ISO 9001-certificeret.

For det pågældende projekt vil alt design og projektering blive foretaget internt i exodraft energy, for at sikre den fornødne kompetence og den rette håndtering af projektet. Dette inkludere også produktionen, som vil blive varetaget af interne exodraft personer og kvaliteten sikres via den indleverede **Kvalitetsplan og Risikovurdering**

Exodraft energy er ligeledes ISO14001 og ISO45001 certificeret og vi har indleveret en dokument som beskriver vores håndtering af **person-sikkerhed.**”

Af Exodrafts tilbudsliste i dokumentet ”TB2 VP – Tilbudsliste og Evalueringspris” fremgår blandt andet:

”

Hovedposter	Enhed	Mængde	Enhedspris (DKK)	I alt
1. Rørarbejder inkl. isolering	sum		kr.	
2. Ventiler	sum		kr.	
3. Sikkerhed/støj afskærmning	sum		kr.	
4. El og SRO arbejder	sum		kr.	
5. Hovedkomponenter	sum		kr.	
6. Projektering - Tilsyn - Idriftsættelse	sum		kr.	
7. Timeløn - Eventuelle ydelser	sum		kr.	
8. Forbrug	sum		kr.	
9. Optioner	sum		kr.	
Samllet kontraktsum			kr.	
Samllet pris med forbrug			kr.	
TCO pr. MW - Evalueringspris	15,991	MW i driftpunkt 6	kr.	

...

8. Forbrug ved 16 MW varmeproduktion, (Driftspunkt 6: 0 °C luft 80% RH)					
	Enhed	Mængde	Timer	Enhedspris (DKK)	I alt
8.1 El-Forbrug varmepumpe - inkl. tab i VSD	MW				
8.2 El-Forbrug energioptager ventilatorer	MW				
8.3 El-Forbrug evt. Brine-pumpe	MW				
8.4 El-Forbrug Fjernvarmepumpe	MW				
8.5 El-Forbrug øvrigt hjælpe udstyr	MW				
Forbrugssum årligt	Sum				
Samlet elforbrug over 20 år					
8.6 D&V Varmepumpe første 2 år (indgår i kontraktsum og medregnes ikke her)					
8.7 D&V fra 2 til 5 år (Tilbydes som option)					
8.8 D&V fra 5 til 20 år					
8.9 Årligt D&V Hjælpeudstyr					
Samlet udgifter til D&V over 20 år					
	Enhed	Mængde	Aktiveringer	Enhedspris (DKK)	I alt
8.10 Indtægt ved deltagelse i FCR markedet (600Kr./MW) 200 aktiveringer	MW				
8.11 Indtægt ved deltagelse i afRR markedet (600Kr./MW) 200 aktiveringer	MW				
8.12 Indtægt ved deltagelse i mFRR markedet (400Kr./MW) 400 aktiveringer	MW				
Indtægtssum systemydelse årligt	Sum				
Samlet indtægt systemydelse over 20 år					
Sum total i 20 år	20 År				

9. Optioner				
	Enhed	Mængde	Enhedspris (DKK)	I alt
9.1 Varmepumpeanlæg kan køre med afgangstemperatur på 85 °C	sum			
9.2 Varmepumpeanlæg kan køre med afgangstemperatur på 65 °C	sum			
9.3 Nyttiggørelse af overskudsvarme fra nabo virksomhed	sum			
9.4 Merpris for 1m højere stativ til luftgærd	sum			
9.5 Optionspris på ekstra energioptager/fordamper	sum			
9.6 10/04 egen forsynings transformator 1000 kVA alt incl.	sum			
9.7 Rustfri rør på udedel	sum			
9.8 Optionspris på 10 kV drev/motor	sum			
9.9 D&V fra 2 til 5 år (Tilbydes som option)	sum			
Ekstra Option - Merpris ved valg af ONAN transformator				
Ekstra Option - Merpris ved valg af ONAN transformator i option 9.6				
Ekstra Option - Merpris ved valg af Armatec ventiler				
Ekstra Option - Merpris ved valg af Armatec ventiler i option 9.3				
Ekstra Option - Reservedelspakke				
Sum total				

”

Af Krebs' tilbudsliste i dokumentet ”TB2 VP – Tilbudsliste og Evalueringspris” fremgår, at den samlede tilbudte kontraktsum var [REDACTED] kr. Det fremgår endvidere af tilbudslistens pkt. 8, at den samlede omkostning til D&V over 20 år var [REDACTED] kr. For klagenævnet er det endvidere oplyst, at D&V fra 2 til 5 år i tilbudslisten er opgjort til [REDACTED] kr., og D&V fra 5-20 år er opgjort til [REDACTED] kr. Det fremgår endvidere af dokumentet, at Krebs har angivet en samlet indtægt på systemydelse over 20 år til [REDACTED] kr.

Det fremgår af Wicotecs tilbudsliste i dokumentet ”TB2 VP – Tilbudsliste og Evalueringspris”, pkt. 8, at den samlede omkostning til D&V over 20 år var [REDACTED] kr.

Af Krebs' tilbudsdokument "Driftspunkter beregnet for tilbudt varmepumpeinstallation" fremgår, at Krebs har angivet "1140" ud for "Effektregulering pr. min. (el-effekt) (...) +/-Kw/minut". Det fremgår endvidere, at Krebs ud for "Oppetid: 6500 timer i alt, % af nominel maks kapacitet" har angivet "98" under nr. 6. Linjen "Systemreguleringsområde" "FCR (DK1) MW" er ekstraheret.

Af Billund Varmeværks tilbudsevaluering, der blev fremsendt til Exodraft den 19. juni 2024, fremgår følgende blandt andet:

"1 INDLEDNING

...

1.1 Opsummering af evaluering

På baggrund af vurderingen af de indkomne tilbud jf. afsnit 5 i nærværende underretning, meddeles det, at det økonomisk mest fordelagtige tilbud, og således denne tilbudsgiver som Billund varmeværk har til hensigt at tildele kontrakten til:

Krebs A/S

...

3 INDKOMNE TILBUD

Ved udløbet af fristen for indsendelse af endeligt tilbud 12. juni 2024 kl. 12.00 kan det til orientering meddeles, at følgende tilbudsgivere har afgivet tilbud:

- Exodraft A/S (herefter "Exodraft")
- Krebs A/S (herefter "Krebs")
- Wicotec Kirkebjerg A/S (herefter "Wicotec Kirkebjerg")

4 KONDITIONSMÆSSIGHED

Billund Varmeværk har gennemgået de indkomne tilbud med henblik på at vurdere, om de lever op til kravene i udbudsbetingelserne og ikke indeholder væsentlige forbehold.

Billund Varmeværk har på den baggrund konstateret, at alle tre tilbud er konditionsmæssige og dermed kan indgå i tilbudsevalueringen.

5 VURDERING AF INDKOMNE TILBUD

Under- og delkriterierne er vurderet jf. udbudsbetingelserne afsnit 5.2.

Oversigt over de tildelte point for hvert under- og delkriterium fremgår af nedenstående pointskema med tilhørende uddybende kommentarer.

5.1 Samlet pointskema

Den samlede score er for de tre tilbud er følgende:

.	Exodraft	Krebs	Wicotec Kir- kebjerg
TCO kr./MW (vægt 50 %)	3,83	4,00	3,90
Teknisk løsning og beskrivelse (vægt 35 %)	2,51	2,60	2,54
Projekt- og Serviceorganisation (vægt 10 %)	0,73	0,73	0,75
Arbejdsmiljø, Sikkerhed og Sundhed (vægt 5 %)	0,30	0,33	0,33
Samlet score (vægtet point)	7,37	7,65	7,52

5.2 Evalueringen af underkriteriet ”TCO kr./MW” (50%)

Nedenfor fremgår tilbudsgivernes samlede ”TCO pr. MW – Evalueringspris” jf. dokumentet TB2 VP - Tilbudsliste og Evalueringspris.

Tildeling af point for ”TCO kr. /MW” for de tre tilbud er følgende:

Tilbudsgiver	Exodraft	Krebs	Wicotec Kir- kebjerg
TCO kr. / MV			
Samlet Point	7,67	8,00	7,81
Vægtet Point	3,83	4,00	3,90

5.3 Evalueringen af underkriteriet ”Teknisk løsning og beskrivelse” (35%)

Nedenfor fremgår bedømmelsen af jeres tilbud samt det vindende tilbud i relation til underkriteriet, jf. jeres besvarelse.

Exodraft A/S

...

Der tilbydes et pladsbygget anlæg, hvoraf den valgte anlægsopbygning og kompressortypes kvalitet samt robusthed, vurderes at være begrænset beskrevet, da erfaringer fra tilsvarende varmepumpeinstallationer på markedet synes at mangle.

Krebs A/S

...

Den tilbudte varmepumpeopbygning og styringsfilosofi vurderes at være en afprøvet teknologi, hvilket vægtes positivt. De tilbudte energioptagere og tekniske specifikationer er beskrevet og der tilbydes energioptagere/stativ med en højere korrektionsklasse end specificeret i udbuddet, ligesom forhold omkring afrinningsstrategi er belyst på en meget tilfredsstillende måde, hvilket vægtes positivt. Det vurderes på baggrund af medsendte støjberegninger, at den tilbudte installation kan holde sig inden for støjgrænserne i skel.

...

5.5 Evalueringen af underkriteriet ”Arbejds miljø, Sikkerhed og Sundhed” (5%)

Nedenfor fremgår bedømmelsen af jeres tilbud samt det vindende tilbud i relation til underkriteriet, jf. jeres besvarelse.

Exodraft A/S:

Exodraft's fremsendte risikovurdering vurderes at fremstå meget tilfredsstillende, da den indeholder en vurdering af de elementer som vil påvirke projektet negativt, og de tiltag som vil være afhjælpende, hvilket er vægtes positivt.

