

(Tildelingsbeslutningen er efterfølgende annulleret af Biofos A/S og klagen herefter tilbagekaldt, således at delkendelsen er klagenævnets endelige afgørelse)

## K E N D E L S E

NCC Danmark A/S  
(advokat Anders Birkelund Nielsen og advokat Sofie Fischermann, begge Nordhavn)

mod

BIOFOS A/S  
(advokat Melanie Ottesen Palsgaard og advokat Kathrine Ahrenholt, begge Århus)

Klagenævnet har den 7. april 2026 modtaget en klage fra NCC Danmark A/S ("NCC").

NCC har anmodet om, at klagenævnet tillægger klagen opsættende virkning.

BIOFOS A/S ("BIOFOS") har protesteret mod, at der tillægges klagen opsættende virkning.

Klagenævnet har truffet afgørelse vedrørende opsættende virkning på det foreløbige grundlag, der foreligger, nemlig klageskrift med bilag 1-16, svarskrift med bilag A-DW, replik og duplik.

### Klagens indhold

Klageskriftet indeholder følgende påstande:

"Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at BIOFOS har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 ved at foretage en åbenbart urigtig bedømmelse af tilbuddet fra NCC, idet BIOFOS ved evalueringen af NCC's tilbud i forhold til underkriteriet "Organisation og bemanning" har vægtet det "*mindre positivt*", at der ikke var taget stilling til formænd for de enkelte arbejder, da BIOFOS i udbudsmaterialet klart havde tilkendegivet *enten*, at rollerne "entrepriseleder" og "formand" var sidestillede, eller at tilbudsgiverne i tilbuddet alene skulle beskrive én af disse roller, og da NCC tydeligt i sit tilbud havde redegjort for, hvilke tilbudte medarbejdere, der ville være "entrepriseleder" for de enkelte fagområder.

### Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at BIOFOS har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 ved at foretage en åbenbart urigtig bedømmelse af tilbuddet fra NCC, idet BIOFOS ved evalueringen af NCC's tilbud i forhold til underkriteriet "Organisation og bemanning" har vægtet det "*mindre positivt*", at der ikke ved alle referencerne i CV'erne er angivet en entreprisesum, selvom det ikke fremgik af udbudsmaterialet, at entreprisesum for de i CV'erne indeholdte referencer skulle angives.

### Påstand 3

Klagenævnet skal konstatere, at BIOFOS har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 ved at foretage en åbenbart urigtig bedømmelse af tilbuddet fra Per Aarsleff A/S, idet BIOFOS ved evalueringen af Per Aarsleff A/S' tilbud i forhold til underkriteriet "Organisation og bemanning" har vægtet det positivt, at meget få dele af arbejderne varetages af underentreprenører, selvom det fremgår af tilbuddets organisationsbeskrivelse, at de deltagende parter i samarbejdet består af flere forskellige selvstændige virksomheder, og selvom det følger af udbudsbetingelserne, at BIOFOS lægger vægt på "*I hvor høj grad organisationsplanen er enkel og viser en robust organisation" og er "en organisation med få underentreprenører og grænseflader"*.

### Påstand 4a

Klagenævnet skal konstatere, at BIOFOS har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 ved ikke at afvise tilbuddet fra Per Aarsleff A/S,

- da BIOFOS i udbudsbetingelserne havde fastsat, at tilbuddene maksimalt måtte indeholde 5 CV'er,

- da BIOFOS på baggrund af udbudsbetingelsernes udformning havde afskåret sig selv fra – ved evalueringen af tilbuddene – at inddrage CV'er ud over den tilladte grænse på maksimalt 5 CV'er,
- da det fremgik af udbudsmaterialet i forhold til underkriteriet "Organisation og bemanning", dels at tilbuddet "skal" indeholde CV'er for nøglepersoner, dels at tilbuddet "skal" indeholde "CV'er for de nøglepersoner, som varetager rollerne i organisationsplanen",
- da tilbuddet fra Per Aarsleff A/S indeholdt i alt syv CV'er, og
- da mindst én af de af Per Aarsleff A/S tilbudte og i organisationsplanen beskrevne – og af BIOFOS påkrævede – nøglepersoner ikke var omfattet af de fem første CV'er i Per Aarsleff A/S' tilbud.

#### Påstand 4b (subsidiær i forhold til påstand 4a)

Klagenævnet skal konstatere, at BIOFOS har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 ved at foretage en åbenbart urigtig bedømmelse af tilbuddet fra Per Aarsleff A/S, idet BIOFOS – uanset at de tilbudte CV'er efter formuleringen af udbudsbetingelserne var helt centrale i forhold til evalueringen af underkriteriet "Organisation og bemanning" – ikke ved evalueringen af tilbuddet fra Per Aarsleff A/S lod det trække væsentligt ned i vurderingen af tilbuddet, at tilbuddet formelt set manglende CV'er for mindst én nøgleperson (ud af i alt fire efterspurgte CV'er), da BIOFOS som følge af udbudsbetingelsernes udformning var afskåret fra at inddrage CV nummer seks og syv i Per Aarsleff A/S' tilbud.

#### Påstand 5

Klagenævnet skal annullere BIOFOS' beslutning af 25. marts 2026 om tildeling af hovedentreprise for nødoverløb til Per Aarsleff A/S."

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

#### Andre oplysninger i sagen

Sagen angår BIOFOS' offentlige (gen-)udbud efter udbudsloven af en bygge- og anlægskontrakt vedrørende hovedentreprise for nødoverløb. Kontraktens anslåede værdi er 60 mio. kr.

*Det forudgående, oprindelige udbud*

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 348015-2025 af 27. maj 2025, offentliggjort den 30. maj 2025, udbød BIOFOS første gang kontrakten som offentligt udbud.

Inden for tilbudsfristen afgav bl.a. NCC og Per Aarsleff tilbud.

Det fremgår af evalueringsrapport af 15. september 2025, at BIOFOS vurderede, at NCC havde afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Ved bekendtgørelse nr. 815303-2025 besluttede BIOFOS at annullere udbuddet. Af bekendtgørelsen fremgår bl.a.:

#### ”2.1.4. Generelle oplysninger

Yderligere oplysninger: Biofos har i perioden fra tildeling til nu haft drøftelser med den vindende tilbudsgiver om tekniske afklaringer. Biofos og den vindende tilbudsgiver har ikke kunne nå til enighed omkring de uklarheder, der er fundet i udbudsmaterialet. Biofos har derfor ikke indgået en entreprisekontrakt. Grundet uklarhederne i udbudsmaterialet har Biofos besluttet at annullere udbuddet. Biofos vil i det nye år genudbyde kontrakten.”

#### *Genudbuddet*

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 52704-2026 af 25. februar 2026, offentliggjort den 26. februar 2026, genudbød BIOFOS som offentligt udbud efter udbudslovens afsnit II bygge- og anlægskontrakten vedrørende hovedentreprise for nødoverløb.

Af udbudsbetingelserne fremgår bl.a.:

#### ”8. TILDELINGSKRITERIUM OG EVALUERING AF TILBUD

Tildelingskriteriet er bedste forhold mellem pris og kvalitet, jf. udbudslovens § 162, stk. 1, pkt. 3.

Underkriterier til tildelingskriteriet ”bedste forhold mellem pris og kvalitet” (vægtning anført i parentes):

- ”Pris” (20 %)
- ”Organisation og bemanning” (80 %)

...

### 8.1.1 Vedrørende evaluering af pris

Ved vurderingen af underkriteriet ”Pris” vil BIOFOS lægge vægt på:

- a) at den samlede entreprisesum er så lav som mulig.

BIOFOS tildeler point på baggrund af en lineær gennemsnitsmodel plus/minus 20 procent.

Der anvendes pointskala fra 0 til 10 point.

5 point tildeles gennemsnitsprisen (gennemsnitsprisen regnes som gennemsnittet af alle modtagne tilbud). 10 point gives til en evalueringsteknisk entreprisesum, der er 20 % (eller mere end 20 %) lavere end gennemsnitsprisen, mens en tilbudspris, der er 20 % (eller mere end 20 %) højere end gennemsnitsprisen vil blive tildelt 0 point. Imellem disse punkter tildeles point ved en lineær interpolation.

Matematisk kan omregningen af tilbudspriser i denne model ske ved brug af følgende formel:

$$\text{Point} = \text{minimum point} + (\text{maksimum point} - \text{minimum point}) * (1 - (\text{pris} - \text{LP}) / (\text{HP} - \text{LP}))$$

- hvor LP er den lave pris, som udløser maksimum point (gennemsnitspris minus 20 pct.)
- hvor HP er den høje pris, der udløser minimum point (gennemsnitspris plus 20 pct.)

### 8.2 Underkriteriet ”Organisation og bemanning”

Ordregiver vil evaluere tilbuddene i forhold til kriteriet ”Organisation og bemanning” på grundlag af tilbudsgivers organisationsplan og CV’er.

Tilbudsgiver skal aflevere en organisationsplan og CV’er for tilbudte nøglepersoner. ... Der må maksimalt vedlægges 5 CV’er i alt.

Tilbuddet skal indeholde to elementer:

Organisationsplan med redegørelse for den organisation og bemanning, der skal gennemføre opgaven (dvs. ikke kun nøglepersonerne, men hele bemanningen). Organisationsplanen skal vise rollefordelingen. Derudover skal organisationsplanen vise, hvilke arbejder der forventes udført i egenproduktion og i underentreprise, og hvordan dette fordeler sig i organisationsplanen.

CV'er for de nøglepersoner, som varetager rollerne i organisationsplanen med angivelse af nøglepersonens relevante uddannelse, kvalifikationer og erfaringer. CV'et må anføre op til fem referencer fra tidligere opgaver, som tilbudsgiver vurderer, er særlig relevant for den aktuelle opgave. CV'et bør beskrive nøglepersonens konkrete rolle og tidsmæssig allokering på hver af de særligt relevante referencer og begrunde, hvordan de tidligere opgaver tilfører en erfaring, der er særligt relevant for den aktuelle opgave. Tilbudsgiver bør anføre den tidsmæssige allokering pr. rolle i hele projektets anlægsperiode.

De tilbudte nøglemedarbejdere bør dække de nødvendige fagdiscipliner i henhold til opgavebeskrivelsen eller tilsvarende, herunder erfaring med blandt andet:

- Omlægning af anlæg i drift
- Etablering af spuns på åben vand
- Etablering af box culvert ledning
- Etablering af in-situ betonbygværker
- Dykkerarbejde

### 8.2.1 Vedrørende evaluering af organisation og bemanning

Ved vurdering af underkriteriet vil BIOFOS lægge vægt på:

a. I hvor høj grad organisationsplanen er enkel og viser en robust organisation – både i den interne bemanning, men også ift. opgaver der lægges i underentreprise – med klare og logiske kompetence- og ansvarsforhold, der understøtter projektet og BIOFOS' organisation. BIOFOS lægger vægt på en organisation med få underentreprenører og grænseflader.

b. I hvor høj grad de tilbudte nøglepersoner har konkret og relevant uddannelse, erfaring og kompetencer i forhold til deres rolle i organisationen, og at disse nyttiggøres i organisationen og projektet.

Der vil blive lagt særligt vægt på følgende nøglepersoner:

- Projektchef/projektleder
- Entrepriseleder/formand for byggegrube på åben vand
- Entrepriseleder/formand for konstruktioner (beton, armering, form)
- Entrepriseleder/formand for ledningsarbejder (omlægning og nyanlæg herunder kloak og brugsvand)

En nøgleperson må gerne varetage flere roller.