Derudover fremgår der en kortere beskrivelse af personsikkerhed og hvorledes Exodraft vil tilgå arbejdsprocesserne. Det trækker dog ned i vurderingen, at det ikke umiddelbart er beskrevet hvordan eventuelle afvigelser, som ikke er i henhold til arbejdsprocesserne, håndteres.

Krebs A/S:

Krebs' fremsendte risikovurdering vurderes at fremstå fortrinlig med fokus på de elementer som der vurderes udgøre en risiko, samt de nødvendige tiltag til at imødegå disse risici samt der vurderes at være taget stilling til hvem der har ansvar for at afhjælpe den enkelte risiko, hvilket er

vægtet positivt. Endvidere, vægtes det positivt at Krebs har tilføjet en ekstra risikogruppe over fremtidig drift.

Beskrivelsen vedrørende arbejdet med personsikkerhed i virksomheden fremstår velbeskrevet, dog kunne der med fordel med mere beskrivelse af arbejdet med metodebeskrivelse i henhold til arbejdsprocesser.”

Efter modtagelsen af tilbudsevalueringen fremsendte Exodraft den 24. juni 2024 en e-mail til Ingeniør Huse A/S, hvoraf det fremgår:

”...

Tak for afklaringen, både pr. telefon og nedenstående.
Så stemmer ”TCO kr. / MW” 1:1 med vores indleverede tilbudsliste.

Det leder dog til ydeliger behov for afklaring.

Hvis alle byderes ”TCO kr. / MW” fra deres fremsendte tilbudsliste er indført 1:1 i forbindelse med evalueringen, hvorledes er der så taget højde for situationer, hvor den enkelte byder, ikke kan tilbyde en af de ønskede optioner?

I udbudsmaterialet er der ikke beskrevet, hvordan sådanne situationer kapitaliseres/håndteres generelt.

Det vil alt andet lige give en skævvridning i evalueringen og ”TCO kr. / MW”, hvis en tilbudsgiver efterlader feltet tomt, eller sætter værdien til 0.

Et eksempel kunne være, at en tilbudsgiver ikke har mulighed for at tilbyde option 9.8 Optionspris på 10 kV drev/motor”.

...”

Af Ingeniør Huse A/S’ svar på e-mailen den 25. juni 2024 fremgår:

”...

Tak for snakken tidligere i dag, som nævnt i telefonen er der i beregningen af ”TCO kr. / MW” taget højde for, hvis en eller flere bydere ikke kan tilbyde en eller flere af de efterspurgte optioner.

I f.eks. option 9.8 10 kV drev/motor er prisen på denne option (jeres pris: [REDACTED] kr.) blevet pålagt ”TCO kr./MW” prisen hos de bydere som ikke leverer denne option. (Herunder den vindendes byders ”TCO kr. / MW”). Jeg håber dette har givet svar på dit spørgsmål, hvis I skulle have yderligere spørgsmål, er I velkommen til at rette henvendelse.

...”

Af bekendtgørelse om indgåede kontrakter af 2. juli 2024, offentliggjort den 4. juli 2024, fremgår af pkt. 5.1.3, at startdatoen for den kontrakt, som Billund Varmeværk indgik med Krebs, var den 2. juli 2024. Videre fremgår det af pkt. 6, at ”Værdien af alle kontrakter tildelt i denne meddelelse: 86 000 000,00 DKK”.

Billund Varmeværk har oplyst, at det følgende fremgår af den totalentreprisekontrakt, Billund Varmeværk har indgået med Krebs, og at dette svarer til udkastet til totalentreprisekontrakt, som indgik i udbudsmaterialet:

”

3.1 Parternes aftalegrundlag udgøres af følgende dokumenter og er gældende i nævnte prioriterede rækkefølge [alle rettelser til entreprisekontrakten og bilag 1 indarbejdes deri inden kontraktindgåelse]:

1. Nærværende entreprisekontrakt
2. Kontraheringsmøde referater
3. Rettelsesblade udsendt i tilbudsfasen
4. Spørgsmål og svar udsendt i tilbudsfasen
5. Udbudsgrundlag i henhold til bilagsoversigt *UB1 VP - dokumentfortegnelse*
6. Entreprenørens tilbud

”

Exodraft har som dokumentation for virksomhedens ISO 45001-certificering for klagenævnet fremlagt en attest med gyldighedsperiode fra 28. maj 2024 - 30. september 2025, hvoraf det fremgår:

”Det attesteres hermed, at ledelsessystemet hos

Exodraft Energy HP A/S

Ibæk Strandvej 11A, st., 7100 Vejle, Denmark

P.nr.: 1024537664

og lokationer nævnt i Appendiks til dette certifikat

opfylder kravene i ledelsessystemstandarden for arbejdsmiljø:

DS/ISO 45001:2018

& Bekendtgørelse nr. 1409 af 26.09.2020

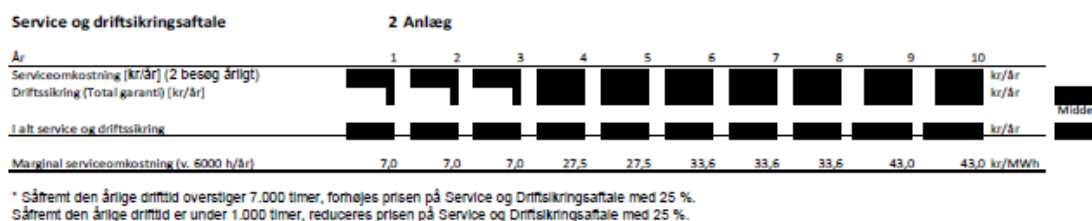
Dette certifikat er gældende for følgende område:

Salg, projektering, installation, idriftsættelse og service af industrielle køle- og varmepumpeanlæg.

Sagkyndig virksomhed ved verifikation af indstilling eller renovering af sikkerhedsventiler”

Det fremgår af dokumentet ”Tilbud på varmepumpe fra Fenagy A/S” af 12. juni 2024, som Exodraft har modtaget fra Fenagy A/S (herefter ”Fenagy”):

”



”

Parternes anbringender

Ad påstand 3 og 4

Exodraft har gjort gældende, at det ud fra udbudsmaterialet var uklart, hvordan det evalueringsmæssigt ville blive håndteret, hvis en tilbudsgiver ikke kunne tilbyde en af de ønskede optioner og derfor prissatte denne til 0 kr. eller efterlod et tomt felt i tilbudslisten.

Billund Varmeværks tilbudsevaluering er i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivet artikel 36, idet Billund Varmeværk har kopieret Exodrafts lave pris på option 8 til øvrige tilbudsgiveres tilbud, uanset at disse ikke kan eller skal levere den pågældende option.

Evalueringsmed kopiering af priser medfører ikke en retvisende og proportional vurdering af tilbuddene. Priserne kan ikke blot kopieres, da der herved ikke tages højde for enkelte komponenters indvirkning på hinanden. Eksempelvis ville det drev eller den motor, der indgik i Exodrafts tilbud, og som option 8 var relateret til, anvende færre afgange i Billund Varmeværks koblingsanlæg. Der er ved kopiering af prisen på option 8 ikke taget højde for et eventuelt fradrag i pris, som en sådan påvirkning medfører i lige netop Exodrafts projekt, og som ikke kan kopieres én til én til øvrige tilbudsgiveres tilbud/projekter.

Ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet indebærer, at alle betingelser og bestemmelser i forbindelse med tildelingsproceduren skal formuleres klart, præcist og utvetydigt i udbudsbekendtgørelsen eller i udbudsbetingelserne, således at alle rimeligt velinformerede og normalt omhyggelige tilbudsgivere kan forstå deres nøjagtige indhold og fortolke dem på samme måde. Risikoen i forbindelse med uklarheder påhviler efter fast klagenævnsspraksis ordregiveren, jf. klagenævnets kendelse af 28. februar 2023, Mediq Danmark A/S mod Aarhus Kommune.

For så vidt angår Exodraft ville et tilvalg af option 8 betyde, at dele af basisprojektet kunne udelades, idet option 8 håndterer dele af basisprojektets funktion. Den pris, Exodraft har angivet for option 8, er den merpris, som optionen ville koste. Der er modregnet for de dele af projektet, der i så fald kunne udelades, og der er således tale om en bruttopris. Ved at kopiere Exodrafts pris til de andre tilbudsgivere får Billund Varmeværk ikke et reelt billede af, hvad optionen ville koste for de øvrige tilbudsgivere.

Prisen på option 8 indgår i beregningen af tilbudsgivernes TCO pr. MW, jf. udbudsmaterialet og den efterfølgende mailkorrespondance med Ingeniør Huse A/S. Prisen for optionen har endvidere indgået i tilbudsevalueringen, idet prisen er kopieret tilbuddene imellem.

Løsningen med kopiering af priser har ikke givet tilbudsgiverne lige adgang til udbuddet, hvilket har medført tre forskellige tilbud, som ikke kan sammenlignes og vurderes på et sagligt og proportionelt grundlag.

Den anvendte evalueringsmetode har ikke medført en gennemsigtig evaluering. Billund Varmeværk burde i udbudsbetingelserne have beskrevet, hvordan det ville blive håndteret i evalueringsprocessen, at potentielle tilbudsgivere ville kunne tilbyde vidt forskellige løsninger, herunder blandt andet med forskellige optioner. Kopieringen af prisen på option 8 er ikke retvisende og proportionel, da tilbudte priser er afhængige af den pågældende tilbudsgivers projekt/løsning.

Beskrivelsen af evalueringsmetoden i udbudsbetingelserne var uigennemsigtig og mangelfuld. Såfremt Exodraft havde vidst, at virksomhedens pris på option 8 ville blive kopieret til andre tilbudsgiveres tilbudslistes, havde

Exodraft angivet en anden pris, der var uafhængig af Exodrafts tilbudte projekt, og Exodrafts øvrige priser skulle således have været tilpasset.