BIOFOS vil lægge særligt vægt på i hvor høj grad den pågældende nøgleperson har været til stede i de referencer, der er vedlagt vedkommendes CV og med hvilken rolle.

Yderligere vægter BIOFOS det særligt positivt, hvis nøglepersonerne samlet har erfaring med:

- Omlægning af nødoverløb i drift
- Etablering af spuns på åben vand
- Etablering af box culvert ledning
- Etablering af in-situ betonbygværker
- Dykkerarbejde

BIOFOS tildeler point fra en skala fra 0 til 10 med udgangspunkt i en samlet bedømmelse af tilbudsgivers opfyldelse af kriterierne a og b.

0 point tildeles et konditionsmæssigt tilbud med dårlig opfyldelse af kriterierne. 5 point tildeles et tilbud med en tilfredsstillende opfyldelse af kriterierne. 10 point tildeles et tilbud med bedst mulig opfyldelse af kriterierne. Imellem 0, 5 og 10 point tildeles hele point baseret på tilbuddet opfyldelse af kriterierne.

### 8.3 Evalueringsmetode (kvalitative underkriterier)

Der anvendes følgende pointskala fra 0-10. Nedenstående point afspejler alene pejlemærker på denne skala. Der kan således tildeles et hvilket som helst point mellem 0 og 10.

<i>10 Bedst mulige opfyldelse af kriteriet</i>
<i>9 Glimrende/fortrinlig opfyldelse af kriteriet</i>
<i>8 Meget god opfyldelse af kriteriet</i>
<i>7 God opfyldelse af kriteriet</i>
<i>6 Over middelt i opfyldelse af kriteriet</i>
<i>5 Middelt/tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet</i>
<i>4 Under middelt i opfyldelse af kriteriet</i>
<i>3 Mindre tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet</i>
<i>2 Ringt opfyldelse af kriteriet</i>
<i>1 Meget ringt opfyldelse af kriteriet</i>
<i>0 Dårlig opfyldelse af kriteriet (men konditionsmæssigt tilbud)</i>

”

### *NCC's tilbud*

Inden for tilbudsfristen den 27. februar 2026 modtog BIOFOS tilbud fra CG Jensen A/S, NCC, Per Aarsleff A/S ("Per Aarsleff") og Zøllner A/S.

Af tilbuddet fra NCC fremgår bl.a. et organisationsdiagram, hvor der indgår en projektleder og en entreprenør for fagområderne ”Byggegrube på åben vand”, ”Konstruktioner” og ”Ledningsarbejder”.

NCC's tilbud indeholder desuden fem CV'er for projektleder, faglig support for box culvert, entreprenør for byggegruber på åben vand, entreprenør for konstruktioner (beton, armering, form) og entreprenør for ledningsarbejder.

Referencerne for personen tildelt rollen ”faglig support for box culvert”, én af fem referencer for henholdsvis projektlederen og entreprenøren for konstruktioner samt to af fem referencer for entreprenøren for ledningsarbejder indeholder ikke entreprisenummer.

#### *Per Aarsleffs tilbud*

Af Per Aarsleffs tilbud fremgår bl.a.:

#### ”ORGANISATION

...

#### One Company

Aarsleff-koncernen består af en række specialiserede afdelinger og søsterselskaber med hver deres kernekompetencer. Til en entreprise som denne kan vi derfor trække på fælles erfaringer og ressourcer til at løse opgaven, og vi stiller således med vores spidskompetencer, når vi skal udføre Genudbud - Nødoverløb.

Dette samarbejde på tværs kalder vi *Aarsleff One Company*.

Med vores filosofi bag One Company optimerer vi organisationen med kompetencer fra hele Aarsleff-koncernen kombineret med en stor andel i egenproduktion, mens enkelte arbejder udføres i underentreprise.

Styrken ved One Company er, at vi reducerer brugen af underentreprenører samt antallet af grænseflader og interessenter, præcis som BIOFOS A/S lægger vægt på i udbudsbetingelser afsnit 8.2.1.

Samtidig sikrer vi, at BIOFOS A/S får en enkel og ukompliceret udførelse, idet vi har en klar fordeling af entreprisens opgaver og tydelige grænseflader.

De deltagende parter i One Company samarbejdet er:

- Aarsleff Anlæg & Byggeri: entreprisedelse, byggeplads, arbejdsmiljø, landmåling, kvalitet og miljø, bæredygtighed, jord-, kloak-, lednings- og betonarbejder samt vandbygning
- Aarsleff Fundering: byggegruber og grundvand
- Design & Engineering: interimskonstruktioner
- Wicotec Kirkebjerg: elarbejde

Til at sikre en ensartet og koordineret indsats gennem hele entreprisen etablerer vi en One Company styregruppe med ledelsesrepræsentanter fra Aarsleff Anlæg & Byggeri samt Aarsleff Fundering.

Styregruppen sikrer at samarbejdet forbliver tæt, beslutningsvejene korte samt at fokus er rettet mod både at opfylde både intentioner og specifikationer i projekt materialet til gavn for både projektet og BIOFOS.

### Projektorganisation

Vores projektorganisation er opbygget med en projektledelse bestående af en projektchef og en projektleder, hvor projektchefen varetager de kontraktuelle og administrative forhold, mens projektlederen varetager produktionsledelsen på tværs af de fire fagområder med henblik på at sikre den samlede udførelse.

Selve udførelsen er fordelt på de fire fagområder ledningsarbejder, in-situ beton, fundering og grundvand samt vandbygning. Hvert af disse fire fagområder er bemandede med en entrepriseder og en formand.

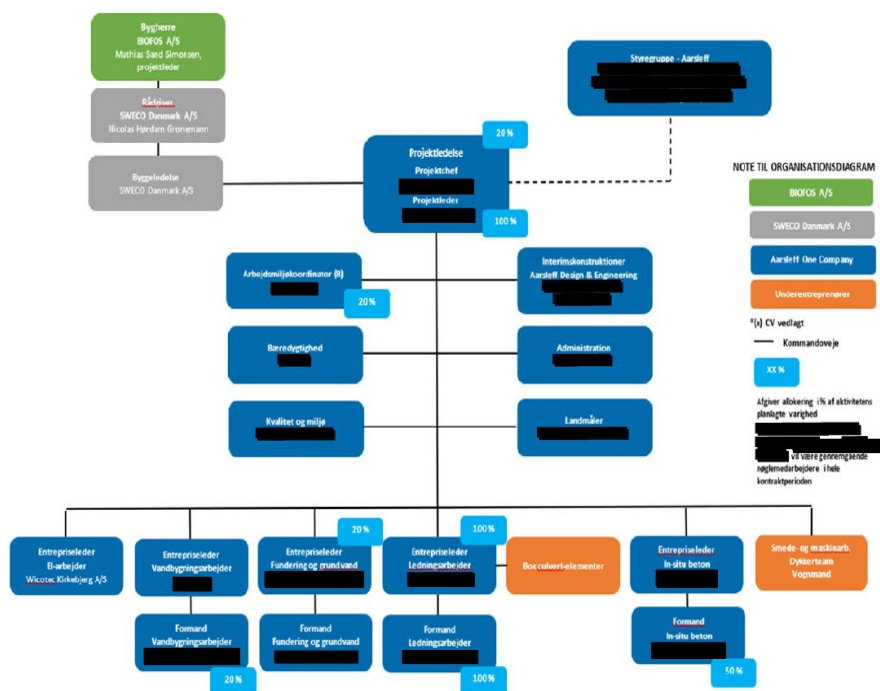
Hertil kommer underentreprenører i form af smede- og maskinarbejder, vognmand samt dykkerteam.

...

Vi har valgt ikke at lade vores nøglepersoner varetage flere roller i projektteamet.

...

GENUDBUD – NØDOVERLØB REFSHALEVEJ  
ORGANISATIONS DIAGRAM



»

Til Per Aarsleffs tilbud var vedlagt syv CV'er, der var nummereret og navngivet på følgende måde:

- CV nr. 1: Projektchef
- CV nr. 2: Projektleder
- CV nr. 3: Entrepriseleder – Fundering og grundvand
- CV nr. 4: Entrepriseleder for ledningsarbejder
- CV nr. 5: Formand for ledningsarbejder
- CV nr. 6: Formand for betonarbejder
- CV nr. 7: Formand for vandbygningsarbejder

*Tildelingsbeslutning af 11. marts 2026*

Af evalueringsrapport af 11. marts 2026 fremgår bl.a.:

### »3. Tildeling

Det er BIOFOS' vurdering, at Per Aarsleff har afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud baseret på bedste forhold mellem pris og kvalitet.

Resultatet af evalueringen er:

	<b>Pris</b>	<b>Organisation og CV'er</b>	<b>Samlet</b>
<b>Vægt</b>	<b>20 %</b>	<b>80 %</b>	<b>100 %</b>
CG Jensen	0,92	3,2	4,12
NCC	1,40	5,6	7,00
Per Aarsleff	0,37	7,2	7,57
Zøllner	1,31	4,8	6,11

...

### 7. Organisation og bemanning (80 %)

...

Som nærmere begrundet i de følgende afsnit, er tilbudsgiverne tildelt følgende point:

<b>Tilbudsgiver</b>	<b>Point</b>	<b>Vægtet point (80 %)</b>
CG Jensen	4	3,2
NCC	7	5,6
Per Aarsleff	9	7,2
Zøllner	6	4,8

...

## **NCC**

### Organisationsdiagram

NCC har afleveret et organisationsdiagram, der viser NCC's fulde organisation og hvordan den spiller sammen med BIOFOS' organisation. Det vægter positivt. Organisationsdiagrammet viser en tydelig rollefordeling og placering af ansvar mellem alle nøglepersoner, hvilket vægter positivt. NCC illustrerer også fordelingen af egenproduktion og konkrete underentreprenører.

Det vægter positivt, at der er beskrevet og angivet konkrete back-up personer for nøglepersonerne.

Det vægter mindre positivt, at der i NCCs interne organisation ikke er taget stilling til flere roller, blandt andet formænd for de enkelte arbejder. Ligeledes trækker det ned i vurderingen, at der er mange grænseflader og at der er mange underentreprenører, hvorfor en mindre del af arbejderne udføres i egenproduktion.

## CV'er

NCC har afleveret CV'er på alle de efterspurgte nøglepersoner. Alle CV'er viser, at nøglepersonerne har relevante uddannelser og kompetencer i forhold til deres roller i organisationen. De tilbudte nøglepersoner har alle erfaring i deres roller. Dog er der stor forskel på, hvorvidt nøglepersonerne har erfaring fra referencer, der er sammenlignelig med det udbudte projekt.

BIOFOS vurderer, at fire af CV'erne i nogen eller i høj grad har erfaring i deres roller fra referencer, der er sammenlignelige med det udbudte projekt. Af CV'et for den tilbudte projektleder fremgår det, at denne har relevant erfaring, men de beskrevne referenceprojekter i mindre grad er sammenlignelige med det udbudte projekt i forhold til størrelsen på opgaver og typen af entreprise. Dette vægter mindre positivt.

Det trækker ned i vurderingen af sammenlignelige referencer, at der ikke ved alle referencerne er angivet en entreprisenummer, og samtidigt er det ikke tydeligt beskrevet, hvor lang udførelsesperioden har været for de enkelte entrepriser.

I forhold til nøglepersonernes samlede erfaring med de efterspurgte kerneområder (nødoverløb i drift, spuns på åbent vand, box culvert ledning, in-situ beton og dykkerarbejder) har nøglepersonerne samlet set erfaring med alle kerneområderne på nær erfaring med omlægning af nødoverløb i drift. Dog har nøglepersonerne til sammen erfaring med omlæg af anlæg i drift.