Det er ikke klart og tydeligt formuleret i udbudsbetingelserne, inklusive rettelsesbladets pkt. 29, hvordan priser på optioner ville blive håndteret.

Billund Varmeværk har gjort gældende, at Billund Varmeværks tillæg af Exodrafts pris på option 8 i evalueringen af de øvrige tilbudsgiveres tilbud alene har haft til formål at neutralisere Krebs' og Wicotecs evalueringstekniske fordel ved – i overensstemmelse med udbudsbetingelserne – ikke at have tilbudt en pris på option 8. Billund Varmeværk har iagttaget sine forpligtelser i henhold til bekendtgørelse nr. 1078 af 29. juni 2022 om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester § 15, jf. udbudslovens § 160.

Evalueringen

Der gælder ikke et udbudsretligt krav om, at optioner og priser på disse skal indgå i tilbudsevalueringen ved et udbud, jf. klagenævnets kendelse af 30. marts 2017, Euro Therm A/S mod Hinnerup Fjernvarme A.m.b.a.

Det var ikke angivet i udbudsmaterialet, at det var et krav i forhold til konditions-mæssighed, at der blev afgivet tilbudspris på option 8. Tværtimod havde Billund Varmeværk i sin beskrivelse af option 8 anført, at det var et ønske, at der blev afgivet en tilbudspris på option 8, jf. formuleringen af option 8 i udbudsdokumentet ”SP2 VP - Varmepumpe designbasis”, hvor det fremgår, ”Der ønskes en optionspris på 10 kV drev/motor hvis der anvendes drev/motor på andet spændingsniveau i tilbuddet.”

Det blev endvidere præciseret i tilbudsfasen forud for afgivelse af indledende tilbud, at tilbudsgiverne kunne se bort fra option 8, såfremt den tilbudte installation ikke gav anledning til at anvende drev/motor på 10kV, jf. svar 29 udsendt i rettelsesblad den 4. marts 2024.

Såvel Krebs som Wicotec afgav tilbud baseret på en installation, der ikke giver anledning til at anvende drev/motor på 10kV. Der eksisterer som udgangspunkt to varmepumpeteknologier på markedet baseret på henholdsvis ammoniak, som Exodraft tilbyder, og CO₂, som Krebs og Wicotec tilbyder.

På den sidstnævnte CO₂-løsning, som etableres med flere små enheder/maskiner, er det ikke teknisk hensigtsmæssigt at anvende 10 kV drev/motor. Dette er årsagen til, at Krebs og Wicotec i overensstemmelse med udbudsgrundlaget og det præciserende svar angående option 8 ikke afgav tilbudspris på option 8. Billund Varmeværk og dennes tekniske rådgiver er ikke bekendt med, at der findes anlæg af den type, som Krebs og Wicotec tilbød ved udbuddet, som er installeret med 10kV motorer.

Krebs' og Wicotecs undladelse af at afgive tilbudspris på option 8 var således i fuld overensstemmelse med kravene i udbudsmaterialet, og der er således heller ikke tale om, at Krebs' og Wicotecs undladelse af at afgive tilbudspris på option 8 har skullet betragtes som et udbudsretligt forbehold.

Det var derfor ikke et krav, at Billund Varmeværk skulle håndtere undladelsen i overensstemmelse med de udbudsretlige regler om håndtering og kapitalisering af forbehold.

På baggrund af udbudsmaterialet og udsendte rettelsesblade stod det således klart for alle tilbudsgivere, at det ikke var et ufravigeligt krav i udbuddet, at der skulle afgives en tilbudspris på option 8. Det var tværtimod præciseret, at tilbudsgiverne kunne se bort fra option 8, hvis den tilbudte installation ikke gav anledning til at anvende drev/motor på 10kV, hvilket Krebs' og Wicotecs løsninger ikke gjorde.

Det har på den baggrund været i fuld overensstemmelse med udbudsreglerne, at Billund Varmeværk lod option 8 udgå af konkurrencen, hvilket praktisk talt skete ved, at Billund Varmeværk tillagde et beløb svarende til Exodrafts pris på option 8 til Krebs' og Wicotecs samlede kontraktsummer som angivet i disse tilbudsgiveres tilbudsliste.

Billund Varmeværk kunne i stedet have valgt at reducere Exodrafts samlede tilbudspris med den tilbudte pris på option 8. Dette ville ikke have gjort nogen matematisk forskel.

Såfremt Exodraft havde angivet en anden pris på option 8, herunder en højere, ville det blot have bevirket, at Billund Varmeværk ville have tillagt denne anden pris til Krebs' og Wicotecs samlede kontraktsummer. Dette havde ikke påvirket konkurrencesituationen.

Der er ikke tale om, at Billund Varmeværk ved at tillægge Exodrafts pris for option 8 til Krebs' og Wicotecs samlede tilbudspriser har forudsat, at disse virksomheder kan levere option 8 til den samme pris som Exodraft, og dette er heller ikke på nogen måde relevant. Det ville således have været misvisende og uforeneligt med de faktiske omstændigheder, hvis Billund Varmeværk havde kapitaliseret Krebs' og Wicotecs undladelse af at afgive pris på option 8 til et særligt beløb eller en særlig omkostning, som aldrig ville blive relevant for Billund Varmeværk, da Billund Varmeværk aldrig ville skulle anskaffe sig et 10 kV drev/motor med den tekniske installation, som Krebs og Wicotec havde tilbudt.

Evalueringsmodellen

Billund Varmeværk havde til fulde beskrevet evalueringsmodellen i forhold til underkriteriet "Pris (TCO pr. MW)" i udbudsbetingelsernes pkt. 5.2.1. Det fremgik således også klart af evalueringsmodellen i udbudsbetingelserne, at evalueringen og dermed pointtildelingen ville ske på baggrund af tilbudsgivernes "udfyldelse af punktet "TCO pr. MW - Evalueringspris (kr.)" på fanebladet "Forside" i vedlagte tilbudsliste."

Af tilbudslisten fulgte det endvidere entydigt, at optionspriserne som udgangspunkt indgik ved beregningen af den samlede pris med forbrug og dermed også ved opgørelsen af evalueringsprisen TCO pr. MW.

Billund Varmeværk havde ikke eksplicit i udbudsmaterialet angivet, hvordan Billund Varmeværk ville håndtere den situation, hvor ikke alle tilbudsgivere afgav pris på en ønsket option – i det konkrete tilfælde option 8. Det må imidlertid have stået klart for alle tilbudsgivere, at Billund Varmeværk i den situation, hvor en eller flere tilbudsgivere – i overensstemmelse med udbudsbetingelserne – undlod at afgive tilbud på en option, ikke ville lade den pågældende option påvirke evalueringen og dermed konkurrencen om kontrakten. Alle andre fremgangsmåder ville være uforenelige med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet.

Det er helt sædvanligt og i fuld overensstemmelse med udbudslovens § 160, at en ordregivende myndighed lader evalueringsmodellen bero på indholdet af tilbuddene. Det er eksempelvis helt sædvanligt, at en ordregivende myndighed ved udbud af brede sortimenter tillader tilbudsgiverne at afstå fra at afgive tilbud på et vist antal positioner/varelinjer, som så naturligt udgår af

konkurrencen, hvis det viser sig, at ikke alle tilbudsgivere afgiver tilbud på dem.

På tilsvarende måde har det været helt naturligt og i fuld overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet, at Billund Varmeværk anvendte en fremgangsmåde, hvor Billund Varmeværk undlod at lade option 8 påvirke konkurrencen i en situation, hvor det ikke var teknisk hensigtsmæssigt eller relevant at afgive tilbud på denne.

Der var ikke behov for, og det var ikke relevant at fremhæve eksplicit i udbudsbetingelserne, at option 8 ikke ville påvirke evalueringen i en situation, hvor ikke alle tilbudsgivere afgav tilbudspris på den, da det fulgte forudsætningsvist af Billund Varmeværks klare fremhævelse af, at det ikke var et krav, at der blev afgivet tilbudspris på option 8.

Ad påstand 5

Exodraft har gjort gældende, at Billund Varmeværk har handlet i strid med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36 ved at tildele kontrakten til Krebs, idet tildelingsbeslutningen tog afsæt i en fejlbehæftet tilbudsevaluering, hvor Exodrafts ISO-certificeringer er blevet overset af Billund Varmeværk.

Billund Varmeværk har anført følgende i evalueringen af Exodrafts tilbud vedrørende underkriteriet ”Arbejds miljø, Sikkerhed og Sundhed”: ”Det trækker dog ned i vurderingen, at det ikke umiddelbart er beskrevet hvordan eventuelle afvigelser, som ikke er i henhold til arbejdsprocesserne, håndteres.”

I tilbudsbeskrivelse pkt. 2.4 havde Exodraft anført, at virksomheden var ISO 45001-certificeret. Det fremgår af ISO 45001-certifikatet, at det gælder inden for blandt andet ”salg, projektering, installation, idriftsættelse og service af industrielle køle- og varmepumpeanlæg”, hvorfor certificeringen var gældende angående udbuddet. ISO 45001-certificeringen har et udpræget fokus på håndtering af ulykker og risikohåndtering, hvilket omhandler, hvordan en virksomhed skal håndtere eventuelle uforudsete afvigelser fra arbejdsprocesser, herunder eventuelle ulykker.

Det af Billund Varmeværk anførte i tilbudsevalueringen stemmer ikke overens med det, som Exodraft har oplyst i sit tilbud.

Billund Varmeværk har gjort gældende, at Billund Varmeværk ikke har overset Exodrafts ISO-certificeringer.

En ordregiver har et vidt skøn ved evalueringen af tilbud i relation til de kvalitative underkriterier. Der er alene grundlag for at tilsidesætte en ordregivende myndigheds skøn, hvis det kan dokumenteres, at skønsudøvelsen er foretaget på et uoplyst eller usagligt grundlag, jf. klagenævnets kendelser af 28. november 2023, ABB A/S mod Udviklingsselskabet By og Havn I/S, og 11. januar 2023, Rambøll Danmark A/S mod Biofos A/S.

Billund Varmeværk havde ikke anført i udbudsbetingelserne, at det i relation til underkriteriet ”Arbejdsmiljø, Sikkerhed og Sundhed” ville blive tillagt særlig betydning, om tilbudsgiverne kunne dokumentere at have relevante ISO-certificeringer. Billund Varmeværk havde derimod fremhævet, at der ville blive lagt vægt på tilbudsgivernes beskrivelse af håndtering af risici ved projektet for Billund Varmeværk samt tilbudsgivernes beskrivelse af person-sikkerhed i forbindelse med opførelsen af det specifikke varmepumpeanlæg for Billund Varmeværk.

Det var således gjort klart for tilbudsgiverne, at der i forbindelse med evalueringen ville blive lagt vægt på, at tilbudsgiverne i forhold til risici og personsikkerhed havde forholdt sig specifikt til det konkrete projekt og var fremkommet med relevante beskrivelser i forhold til dette.

Karaktergivningen i relation til underkriteriet ”Arbejdsmiljø, Sikkerhed og Sundhed” blev foretaget af seks personer med relevante kompetencer og erfaringer inden for det område, som udbuddet vedrørte.

Exodraft modtog pointscoren 6 for underkriteriet på Billund Varmeværks 8-pointskala. Dette svarede til bedømmelsen ”God/meget tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet”, jf. pejlemærkerne på pointskalaen beskrevet i udbudsbetingelserne. Der var således tale om en høj pointscore, der kun lå 2 point under den maksimale pointscore 8.

Billund Varmeværk tildelte Exodraft en høj pointscore i forhold til underkriteriet. Exodraft kunne imidlertid have opnået en endnu højere pointscore, hvis Exodraft i sin besvarelse af underkriteriet – i overensstemmelse med udbudsbetingelserne – havde været mere specifik i forhold til selve projektet

for Billund Varmeværk, samt hvis det eksempelvis havde været beskrevet, hvordan en afvigelse fra firmaets standardrisikovurdering ville blive håndteret. I den forbindelse har det ikke været tilstrækkeligt, at Exodraft blot generelt henviste til sine ISO-certificeringer. Billund Varmeværk kunne således ikke på baggrund af Exodrafts tilbudsbesvarelse lægge til grund, at Exodraft per definition opfyldte underkriteriet fuldt ud, blot fordi virksomheden var i besiddelse af relevante ISO-certificeringer. Det skal i den forbindelse også fremhæves, at en certificering blot dokumenterer, at virksomheden generelt opfylder en række minimumskrav, men ikke at virksomheden nødvendigvis udfører de relevante aktiviteter bedst muligt i relation til konkrete projekter.

Ad påstand 9

Exodraft har gjort gældende, at såfremt der er indgået kontrakt med Krebs uden optioner, og optioner forventes at blive købt efterfølgende eller blive udskudt, er dette i strid med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36. Billund Varmeværk har igennem hele udbudsprocessen omtalt optioner som en integreret del af projektet, og muligheden for at afgive tilbud uden optioner blev ikke tydeliggjort over for alle tilbudsgivere. Exodrafts tilbud var afgivet anderledes, hvis Exodraft var informeret herom.

Der er uoverensstemmelse mellem den kontraktsum, der fremgår af Krebs' tilbudsliste på [REDACTED] kr., og den endelige kontraktsum, der fremgår af bekendtgørelsen om tildelingen af kontrakten på 86.000.000 kr. Dette indikerer, at der ved endelig tildeling må være foretaget nogle fravalg for eksempel af optioner.

Herunder skal særligt nævnes option 3, som Exodraft fik indtryk af var nødvendig og aktuel for afgivelse af sit tilbud. Det er ført til referat fra første tilbudsgennemgang den 1. maj 2024, at option 3 er meget aktuel, og fra anden tilbudsgennemgang den 4. juni 2024, at option 3 fortsat er relevant. Det fremgik endvidere af rettelsesblad 1, pkt. 40 efter første tilbudsgennemgang, at ”Det forventes med stor sandsynlighed, at option 3 kommer til at blive en realitet, derfor ønskes indretning/installationen klargjort til dette. Optionen forventes at have flere antal driftstimer end luft/vand varmepumpen.”

Billund Varmeværk gav derfor det indtryk, at der ønskedes kontraktindgåelse med optioner, herunder særligt option 3.

Billund Varmeværk har gjort gældende, at relevante optioner, herunder option 3, indgår i den kontrakt, Billund Varmeværk har indgået med Krebs. Krebs har således ikke haft andre forudsætninger for afgivelse af tilbud end de øvrige tilbudsgivere. Det forhold, at Billund Varmeværk i bekendtgørelsen om indgået kontrakt ikke har ladet værdien af de endnu ikke udnyttede optioner, herunder den værdimæssigt ”tungeste” option 3, indgå ved angivelsen af kontraktværdien, medfører ikke, at Billund Varmeværk har indgået kontrakt uden optioner.

Exodrafts henvisning i påstanden til, at optionerne kan udskydes til senere, synes at bero på Exodrafts manglende forståelse af optionsbegrebet. Optioner er netop kendetegnet ved at være ydelser, som ordregiver typisk ikke i udbudssituationen eller forud for kontraktindgåelsen tager stilling til, om man vil anskaffe sig, men som man i kontraktperioden ønsker at kunne udnytte efter behov. Det udgør således ikke en afvigelse fra udbudsmaterialet, at Billund Varmeværk ikke forud for kontraktindgåelsen har taget stilling til, om man vil udnytte de relevante optioner, idet Billund Varmeværk har forbeholdt sig denne mulighed ved at have antaget Krebs’ tilbud med de priser på optioner, som fremgår af Krebs’ tilbudsliste.

I den totalentreprisekontrakt, der er indgået med Krebs, indgår Krebs’ tilbud ved udbuddet, herunder tilbudslisten. I tilbudslisten indgår Krebs’ priser på optionerne, og dermed omfatter totalentreprisekontrakten de optioner, som Krebs har afgivet tilbud på.

Med svaret i rettelsesblad 1, pkt. 40, blev det tydeliggjort over for tilbudsgiverne, at det med stor sandsynlighed forventedes, at option 3, som er den option, der har den absolut største værdi, ville blive udnyttet. Billund Varmeværks svar bekræftede omvendt også, at der ikke var fuldstændig sikkerhed for, at den pågældende ydelse ville blive relevant, hvilket jo netop også er essensen ved at håndtere en ydelse som en option.

Det har ikke påhvilet Billund Varmeværk at tage stilling til de pågældende optioner forud for kontrakttildeling og kontraktindgåelse. Havde udbuddet været indrettet således, at Billund Varmeværk kunne og skulle tage stilling til behovet for alle de pågældende ydelser i forbindelse med udbuddet, skulle ydelserne i øvrigt ikke have været håndteret som optioner, men som sideordnede udbud. Det har ingen steder i udbudsmaterialet været anført, at udbuddet

ville blive gennemført som sideordnede udbud med den konsekvens, at Billund Varmeværk skulle have været forpligtet til at tage stilling til de relevante optionsydelser i forbindelse med tilbudsevalueringen og dermed forud for kontrakttildelingen.

Allerede på den baggrund er der ikke grundlag for at give Exodraft medhold i den nedlagte påstand, således som påstanden er formuleret.

Påstand 10

Exodraft har gjort gældende, at Krebs har fået væsentlige fradrag for systemydelser til FCR-markedet, som Krebs ikke kontraktuelt er sanktionsbundet til at levere, at Billund Varmeværk ikke tydeligt har oplyst til Exodraft, hvilket regelsæt der skulle anvendes vedrørende aFRR, således at Exodraft anvender de gamle regler og øvrige tilbudsgivere de nye regler, og at Krebs har væsentligt større udgifter i forbindelse med drift og vedligeholdelse.

Billund Varmeværks tildelingsbeslutning er foretaget i strid med ligebehandlingsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, idet Billund Varmeværk har givet kritik til Exodraft for at anvende en ny kompressortype, mens Billund Varmeværk har undladt at kommentere på Krebs' valg af en ny kompressortype.

Drift og vedligeholdelse

Krebs' anførte udgift til drift og vedligeholdelse over 20 år på [REDACTED] kr. må anses for at være unormalt lav for anlæg af den tilbudte type, og Billund Varmeværk og Ingeniør Huse A/S burde som professionel teknisk rådgiver være bekendt hermed.

Det følger af forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 84, stk. 1, at en ordregiver har pligt til at undersøge tilbud, hvis tilbuddet indeholder priser eller omkostninger, der forekommer unormalt lave. En ordregiver skal i en sådan situation anmode om en nærmere redegørelse for den unormalt lave pris. Det er ikke i forbindelse med klagesagen oplyst, at Billund Varmeværk har foretaget en undersøgelse i henhold til forsyningsdirektivets artikel 84. Denne forsømmelse udgør en overtrædelse af principperne om gennemsigtighed og ligebehandling, jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36.

Krebs anvender Fenagy A/S som underleverandør til drift og vedligeholdelse. Fenagy A/S oplyser bredt i markedet, at der ved anvendelse af virksomhedens maskine ved 20 års drift skal forventes et skift af alle kompressorer. Det fremgår af udbudsdokumentet ”TB1 VP - Garantiskema og driftspunkter”, at systemet skal have en opetid på 6.500 timer pr. år. I perioden over 20 år svarer dette til 130.000 timer. Krebs har i ”TB1 VP - Garantiskema og driftspunkter” anført, at virksomheden kan sikre 98 % ydelse i alle 130.000 timer. Dette er ikke realistisk, uden at kompressorer over tid skal skiftes. Dette burde Ingeniør Huse A/S som teknisk rådgiver have bemærket og medtaget som evalueringspunkt i forbindelse med vurderingen af Krebs’ tekniske løsning, der i sig selv udgør et underkriterium til kvalitet i udbudsbetingelserne og vægter med 35 %.