## **Per Aarsleff**

### Organisationsdiagram

Per Aarsleff har afleveret et organisationsdiagram, der tydeligt viser fordelingen mellem egenproduktion og underentreprise. Opdelingen viser, at det er meget få dele af arbejderne, der varetages af underentreprenører. Det vægter positivt. Organisationsplanen viser en klar rolle- og ansvarsfordelingen i organisationen, hvilket også er vurderet positivt. Det er desuden meget tydeligt, hvilken bemanning Per Aarsleff tilbyder udover de tilbudte nøglepersoner, herunder formænd. Det vurderes tillige positivt. BIOFOS vurderer, at organisationen er enkel og virker robust i fordelingen af roller.

Det kunne have underbygget den robuste organisation endnu mere, hvis der var taget stilling til back-up. Dette har derfor trukket en smule ned i vurderingen. Samtidig kunne organisationsdiagrammet have været endnu

tydeligere på den direkte kommunikation mellem BIOFOS og Per Aarsleff.

### CV'er

Per Aarsleff har afleveret CV'er på alle de efterspurgte nøglepersoner. Per Aarsleff har afleveret syv CV'er, men da det alene er de første fem CV'er, som BIOFOS evaluerer på (jf. udbudsbetingelsernes afsnit 8.2), så har BIOFOS ikke lagt vægt på CV nr. 6 og nr. 7. CV nr. 6 vedrører en af de efterspurgte nøglepersoner og denne vurderes derfor ikke særskilt.

Alle tilbudte nøglepersoner har relevante referencer på de kerneområder, som BIOFOS har valgt at lægge særligt vægt på. CV'erne viser, at nøglepersonerne har relevant uddannelse og erfaring i deres roller på referenceprojekterne, hvilket vurderes positivt.

BIOFOS vurderer, at fire af CV'erne viser, at nøglepersonerne i særdeles høj grad har erfaring med entrepriser, der er sammenlignelige med det udbudte projekt. Særligt den tilbudte projektchef og den tilbudte projektleder har erfaring, der i særdeles høj grad er sammenlignelig med det udbudte projekt. Det femte CV viser, at den tilbudte nøgleperson i nogen grad har erfaring med projekter, der er sammenlignelige med det udbudte projekt.

I forhold til nøglepersonernes samlede erfaring med de efterspurgte kerneområder (nødoverløb i drift, spuns på åbent vand, box culvert ledning, in-situ beton og dykkerarbejder) har nøglepersonerne samlet set stor erfaring med alle kerneområderne på nær erfaring med omlægning af nødoverløb i drift. Dog har nøglepersonerne til sammen erfaring med omlæg af anlæg i drift.”

### *NCC's indsigelse mod evalueringen og tilbagekaldelse af tildelingsbeslutning af 11. marts 2026*

Ved mail af 19. marts 2026 til BIOFOS gjorde NCC indsigelse mod evalueringen. Af mailen fremgår bl.a.:

”Der er tale om en ikke-udtømmende opsummering af konstaterede fejl i tilbudsevalueringen.

- i. BIOFOS trækker fejlagtigt ned i vurderingen af NCC's CV'er, fordi der ikke indgår beløb/kontraktsum på alle referencer

...

- ii. Per Aarsleff leverer syv CV'er i tilbud

NCC har derudover konstateret, at BIOFOS fejlagtigt undladt at lade det trække *betydeligt* ned i vurderingen af Per Aarsleffs tilbud i forhold til underkriteriet ”Organisation og bemanding”, at én af Per Aarsleffs nøglepersoner *ikke* fremgår af de fem CV’er, som har indgået i evalueringen. Også denne fejl har efter vores vurdering *både* i sig selv *og* sammen med de øvrige konstaterede fejl afgørende betydning for udfaldet af tilbuds-evalueringen.

...

- iii. CG Jensens tilbudspris indgår i evalueringen af underkriteriet pris, selvom CG Jensen ikke opfylder egnethedskravene”.

Ved mail af 20. marts 2026 til NCC besvarede BIOFOS henvendelsen fra NCC:

”Det er vores opfattelse, at de forhold, I nævner som fejl i evalueringsrapporten, er af bagatelagtig karakter – både hver især og tilsammen. Til trods for det, så vil BIOFOS trække tildelingsbeslutningen tilbage i overensstemmelse med udbudslovens § 170. Vi vil herefter præcisere evalueringssrapporten, hvorefter vi vil sende tildelingsbeslutningen ud på ny.”

Ved meddelelse af samme dato på udbudsportalen Merccell orienterede BIOFOS samtlige tilbudsgivere om, at tildelingsbeslutningen af 11. marts 2026 blev tilbagekaldt, og at tilbudsevalueringen ville blive genoptaget i medfør af udbudslovens § 170. Af meddelelsen fremgår bl.a.:

”BIOFOS er efter meddelelsen af tildelingsbeslutningen af 11. marts 2026 blevet opmærksom på mindre fejl i den gennemførte tilbudsevaluering. På den baggrund har BIOFOS vurderet, at tildelingsbeslutningen tilbagekaldes.

...

Tilbudsevalueringen vil blive genoptaget i overensstemmelse med udbudsmaterialets tildelingskriterier og de udbudsretlige principper.”

### *Tildelingsbeslutning af 25. marts 2026*

Den 25. marts 2026 fremsendte BIOFOS en ny tildelingsbeslutning til NCC sammen med en revideret evalueringssrapport. Af evalueringssrapporten fremgår bl.a.:

#### ”2.2 Konditionsmæssighedsvurdering

Det er BIOFOS' vurdering af tre tilbudsgivere har afgivet et konditions-mæssigt tilbud. Følgende tilbud er dermed ukonditions-mæssigt:

### **CG Jensen**

...

### 3. Tildeling

Det er BIOFOS' vurdering, at Per Aarsleff har afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud baseret på bedste forhold mellem pris og kvalitet.

Resultatet af evalueringen er:

	<b>Pris</b>	<b>Organisation og CV'er</b>	<b>Samlet</b>
<b>Vægt</b>	<b>20 %</b>	<b>80 %</b>	<b>100 %</b>
NCC	1,37	5,6	6,97
Per Aarsleff	0,35	7,2	7,55
Zøllner	1,28	4,8	6,08

...

### 7. Organisation og bemanning (80 %)

...

### **NCC**

#### Organisationsdiagram

NCC har afleveret et organisationsdiagram, der viser NCC's fulde organisation og hvordan den spiller sammen med BIOFOS' organisation. Det vægter positivt. Organisationsdiagrammet viser en tydelig rollefordeling og placering af ansvar mellem alle nøglepersoner, hvilket vægter positivt. NCC illustrerer også fordelingen af egenproduktion og konkrete under-entreprenører.

Det vægter positivt, at der er beskrevet og angivet konkrete back-up personer for nøglepersonerne, da dette vurderes at understøtte en robust organisation.

Det vægter mindre positivt, at der i NCC's interne organisation ikke er taget stilling til flere af rollerne, blandt andet formænd for de enkelte arbejder. Ligeledes trækker det ned i vurderingen, at der er mange grænse-

flader mod eksterne rådgivere og entreprenører, og at der er mange underentreprenører og -leverandører, hvorfor en mindre del af arbejderne udføres i egenproduktion.

### CV'er

NCC har afleveret CV'er på alle de efterspurgte nøglepersoner. Alle CV'er viser, at nøglepersonerne har relevante uddannelser og kompetencer i forhold til deres roller i organisationen. De tilbudte nøglepersoner har alle erfaring i deres roller. Dog er der stor forskel på, hvorvidt nøglepersonerne har erfaring fra referencer, der er sammenlignelige med det udbudte projekt, så erfaringen kan nyttiggøres i projektet.

BIOFOS vurderer, at fire af CV'erne i nogen eller i høj grad har erfaring i deres roller fra referencer, der er sammenlignelige med det udbudte projekt. Af CV'et for den tilbudte projektleder fremgår det, at denne har relevant erfaring, men de beskrevne referenceprojekter vurderes imidlertid i mindre grad at være sammenlignelige med det udbudte projekt i forhold til størrelsen på opgaver og typen af entrepriser. Dette vægter mindre positivt.

Det vægter mindre positivt i vurderingen af CV'ernes referencer, at der ikke ved alle referencerne er angivet tydelig beskrivelse af referencens faktiske opgave og arbejder, hvorfor BIOFOS ikke har fuldt ud mulighed for at vurdere, om erfaringen fra referenceprojektet kan nyttiggøres på det udbudte projekt. Ydermere er der ikke på alle referencerne angivet en entreprisenummer, og samtidigt er det ikke tydeligt beskrevet, hvor lang udførelsesperioden har været for de enkelte entrepriser. Dette har også vægтет mindre positivt, da det dermed er uklart, hvor stort referenceprojektet faktisk er og om det dermed er en relevant erfaring, der er tilgået den pågældende nøgleperson.

I forhold til nøglepersonernes samlede erfaring med de efterspurgte kerneområder (nødoverløb i drift, spuns på åbent vand, box culvert ledning, in-situ beton og dykkerarbejder) har nøglepersonerne samlet set erfaring med kerneområderne spuns på åbent vand, box culvert ledning, in-situ beton og dykkerarbejder, hvilket har vægтет positivt. Nøglepersonerne ses dog ikke at have erfaring med omlægning af nødoverløb i drift, hvilket har vægтет mindre positivt. Dog har nøglepersonerne til sammen erfaring med omlægning af anlæg i drift, som i nogen grad er sammenligneligt.

NCC har samlet set leveret en god opfyldelse af underkriteriet.

### **Per Aarsleff**

#### Organisationsdiagram

Per Aarsleff har afleveret et organisationsdiagram, der tydeligt viser fordelingen mellem egenproduktion og underentreprise. Opdelingen viser, at det er meget få dele af arbejderne, der varetages af underentreprenører. Det vægter positivt. Der er desuden få grænseflader mod eksterne leverandører, hvilket også vægter positivt. Organisationsplanen viser en klar rolle- og ansvarsfordeling i organisationen, som tydelig understøtter BIOFOS' organisation, hvilket også er vurderet positivt. Det er desuden meget tydeligt, hvilken bemanning Per Aarsleff tilbyder udover de tilbudte nøglepersoner, herunder formænd. Det vurderes tillige positivt. BIOFOS vurderer, at organisationen er enkel og virker robust i fordelingen af roller.

Det kunne have underbygget den robuste organisation endnu mere, hvis der var taget stilling til back-up. Dette har derfor trukket en smule ned i vurderingen. Samtidig kunne organisationsdiagrammet have været endnu tydeligere på den direkte kommunikation mellem BIOFOS og Per Aarsleff.

### CV'er

Per Aarsleff har afleveret CV'er på alle de efterspurgte nøglepersoner. Per Aarsleff har afleveret syv CV'er, men da det alene er de første fem CV'er, som BIOFOS evaluerer på (jf. udbudsbetingelsernes afsnit 8.2), så har BIOFOS ikke lagt vægt på CV nr. 6 og nr. 7. CV nr. 6 vedrører en af de efterspurgte nøglepersoner og denne vurderes derfor ikke særskilt.

Alle tilbudte nøglepersoner har relevante referencer på de kerneområder, som BIOFOS har valgt at lægge særligt vægt på. CV'erne viser, at nøglepersonerne har relevant uddannelse og erfaring i deres roller på referenceprojekterne, hvilket vurderes positivt. Det angives tydeligt i CV'erne, hvilke arbejder de enkelte referenceprojekter omfatter, og hvor stort hvert enkelt projekt er. Det er desuden konkret angivet, hvor lang tid, den pågældende nøgleperson har været tilknyttet projektet, hvilket samlet set bidrager til at vise, hvor stor en erfaring der er tilgået fra projektet til den pågældende nøgleperson. Dette vægter positivt.