Det fremgår af udbudsbetingelsernes pkt. 5.2.2, at der ved vurdering af tilbudsgivernes serviceplan lægges særligt vægt på kompressorerne, og at der skal medfølge en beskrivelse heraf. Der følger endvidere af en præcisering i pkt. 37 i rettelsesblad 1 efter første tilbudsgennemgang, at ”service og vedligeholdelsesomkostninger over 20 år skal indeholde det lovpligtige eftersyn og alle anbefalede service- og vedligeholdelses udgifter.”

Exodraft er som tilbudsgiver derfor af den opfattelse, at Billund Varmeværk vil indkalkulere omkostninger til udskiftning af kompressorer, da disse fremhæves som værende af stor betydning for Billund Varmeværk i udbudsbetingelserne.

Krebs’ underleverandør Fenagy A/S har i forbindelse med øvrige projekter tilbudt samme maskine til Exodraft, som den maskine virksomheden tilbyder til Krebs i forbindelse med udbuddet.

På baggrund af beregninger ud fra et tilbud, som Exodraft har modtaget fra Fenagy A/S, vedrørende Fenagy A/S’ standard serviceomkostninger på to årlige servicebesøg eksklusive vedligeholdelse, ville denne omkostning udgøre et beløb i størrelsesordenen [REDACTED] kr. over 20 år, hvis Fenagy A/S skulle forestå service. Dette beløb, der allerede er [REDACTED] kr. højere end det samlede beløb, som Krebs har tilbudt, er eksklusive vedligehold og reparationer.

Ud fra en beregning af Fenagy A/S’ tilbudte pris for drift og vedligeholdelse i det nævnte tilbud, må Krebs forventes at have en faktisk omkostning på drift og vedligeholdelse fra 5 til 20 år på [REDACTED] kr. og med

en indregnet omkostningsstigning på 30 % over 20 år på ■■■ kr. Denne viden burde Ingeniør Huse A/S have fra lignende projekter og markedskendskab.

Krebs har ikke egen serviceorganisation, og virksomheden vil således anvende Fenagy A/S til al drift og vedligeholdelse. Det må stå klart for Billund Varmeværk, herunder Ingeniør Huse A/S som teknisk rådgiver, at Billund Varmeværk måtte forvente omkostninger i den størrelsesorden, som er skitseret ovenfor.

Systemydelser

Krebs har fået væsentlige fradrag for systemydelser til FCR-markedet, som Krebs ikke kontraktuelt er sanktionsbundet til at levere.

Det fremgår af udbudsbetingelsernes pkt. 4.1, at tilbudsgiverne skal udfylde garantiskema ”TB2 VP – Garantiskema og driftspunkter”. Ét af punkterne i garantiskemaet er FCR.

Exodraft har ikke fået aktindsigt i oplysninger om FCR i Krebs’ garantiskema, men Exodraft er af den overbevisning, at der er tal, der ikke stemmer, og Exodraft mistænker, at Krebs har tilbudt systemydelser, der ikke er opnåelige.

Krebs har i ”TB2 VP – Garantiskema og driftspunkter” angivet 1140 kW/min ved reguleringsevne. Da minimumsreguleringsevnen for FCR-markedet er 1000 kW/30 sek., jf. Energinets introduktion til systemydelser fra juni 2024, side 10, er det ikke muligt for Krebs at levere på FCR-markedet. Der er ikke en garanti for ydelser angivet for FCR-markedet i ”TB1 VP – Garantiskema og driftspunkter” for Krebs, da totalentreprisekontraktens punkt 8.3 alene er en sanktionsbestemmelse for den garanterede reguleringsevne.

Det forhold, at Billund Varmeværk har fået bistand fra Ingeniør Huse A/S, medfører, at Billund Varmeværk i forbindelse med evalueringen af kvalitet, herunder teknisk løsning og beskrivelse, burde have drøftet tilbudsgivernes systemydelser med henblik på at sikre deres indhold og realitet.

Regelsæt vedrørende aFRR

Billund Varmeværk har ikke tydeligt oplyst til Exodraft, hvilket regelsæt der skulle anvendes vedrørende aFRR med den konsekvens, at Exodraft anvender de gamle regler, mens de øvrige tilbudsgivere anvender de nye.

Der er i fælles europæisk regi udviklet en algoritme, som gør de europæiske TSO'er i stand til at koble alle de nationale aFRR-markeder (Automatic Frequency Reserve) sammen i ét fælles europæisk energiaktiveringsmarked. Dette projekt kaldes PICASSO. PICASSO muliggør aFRR på 100 %.

Exodraft har i udbudsprocessen drøftet de nye regler for aFRR med Billund Varmeværk, og her har Exodraft gjort Billund Varmeværk opmærksom på, at Exodraft og andre tilbudsgivere med gældende regler kun kan tilbyde aFRR på 50 %. Exodraft stillede spørgsmål ved, om Billund Varmeværk ønskede angivelse af aFRR efter gældende regler på tidspunktet for afgivelse af tilbud eller de nye regler pr. 1. oktober 2024.

På forhandlingsmøderne gjorde Exodraft opmærksom på, at virksomheden ville afgive driftspunkter efter de gældende regler for aFRR på tidspunktet for afgivelse af tilbud, dvs. efter de gamle regler. Billund Varmeværk og Ingeniør Huse A/S havde derfor viden om, at Exodraft havde anvendt de gamle regler. Krebs og Wicotec har angivet aFRR efter de nye regler pr. 1. oktober 2024, hvilket medfører tilbud med oplysninger, som ikke kan sammenlignes for så vidt angår aFRR.

Det er uklart i udbudsmaterialet, om aFRR skulle angives efter de gældende regler på tidspunktet for afgivelse af tilbud eller efter de nye regler pr. 1. oktober 2024. Billund Varmeværk, herunder Ingeniør Huse A/S som rådgiver for Billund Varmeværk, burde i udbudsprocessen have tydeliggjort og informeret tilbudsgiverne om, hvilket regelsæt for aFRR der skulle finde anvendelse i udbudsprocessen. Risikoen for uklarheder i betingelser og bestemmelser i forbindelse med tildelingsproceduren påhviler efter fast klagenævnspraksis ordregiveren.

Billund Varmeværks evaluering vedr. kompressorer

Billund Varmeværks tildelingsbeslutning er truffet i strid med ligebehandlingsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, idet Billund

Varmeværk har givet kritik til Exodraft for at anvende en ny kompressortype, mens Billund Varmeværk har undladt at kommentere på Krebs' valg af en ny kompressortype.

Af udbudsbetingelsernes pkt. 5.2.2 vedrørende underkriteriet Teknisk løsning fremgår: ”**Robust teknologi:** Der lægges generelt vægt på, at de enkelte komponenters virkningsgrad, kvalitet, levetid og leveringstid beskrives, samt at der er valgt komponenter med høj virkningsgrad, god, robust og holdbar kvalitet, lang levetid og kort leveringstid med sikkerhed overholdelse af leveringstiden.”

Billund Varmeværk gav Exodrafts tilbud negativ kritik i forhold til virksomhedens valg af kompressortype i tilbudsevalueringens pkt. 5.3, hvor det fremgår: ”Der tilbydes et pladsbygget anlæg, hvoraf den valgte anlægsopbygning og kompressortypes kvalitet samt robusthed, vurderes at være begrænset beskrevet, da erfaringer fra tilsvarende varmepumpeinstallationer på markedet synes at mangle.”

Billund Varmeværk har under sagen for klagenævnet gjort gældende, at kompressorerne i Krebs' tilbudte anlæg er blevet større, hvilket må forstås således, at der er tale om en ny kompressortype. Kompressorerne udgør en kritisk komponent i et varmepumpeanlæg, og det burde således tilsvarende have ført til negativ kritik, at Krebs ikke leverede kompressorer af robust teknologi.

Billund Varmeværk undlod imidlertid i evalueringen af Krebs' tilbud at nævne Krebs' valg af en ny kompressortype. Samtidigt vægtede det positivt i evalueringen, at Krebs tilbød en varmepumpeopbygning, der ”vurderes at være en afprøvet teknologi”.

Billund Varmeværk har gjort gældende, at tildelingsbeslutningen ikke har taget afsæt i en fejlbehæftet tilbudsevaluering, idet tilbuddene – som det er krævet i henhold til udbudsreglerne – er evalueret efter deres indhold, og uden at der har været grundlag for at betvivle rigtigheden af tilbudsoplysningerne.

Drift og vedligeholdelse

Der er ikke i Krebs' tilbud anført et urealistisk lavt beløb til drift og vedligeholdelse af den tilbudte installation. De tal, som Krebs har anført i sin tilbudsliste, har således ikke givet Billund Varmeværk anledning til at betvivle rigtigheden af oplysningerne.

Det er et udbudsretligt grundprincip, at en ordregiver ved tilbudsevalueringen kan lægge indholdet af et tilbud til grund, og at der således alene i tvivlstilfælde er pligt til at foretage en nærmere kontrol af oplysningerne eller dokumentationen i det afgivne tilbud, jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 82, stk. 4, 3. pkt., samt blandt andet klagenævnets kendelse af 1. oktober 2009, Cimber Air A/S mod Forsvarskommandoen, og kendelse af 30. september 2014, Hass & Berg A/S mod Erhvervsakademi Aarhus.