BIOFOS vurderer, at fire af CV'erne viser, at nøglepersonerne i særdeles høj grad har erfaring med entrepriser, der er sammenlignelige med det udbudte projekt. Særligt den tilbudte projektchef og den tilbudte projektleder har erfaring, der i særdeles høj grad er sammenlignelig med det udbudte projekt. Det femte CV viser, at den tilbudte nøgleperson i nogen grad har erfaring med projekter, der er sammenlignelige med det udbudte projekt.

I forhold til nøglepersonernes samlede erfaring med de efterspurgte kerneområder (nødoverløb i drift, spuns på åbent vand, box culvert ledning, in-situ beton og dykkerarbejder) har nøglepersonerne samlet set erfaring med kerneområderne spuns på åbent vand, box culvert ledning, in-situ beton og dykkerarbejder, hvilket har vægtet positivt. Nøglepersonerne ses dog ikke at have erfaring med omlægning af nødoverløb i drift, hvilket har vægtet mindre positivt. Dog har nøglepersonerne til sammen erfaring med omlæg af anlæg i drift, som i nogen grad er sammenligneligt.

Per Aarsleff har samlet set leveret en særdeles god opfyldelse af underkriteriet”.

### Parternes anbringender

#### Ad ”fumus boni juris”

NCC har under henvisning til det, som er anført ad påstand 1-5, gjort gældende, at betingelsen om ”fumus boni juris” er opfyldt.

BIOFOS har under henvisning til det, som er anført ad påstand 1-5, gjort gældende, at betingelsen om ”fumus boni juris” ikke er opfyldt.

Særligt vedrørende påstand 1 har NCC gjort gældende, at BIOFOS fejlagtigt og uberettiget har ladet det trække ned i vurderingen af NCC’s tilbud i forhold til underkriteriet ”Organisation og bemanning”, at der ikke var taget stilling til formænd for de enkelte arbejder. Fejlen har både i sig selv og sammen med de øvrige konstaterede fejl afgørende betydning for udfaldet af tilbudsevalueringen.

Selvom der i evalueringsrapporten af 25. marts 2026 står ”vægter mindre positivt” og ikke f.eks. ”trækker ned” i vurderingen, er det klart ud fra en helhedsvurdering af begrundelsen i evalueringsrapporten, at BIOFOS tillægger forholdet vedrørende manglende formænd en negativ betydning. BIOFOS har konsekvent i evalueringsrapporten af 25. marts 2026 anvendt formuleringen ”vægter mindre positivt” i sammenhæng med negativt ladede udtryk. Af evalueringsrapporten fremgår endvidere, at ”Det vægter mindre positivt, at der i NCC’s interne organisation ikke er taget stilling til flere af rollerne, blandt andet formænd for de enkelte arbejder. Ligeledes trækker det ned i vurderingen, at...” Ved at bruge ordet ”ligeledes” henviser BIOFOS til den første sætning, hvor der står, ”Det vægter mindre positivt”. Dermed må BIOFOS anse de to formuleringer – ”vægter mindre positivt” og ”trækker ned

i vurderingen” – for at have samme betydning. Formuleringen ”vægter mindre positivt” må derfor forstås på samme måde som ”trækker ned i vurderingen”.

NCC har i sit tilbuds organisationsplan meget tydeligt illustreret bl.a., hvem der er projektleder, og hvem der er entreprenører for hvert fagområde. Det har ikke været NCC's forståelse ved gennemgang af udbudsmaterialet, at ”formænd” kræves som særskilt rolle – udover entreprenører – i organisationsplanen.

Af udbudsbetingelserne fremgår alene, at tilbuddet skal indeholde en ”Beskrivelse af organisation og bemanning”. Videre følger af udbudsbetingelsernes pkt. 8.2, at organisationsplanen skal ”vise rollefordelingen” og ”vise, hvilke arbejder der forventes udført i egenproduktion og i underentreprise, og hvordan dette fordeler sig i organisationsplanen”. Det er således ikke i udbudsmaterialet angivet, hvilke ”roller” der præcis skal indgå i tilbudsgiverens organisationsplan.

Formuleringerne i udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1 peger klart i retning af, at BIOFOS ikke kræver både en entreprenør og en formand pr. fagområde i organisationen, men at der for hvert af de nævnte fagområder skulle være en person, der varetog de sidestillede roller som enten ”entreprenør” eller ”formand”, således at tilbudsgiverne kunne nøjes med at beskrive én af disse. Rollen i udbudsbetingelserne er skrevet som én samlet betegnelse; ”Entrepreneur/formand” (med skråstreg), hvilket signalerer, at der er tale om én rolle, men med to mulige betegnelser, ikke to obligatoriske, adskilte roller. BIOFOS opstiller de relevante fagområder som ”Entrepreneur/formand for ...” (byggegrube, konstruktioner, ledningsarbejder) og ikke som ”Entrepreneur for ...” og ”Formand for ...” i hver sin linje. BIOFOS har udtrykkeligt i udbudsbetingelserne fastsat, at ”En nøgleperson må gerne varetage flere roller”. Det harmonerer med, at roller kan samles (og at ”entrepreneur/formand” kan være én person), og det peger væk fra et krav om to forskellige personer pr. fagområde. BIOFOS lægger vægt på, at organisationsplanen er ”enkel og viser en robust organisation ... med klare og logiske kompetence- og ansvarsforhold”. Det passer bedre med en løsning, hvor man pr. fagområde udpeger én klar ansvarlig ”entrepreneur/formand”, end at man nødvendigvis skal vise to parallelle lederroller pr. fagområde. Samtidig måtte tilbudsgiverne alene vedlægge op til fem CV'er, og ikke otte CV'er, hvilket ellers måtte være udgangspunktet, hvis BIOFOS havde en forventning om,

at der skulle være en projektchef og en projektleder samt en entrepiseleder og en formand for hver af de tre områder (byggegrube på åbent vand, konstruktioner (beton, armering, form) og ledningsarbejder (omlægning og ny-anlæg herunder kloak og brugsvand)) nævnt i udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1. AB18 stiller desuden ikke krav om, at der i en hovedentreprise som den udbudte skal eller bør indgå en entrepiseleder og en formand i entreprenørens organisation. Det følger blot af AB18 § 29, at ”Entreprenøren skal udpege en person, der repræsenterer entreprenøren over for bygherren og tilsynet med hensyn til arbejdets tilrettelæggelse og udførelse, og som kan give og modtage meddelelser herom”.