Billund Varmeværk har ikke handlet i strid med forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 84 ved ikke at betragte og håndtere Krebs' tilbud som unormalt lavt. Det følger af klagenævnets faste praksis, at en ordregiver er tillagt et bredt skøn ved vurderingen af, om et tilbud forekommer unormalt lavt, jf. eksempelvis klagenævnets kendelse af 10. februar 2023, Siemens Healthcare A/S mod Region Sjælland.

Exodraft har tilbudt en optionspris på drift og vedligeholdelse fra år 2-5 på [REDACTED] kr. årligt. Fra år 5-20 er Exodrafts opgjorte omkostning til drift og vedligeholdelse sat til [REDACTED] kr. årligt.

Krebs har tilbudt en optionspris på drift og vedligeholdelse fra år 2-5 på [REDACTED] kr. årligt. Fra år 5-20 er Krebs' opgjorte omkostning til drift og vedligeholdelse ligeledes sat til [REDACTED] kr. årligt.

I og med at Krebs' omkostning for drift og vedligeholdelse i år 5-20 ikke er sat lavt i forhold til den tilbudte optionspris på år 2-5, som Krebs vil være kontraktuelt forpligtet af, har Billund Varmeværk ikke haft anledning til at betvivle rigtigheden af opgørelsen. Den årlige omkostning fremstår heller ikke urealistisk lav i forhold til drift- og vedligeholdelsesomkostningen som opgjort af Exodraft. At Krebs' drifts- og vedligeholdelsesomkostning er lavere end Exodrafts, beror efter Billund Varmeværks opfattelse på, at der er tale om to forskellige varmepumpeanlæg, som har forskellige behov for vedligehold.

Billund Varmeværk har i hele udbudsprocessen, herunder i forbindelse med tilbudsevalueringen, været bistået af eksterne tekniske rådgivere, der ikke har vurderet, at Krebs' oplyste årlige drift- og vedligeholdelsesomkostninger fremstår urealistiske.

Det er uden betydning, hvad Fenagy A/S måtte have tilbudt Exodraft i forbindelse med andre projekter, hvor Exodraft selv har tilbudt en varmepumpe fra Fenagy A/S.

Billund Varmeværk har alene efterspurgt standard service ("Serviceomkostning kr/år") i forbindelse med udbuddet. Der har således ikke på tilsvarende måde som i Exodrafts eksempel været krav om, at der skulle indregnes priser på en ekstra garanti i form af en "Driftssikring"/"Totalgaranti".

Exodrafts eksempler på omkostninger til drift og vedligeholdelse ved andre projekter er således uden relevans, idet der i disse eksempler har indgået forpligtelser i relation til drift og vedligeholdelse, der ligger ud over det, der har været krævet ved det gennemførte udbud.

Undervejs i udbudsprocessen fremkom Billund Varmeværk med en præcisering i rettelsesbladets pkt. 37, hvoraf det fremgår, at "Det skal præciseres at service og vedligeholdelsesomkostninger over 20 år skal indeholde det lovpligtige eftersyn og alle de anbefalede service- og vedligeholdelses udgifter". Det har ikke været angivet i udbudsmaterialet, at tilbudsgiverne i tilbuddet skulle indkalkulere omkostninger til udskiftning af kompressorer i forbindelse med havari eller lignende. Billund Varmeværk har således med rette kunne lægge til grund, at der i Krebs' opgjorte omkostning til drift og vedligeholdelse i år 5-20 indgår de relevante omkostninger til renovering af kompressorer.

Som udbudsmaterialet var udformet, har der ikke været grundlag for at indregne omkostninger til udskiftning af alle kompressorer. Det har således ikke udgjort et ligebehandlingsmæssigt problem, at Krebs i sin opgørelse af omkostninger til drift og vedligeholdelse ikke havde indregnet omkostninger til udskiftning af alle kompressorer. Derfor har der heller ikke været grundlag for, at Billund Varmeværk skulle justere drifts- og vedligeholdelsesomkostninger i relation til Krebs eller Exodraft.

Der foreligger ikke dokumentation for, at alle kompressorer vil skulle skiftes inden for 20 år. Det er i øvrigt helt naturligt, at der ikke vil være behov for en sådan totaludskiftning, idet det må forventes, at kompressorerne tilbudt af Krebs vil kunne renoveres eller reparerer ved et eventuelt havari.

Ingeniør Huse A/S har generelt kendskab til drifts- og vedligeholdelsesomkostninger forbundet med Fenagy A/S' varmepumper, og disse omkostninger har ved Billund Varmeværks udbud ikke fremstået usædvanlige på nogen måde.

Som delkriteriet vedrørende "Serviceplan" var formuleret, og som Krebs' tilbud var udformet, har der ikke været noget grundlag for at evaluere tilbuddet negativt ud fra Exodrafts misforståede præmis om, at der ville være behov for at udskifte samtlige kompressorer inden for 20 år fra idriftsættelsen.

Der har i øvrigt ikke indgået nogen oplysninger i Krebs' tilbud, der har givet Billund Varmeværk anledning til at tro, at Krebs ikke har indregnet alle relevante omkostninger.

Billund Varmeværk vil kunne udøve sædvanlige misligholdelsesbeføjelser over for Krebs, hvis Krebs ikke kan levere i overensstemmelse med det tilbudte.

Systemydelser

Der har ikke været noget grundlag for at betvivle rigtigheden og sagligheden af de oplysninger vedrørende systemydelser, der fulgte af Krebs' tilbud. Der har således ikke foreligget et sådan tvivlstilfælde, der har givet Billund Varmeværk anledning til at foretage en nærmere kontrol af Krebs' tilbud.

I den indgåede totalentreprisekontrakt er en væsentlig sanktionsbestemmelse for det tilfælde, at leverandøren ikke kan levere som tilbudt. Sanktionsbestemmelsen omfatter den tilbudte varmepumpes reguleringsevne, som er en forudsætning for blandt andet levering af systemydelser. Sanktionsbestemmelsen relaterer sig således til alle punkter i garantiskemaet vedrørende varmepumpens reguleringsevne/hastighed.

Med den pågældende bestemmelse har Billund Varmeværk sikret sig imod, at tilbudsgivere har kunnet spekulere i at tilbyde systemydelser, som det ikke

er muligt at opnå. Også af denne grund bestrides det, at Billund Varmeværk har været forpligtet til at reagere på de systemydelser, som Krebs har oplyst i sin tilbudsliste.

Wicotec har i sin tilbudsliste angivet systemydelser, der stort set er identiske med systemydelserne angivet af Krebs, hvilket understøtter, at der er tale om et realistisk antal.

Krebs havde i sin tilbudsbeskrivelse beskrevet og redegjort for, hvordan der reguleres hurtigere end 1140 kW/min, når der skal leveres på FCR-markedet. Krebs havde eksplicit beskrevet og forholdt sig til FCR-ydelsen i sit tilbud og havde brugt formuleringen ”garanteres” om de tilbudte effekter.

Krebs’ tilbud indgår endvidere som en del af kontraktgrundlaget, jf. totalentreprisekontraktens pkt. 3.1, hvorfor Billund Varmeværk under alle omstændigheder vil kunne gøre misligholdelsesbeføjelser gældende, hvis det leverede ikke lever op til det tilbudte. Billund Varmeværk har således ikke haft noget udbudsretligt grundlag for at se bort fra eller regulere Krebs’ tilbudsoplysninger i relation til systemydelser, og det vil således alene være et kontraktuelt anliggende, hvis det viser sig, at Krebs’ tilbudte varmepumpeanlæg ikke lever op til det tilbudte.

Regelsæt vedrørende aFRR

Det har været entydigt klart for tilbudsgiverne, at der ved opgørelsen af systemydelser kunne tages udgangspunkt i de nye regler for aFRR gældende per 1. oktober 2024, idet den udbudte installation først idriftsættes i 2025. Leverandøren skal kunne eftervise de værdier, der er angivet i garantismaet, og eftersom anlægget først idriftsættes i 2025, vil de nye regler være gældende under garantitest. Det savner grundlæggende mening, at tilbudsgiverne ved deres tilbudsafgivning skulle basere deres tilbud på regler, som med sikkerhed ikke længere ville være gældende på idriftsættelsestidspunktet.

Det var ikke et krav for tilbudsafgivningen, at der skulle redegøres for grundlaget for beregningen af systemydelser, hvorfor Billund Varmeværk reelt ikke er bekendt med, hvilket regelsæt de enkelte tilbudsgivere har lagt til grund for beregningen af de anførte systemydelser.

Det bestrides, og er da heller ikke på nogen måde dokumenteret ved referater eller lignende, at Billund Varmeværk og dennes tekniske rådgiver i forbindelse med forhandlingsmøderne skulle have bekræftet eller på anden måde antydnet over for Exodraft, at der ved tilbudsafgivningen skulle tages udgangspunkt i regler, der ikke længere ville være gældende på idriftsættelsestidspunktet.

Det bestrides tillige, at Billund Varmeværk og dennes tekniske rådgiver i forbindelse med forhandlingsmøderne skulle være blevet bibragt en viden om, at Exodraft havde til hensigt at afgive tilbud på baggrund af de ophævede gamle regler på idriftsættelsestidspunktet.

Det er Exodrafts ansvar, at virksomheden har lagt de gamle regler til grund for beregningen af systemydelser, og Billund Varmeværk har således handlet i fuld overensstemmelse med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet ved at evaluere tilbuddene i overensstemmelse med deres indhold.

Billund Varmeværks evaluering vedr. kompressorer

Exodraft er af den opfattelse, at Billund Varmeværk har tillagt et forhold vedrørende de tilbudte kompressorer negativ betydning i forhold til Exodrafts tilbud, men ikke i forhold til Krebs' tilbud.

Synspunktet relaterer sig til delkriteriet ”Robust teknologi”, der indgik som ét ud af 12 delkriterier, der var opstillet af Billund Varmeværk i relation til underkriteriet ”Teknisk løsning”, der vægtede 35 %.

Evalueringen af tilbuddene fra Krebs og Exodraft i relation til delkriteriet ”Robust teknologi” er foretaget i fuld overensstemmelse med udbudsbetingelserne og har ligget inden for Billund Varmeværks skønsmæssige beføjelser.

Exodrafts synspunkt synes fejlagtigt at basere sig på, at det alene skulle være de tilbudte kompressorer, der blev evalueret i forhold til det pågældende delkriterium. Delkriteriet var imidlertid beskrevet således i udbudsbetingelsernes afsnit 5.2.2: ”**Robust teknologi:** Der lægges generelt vægt på, at de enkelte komponenters virkningsgrad, kvalitet, levetid og leveringstid beskrives, samt at der er valgt komponenter med høj virkningsgrad, god, robust og holdbar kvalitet, lang levetid og kort leveringstid med sikkerhed overholdelse af

leveringstiden.” Det var således ikke alene kompressorer, men alle de valgte komponenter, der blev fokuseret på i forhold til delkriteriet.

Billund Varmeværk kan i det hele stå inde for den evaluering af tilbuddene fra Krebs og Exodraft i relation til delkriteriet ”Robust teknologi”, som er kommet til udtryk i evalueringsnotatets side 5. Evalueringen af delkriteriet blev foretaget af Billund Varmeværk i samarbejde med Billund Varmeværks tekniske rådgiver, Ingeniør Huse A/S.

Som det fremgår af Billund Varmeværks begrundelser for pointtildelingen, fremkom tilbudsgiverne med meget forskellige tilbudsbesvarelser i forhold til det pågældende kriterium, og det var derfor også i fuld overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet, at Billund Varmeværk vurderede tilbuddene forskelligt og fremkom med forskellige begrundelser.

Krebs og Exodrafts tilbud opnåede i øvrigt stort set samme samlede vurdering i forhold til underkriteriet ”Teknisk løsning”, som delkriteriet relaterede sig til, idet Krebs’ tilbud opnåede en vægtet pointscore på 2,60, mens Exodrafts tilbud opnåede en vægtet pointscore på 2,51.

Ad påstand 6

Exodraft har gjort gældende, at tildelingsbeslutningen skal annulleres, idet Billund Varmeværks evaluering har været mangelfuld i en sådan grad, at tildelingsbeslutningen er foretaget i strid med ligebehandlingsprincippet.

Billund Varmeværk har gjort gældende, at der intet grundlag er for at annullere tildelingsbeslutningen. Exodraft ikke har løftet bevisbyrden for, at de hævdede overtrædelser af udbudsreglerne har påvirket udfaldet af udbuddet og dermed tildelingen af kontrakten.

Hvis klagenævnet skulle give Exodraft medhold i påstand 3 og 4, kan det ikke føre til annulation af tildelingsbeslutningen, idet påstandene i realiteten vedrører Billund Varmeværks håndtering af en option med en yderst begrænset værdi set i forhold til den samlede pris med forbrug, som har dannet grundlag for opgørelsen af ”TCO pr. MW - Evalueringspris (kr.)”.

Exodrafts pris for option 8 på [REDACTED] kr. skal sammenholdes med, at Exodrafts samlede pris med forbrug var på [REDACTED] kr. Uanset om Krebs’ og Wicotechs priser for option 8 skulle have været sat til et lidt højere beløb

end Exodrafts pris for option 8 – hvilket bestrides – ville det kun have ændret den samlede pointopgørelse marginalt, og uden at det ville ændre rangordningen mellem de tre tilbudsgivere. Der var en ikke uvæsentlig forskel på 0,28 vægtede points mellem tilbuddene fra Krebs og Exodraft i førstnævntes favør.

Selv hvis klagenævnet skulle være af den opfattelse, at Billund Varmeværk formelt set skulle have set bort fra Exodrafts pris for option 8 frem for at tillægge prisen til Krebs' og Wicotecs samlede priser, ville det heller ikke have ændret noget i forhold til matematikken i evalueringen.

Exodraft har ikke under sagen fremhævet, hvad det er for overtrædelser af udbudsreglerne, samt hvilke af de nedlagte påstande der skal føre til, at tildelingsbeslutningen skal annulleres af klagenævnet.

Klagenævnet udtaler

Ad påstand 3 og 4

Det følger af udbudslovens § 160, stk. 1, blandt andet, at en ordregiver i udbudsmaterialet skal fastlægge og beskrive indholdet af ”alle dele” af evalueringsmodellen.

Ved fastsættelse af selve evalueringsmodellen har en ordregiver som udgangspunkt et vidt skøn. En evalueringsmetode, der er beskrevet i udbudsmaterialet i overensstemmelse med udbudslovens § 160, stk. 1, kan ikke tilsidesættes, hvis den er gennemsigtig og overholder ligebehandlingsprincippet, jf. udbudslovens § 160, stk. 2.

Det er i bekendtgørelse nr. 1078 af 29. juni 2022 om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester § 15 fastsat, at udbudslovens § 160 finder anvendelse på udbud efter forsyningsvirksomhedsdirektivet.

Bestemmelsen i udbudslovens § 160 fik sin nuværende affattelse ved lov nr. 204 af 5. marts 2019. Af lovforslagets specielle bemærkninger til bestemmelsen i lovforslag nr. L 125 af 12. december 2018 fremgår følgende blandt andet:

”Pligten i lovforslaget til at fastlægge og beskrive indholdet af alle dele af evalueringsmodellen i udbudsmaterialet går videre end praksis fra Klagenævnet for Udbud, hvor det er fastslået, at der ikke i alle tilfælde er en pligt til at beskrive indholdet af alle dele af evalueringsmodellen.

Med § 160, stk. 1, foreslås der indført en pligt til at fastlægge og beskrive indholdet af alle dele af evalueringsmodellen i udbudsmaterialet, herunder hvordan parametrene fastlægges.

Formålet med den foreslåede bestemmelse er at styrke den forudgående gennemsigtighed, herunder tilbudsgiveres mulighed for at optimere tilbud. Samtidig understøttes hensynet til ligebehandling af tilbudsgiverne. Med den foreslåede bestemmelse har ordregivere fortsat et vidt skøn i forhold til at fastlægge evalueringsmodellen, men indholdet af alle dele af evalueringsmodellen skal beskrives i udbudsmaterialet.

Bestemmelsen implementerer ikke en artikel i udbudsdirektivet, men går videre end den pligt til forudgående gennemsigtighed, der følger af udbudsdirektivet.

...

Det fremgår af den foreslåede bestemmelse, at der ved evalueringsmodellen skal forstås det eller de værktøjer, der anvendes af ordregiver til at sammenstille tilbudsgivernes tilbud med henblik på at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Evalueringsmodellen vil eksempelvis være formler, pointmodeller, prismodeller og pointskala til bedømmelse af økonomiske og kvalitative kriterier for tildeling. Idet der kan være flere dele af en evalueringsmodel, f.eks. en pointmodel samt pointskalaer til at bedømme de økonomiske og kvalitative kriterier for tildeling, fremgår det af ordlyden af den foreslåede bestemmelse, at alle dele af evalueringsmodellen skal fastlægges og beskrives. Det betyder, at formler, pointmodeller, prismodeller, pointskalaer mv. er en del af evalueringsmodellen, og disse skal som følge heraf fastlægges og beskrives i udbudsmaterialet. Endvidere fremgår det a[t] indholdet af disse dele skal fastlægges og beskrives. Det betyder, at det ikke er tilstrækkeligt at angive værktøjerne, men indholdet af disse skal også beskrives.

...

Beskrivelsen af evalueringsmodellen medfører i forhold til evalueringen af de økonomiske kriterier, at det efter gennemførelsen af udbuddet og på baggrund af de indkomne priser er muligt at konstatere om evalueringsmodellen er anvendt præcis som beskrevet i udbudsmaterialet. Ordregiver kan ikke anvende dele af en evalueringsmodel, der ikke har væ-

ret beskrevet i udbudsmaterialet. Omvendt kan parametre i en evalueringsmodel afhænge af de indkomne tilbud, men det skal entydigt fastlægges og beskrives på forhånd i udbudsmaterialet, hvordan det vil ske.”

Det fremgår af udbudsbetingelsernes pkt. 5.2.1 blandt andet, at evalueringen af underkriteriet pris ville ske ”på baggrund af tilbudsgivers udfyldelse af punktet ”TCO pr. MW - Evalueringspris (kr.)” på fanebladet ”Forside” i vedlagte tilbudsliste.”

Af tilbudslisten kan det udledes, at den evalueringstekniske pris, som fremgår af punktet ”TCO pr. MW - Evalueringspris (kr.)”, indeholdt summen af blandt andet samtlige optioner, uanset at der i udbudsbekendtgørelsens punkt II.2.11 var krydset ”nej” til optioner. Ifølge tilbudslisten ville en option, der ikke blev tilbudt, dermed ikke blive medregnet i den evalueringstekniske pris.

Det fremgår imidlertid ikke klart af udbudsbetingelserne, tilbudslisten eller den efterfølgende annoncering angående option 8, hvorledes Billund Varmeværk ville forholde sig til den evalueringstekniske pris, hvis ikke alle tilbudsgivere afgav tilbud på samtlige optioner, og dette ikke var udtryk for, at disse tilbudsgivere havde taget forbehold. Evalueringsmetoden har dermed ikke været entydigt fastlagt og beskrevet på forhånd.

Den måde, som Billund Varmeværk valgte at gennemføre evalueringen på, er ikke beskrevet i udbudsmaterialet.

Klagenævnet finder på denne baggrund, at Billund Varmeværk herved har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36 og bekendtgørelse nr. 1078 af 29. juni 2022 § 15, jf. udbudslovens § 160, stk. 1.

Påstand 3 og 4 tages derfor til følge som nedenfor bestemt.

Ad påstand 5

Det følger af fast klagenævnspraksis, at en ordregiver har et vidt skøn ved den kvalitative evaluering af de enkelte tilbud og tildeling af point, og at klagenævnet alene tilsidesætter ordregiverens skønsmæssige vurdering, hvis

skønnet er usagligt, hviler på et objektivi forkert grundlag, eller hvis ordregiveren åbenbart har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregiverens skøn.

Det fremgår af udbudsbetingelsernes pkt. 5.2.4 vedrørende evaluering af tilbuddene i forhold til underkriteriet ”Arbejds miljø, Sikkerhed og Sundhed” blandt andet, at ”Personsikkerhed i forbindelse med opførelsen af varmepumpeanlægget vægtes højt. Det vægtes højt at varmepumpeanlægget er opbygget med henblik på største sikkerhedsmæssige hensyn under drift af anlægget. Tilbudsgiver opfordres til at vedlægge udførlig beskrivelse af håndteringen af personsikkerheden under opførelsen af varmepumpeanlægget, samt beskrivelse af de sikkerhedsmæssige hensyn der bliver taget i forbindelse med opstillingen af anlægget.”

Billund Varmeværk udsendte efter første tilbudsgennemgang rettelsesblad 1 af 6. maj 2024 med rettelser til blandt andet udbudsbetingelsernes pkt. 5.2.4.

Billund Varmeværk har ved evalueringen af Exodrafts tilbud vedrørende underkriteriet ”Arbejds miljø, Sikkerhed og Sundhed” lagt vægt på blandt andet, at der fremgår en kortere beskrivelse af personsikkerhed, og hvorledes Exodraft vil tilgå arbejdsprocesserne, men at det dog trak ned i vurderingen, at det ikke umiddelbart var beskrevet, hvordan eventuelle afvigelser, som ikke er i henhold til arbejdsprocesserne, håndteres.

Det fremgår af Exodrafts tilbud blandt andet, at Exodraft har flere ISO-certificeringer, herunder ISO 14001 og ISO 45001. Det fremgår endvidere, at Exodraft medsendte et dokument til tilbuddet, som beskriver virksomhedens håndtering af personsikkerhed. Exodraft har under sagens behandling ved klagenævnet fremlagt et certifikat for ISO 45001. Det er ikke oplyst, om certifikatet på den pågældende ISO-certificering var medsendt Exodrafts tilbud.

Det fremgår ikke af underkriteriet ”Arbejds miljø, Sikkerhed og Sundhed”, at der ville blive lagt vægt på ISO-certificeringer. Endvidere fremgår det ikke tydeligt af Exodrafts tilbud, hvorledes ISO-certificeringerne relaterer sig til underkriteriet ”Arbejds miljø, Sikkerhed og Sundhed”.

Klagenævnet finder på denne baggrund, at Billund Varmeværk ikke har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet ved ikke udtrykkeligt at lægge vægt på Exodrafts ISO-certificeringer.

Påstand 5 tages herefter ikke til følge.

Ad påstand 9

Det er Exodrafts hovedsynspunkt, at Billund Varmeværk har indgået en kontrakt med Krebs, som ikke indeholder de tilbudte optioner. Hovedsynspunktet bygger på det faktum, at den endelige kontraktsum, der fremgår af bekendtgørelsen om tildelingen af kontrakten, er 86.000.000 kr., mens Krebs' tilbudte pris var [REDACTED] kr. Dette indikerer ifølge Exodraft, at der ved den endelige tildeling er fravalgt nogle optioner.

Billund Varmeværk har hertil oplyst, at relevante optioner indgår i den kontrakt, Billund Varmeværk har indgået med Krebs, og at Billund Varmeværk ikke har medtaget værdien af de endnu ikke udnyttede optioner i opgørelsen af kontraktsummen i bekendtgørelsen om indgået kontrakt.

Klagenævnet finder på den baggrund ikke grundlag for at fastslå, at den indgåede kontrakt ikke indeholder samtlige tilbudte optioner.

Klagenævnet tager derfor ikke påstanden til følge.

Ad påstand 10

Det er Exodrafts hovedsynspunkt, at Billund Varmeværks tildelingsbeslutning tog afsæt i en fejlbehæftet tilbudsevaluering, da Krebs' udgift til drift og vedligeholdelse er unormalt lavt, da Krebs ikke er i stand til at levere minimumsreguleringsevnen i FCS, og da Billund Varmeværk ikke tydeligt har oplyst, hvilket regelsæt der skulle anvendes vedrørende aFFR.

Krebs' tilbud på samlede udgifter til drift og vedligeholdelse over 20 år er [REDACTED] kr. Exodrafts tilbud på samlede udgifter til drift og vedligeholdelse over 20 år er [REDACTED] kr.

Af forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 84, stk. 1, følger:

”Ordregivende enheder kræver, at de økonomiske aktører gør rede for de priser eller omkostninger, der er foreslået i tilbuddet, hvis tilbuddene forekommer at være unormalt lave i forhold til bygge- og anlægsarbejdet, varerne eller tjenesteydelserne.”

Bestemmelsen svarer til udbudsdirektivets artikel 69 og de dertilhørende betragtninger, som er gennemført ved udbudslovens § 169.

Det er ikke nærmere defineret heri eller i forarbejderne til udbudslovens § 169, hvornår et tilbud er unormalt lavt, og det vil således bero på et konkret skøn fra ordregiverens side, om et tilbud forekommer unormalt lavt. Ordregiveren har et forholdsvis frit skøn ved denne vurdering.

Billund Varmeværk har anført, at de tal, som Krebs har anført i sin tilbudsliste, ikke har givet Billund Varmeværk anledning til at betvivle rigtigheden af oplysningerne, bl.a. fordi Krebs' omkostning for drift og vedligeholdelse i år 5-20 ikke er sat lavt i forhold til den tilbudte optionspris på år 2-5, som Krebs vil være kontraktuelt forpligtet af, og fordi den årlige omkostning heller ikke fremstår urealistisk lav i forhold til Exodrafts opgørelse af drift- og vedligeholdelsesomkostningen. Billund Varmeværk har endvidere anført, at varmekæret i hele udbudsprocessen har været bistået af eksterne tekniske rådgivere, der ikke har vurderet, at de af Krebs oplyste årlige drift- og vedligeholdelsesomkostninger fremstår urealistiske.

Klagenævnet finder ud fra en samlet vurdering, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Billund Varmeværks skøn over, at prisen ikke forekom unormalt lav.

Exodraft har anført, at Krebs har fået væsentlige fradrag for systemydelse til FCR-markedet, som Krebs ikke kontraktuelt er sanktionsbundet til at levere, idet det med Krebs' angivne reguleringsevne ikke er muligt at levere minimumsreguleringsevnen for FCR-markedet.

Billund Varmeværk har hertil anført, at der ikke har været grundlag for at betvivle, at Krebs er i stand til at levere minimumsreguleringsevnen til FCR-markedet. Til støtte herfor har Billund Varmeværk bl.a. anført, at Krebs har beskrevet og redegjort for, hvordan der reguleres hurtigere end 1140 kW/min, når der skal leveres på FCR-markedet.

Klagenævnet finder, at Exodraft ikke har sandsynliggjort, at Krebs ikke er i stand til at levere minimumsreguleringsevnen i FCR.

Exodraft har anført, at Billund Varmeværk ikke tydeligt har oplyst, hvilket regelsæt der skulle anvendes vedrørende aFFR.

Billund Varmeværk har anført hertil, at den udbudte installation først idrættes i 2025, og at det derfor må have været klart for tilbudsgiverne, at der skulle tages udgangspunkt i de nye regler gældende pr. 1. oktober 2024.

Klagenævnet finder, at det må have været klart for alle rimeligt velinformerede og normalt omhyggelige tilbudsgivere, at tilbuddet skulle opfylde reglerne, som er gældende på tidspunktet, hvor den udbudte installation idrættes.

Klagenævnet tager derfor ikke påstanden til følge.

Ad påstand 6

Efter § 13, stk. 1, nr. 2, i lov om Klagenævnet for Udbud kan klagenævnet annullere en ordregivers ulovlige tildelingsbeslutning.

Klagenævnet har taget påstand 3 og 4 til følge og fundet, at udbudsmaterialet er uklart og ikke er egnet til at danne grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning.

Klagenævnet tager herefter påstand 6 om annulation til følge, idet klagenævnet finder, at det af Billund Varmeværk anførte om, at håndteringen af option 8 ikke har haft konkret betydning for selve evalueringen, ikke kan føre til et andet resultat.

Herefter bestemmes

Ad påstand 3

Billund Varmeværk A.m.b.a. har handlet i strid med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36 ved at tildele kontrakten til Krebs, idet tildelingsbeslutningen tog afsæt i en fejlbehæftet tilbudsevaluering, hvor Exodrafts pris på option 8 blev kopieret til de øvrige tilbudsgiveres tilbud.

Ad påstand 4

Billund Varmeværk A.m.b.a. har handlet i strid med udbudslovens § 160, idet tilbudsgiverne ikke er orienteret om alle dele af udbuddets evalueringsmodel, eftersom det ikke i udbudsbetingelserne klart og gennemsigtigt er angivet, hvordan evaluering af optioner ville blive foretaget, herunder med kopiering af priser fra tilbud til tilbud.

Ad påstand 5

Klagen tages ikke til følge.

Ad påstand 6

Billund Varmeværk A.m.b.a.'s beslutning af den 19. juni 2024 om at tildele den udbudte kontrakt til Krebs A/S annulleres.

Ad påstand 9-10

Klagen tages ikke til følge.

Billund Varmeværk A.m.b.a. skal vedrørende denne del af sagen inden 14 dage efter modtagelse af denne kendelse betale 40.000 kr. i sagsomkostninger til Exodraft Energy HP A/S.

Klagegebyret tilbagebetales.

Mads Stockholm