Det har derfor ikke været gennemsigtigt for NCC eller for en ”almindeligt oplyst tilbudsgiver”, at BIOFOS krævede både en entrepiseleder og en formand for hvert fagområde i organisationsplanen, og at det ville blive tillagt negativ vægt, hvis formænd ikke indgik i den interne organisation for de enkelte arbejder.

Det følger af fast praksis, at ordregiver bærer risikoen for uklarheder i udbudsmaterialet, jf. bl.a. klagenævnets kendelser af 16. maj 2024, Nuuday A/S mod Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S, af 2. marts 2018, AV Form A/S mod Fællesindkøb Fyn m.fl., og af 15. februar 2018, Rengøring.com A/S mod Fredensborg Kommune.

Det er således BIOFOS’ risiko, at det var uklart, om formænd også skulle indgå i organisationsplanen, når der samtidig var angivet en entrepiseleder for hvert fag.

Det fremgår i øvrigt af NCC’s tilbud, at en typisk formandsrolles opgaver er lagt over på de enkelte tilbudte entrepiseledere for hvert fagområde.

En formand er ikke defineret i AB-reglerne, men er i praksis – for nogle entrepriser – en særskilt rolle, som har det daglige ansvar for at lede og koordinere håndværkerne inden for et bestemt fag eller område.

NCC har i sit tilbud angivet netop disse funktioner som en del af de tilbudte entrepiselederes opgaver. Alle relevante ledelsesopgaver og -funktioner for hvert fagområde er således tydeligt varetaget i NCC’s tilbud – blot alene under betegnelsen ”entrepiseleder”, fordi BIOFOS’ udbudsmateriale lagde op

til, at kun en ”entrepriseleder” eller en ”formand” for hvert fagområde skulle være en del af tilbudsgivers organisation.

Dette understreger yderligere, at det var fejlagtigt og usagligt af BIOFOS at tillægge det negativ betydning, at der ikke var taget stilling til formænd for de enkelte arbejder.

BIOFOS har derudover ikke tillagt manglende formænd i organisationsplanen nogen negativ betydning ved evalueringen af tilbuddet i det oprindelige udbud, selvom beskrivelserne vedrørende underkriteriet ”Organisation og bemanning” i udbudsbetingelsernes pkt. 8.2 og 8.2.1 er stort set identiske, og selvom udformningen af NCC’s organisationsplan i tilbuddet for henholdsvis det oprindelige udbud og genudbuddet er meget lig, herunder bl.a. i forhold til opdelingen af en projektleder og entrepriseledere for hver af de tre fagområder.

Det synes påfaldende, at også dette forhold, som ingen betydning havde for NCC under det oprindelige udbud – og som ikke fremgår af udbudsmaterialet i hverken det oprindelige udbud eller genudbuddet – pludselig har en direkte negativ betydning i genudbuddet.

Det følger af fast klagenævnspraksis, at klagenævnet tilsidesætter ordregivers skønsmæssige vurdering, hvis skønnet er usagligt, hviler på et objektive forkert grundlag, eller hvis ordregiveren åbenbart har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregiverens skøn, jf. bl.a. klagenævnets kendelse af 29. juni 2022, Kaunt A/S mod Københavns Kommune, og kendelse af 12. april 2024, Cubic Transportation Systems Limited mod Rejsekort & Rejseplan A/S.

BIOFOS hverken kan eller må lade det have negativ betydning i evalueringen, at formænd ikke indgår som en selvstændig rolle i NCC’s organisationsplan, da det ikke fremgår klart af udbudsmaterialet, at formænd skulle indgå som en selvstændig rolle i organisationsplanen.

Det er på den baggrund fejlagtigt og dermed usagligt, når BIOFOS tillægger manglende formænd i organisationsplanen negativ betydning i vurderingen, da det ikke fremgår af udbudsmaterialet, at en formand var en selvstændig

rolle i forhold til entrepriseder. Tilbudsevalueringen og tildelingsbeslutningen er således på dette punkt i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2.

Særligt vedrørende påstand 1 har BIOFOS gjort gældende, at evalueringen blev gennemført i overensstemmelse med udbudsmaterialet og principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2. BIOFOS har ikke foretaget en åbenbart urigtig bedømmelse af NCC's tilbud, og evalueringen af tilbuddet blev gennemført inden for grænserne for BIOFOS' vide skøn.

Det har – i overensstemmelse med gennemsigtighedsprincippet og udbudslovens § 160 – været klart for en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver, hvilke forhold BIOFOS ville tillægge vægt ved vurderingen af underkriteriet.

Det følger af fast praksis fra klagenævnet, at ordregiver ved kvalitative underkriterier ikke er forpligtet til at angive samtlige enkeltheder, som vurderingen omfatter, jf. bl.a. af klagenævnets kendelse af 17. november 2023, Capgemini Danmark A/S mod Skatteministeriet v/Udviklings- og Forenklingsstyrelsen. Der kan således ved evalueringen tillægges forhold betydning, som med rimelighed kan anses for omfattet af de offentliggjorte kriterier.

Endvidere har klagenævnet i kendelse af 26. oktober 2017, Jobi Værft A/S mod Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, fastslået, at ordregiver råder over et vidt skøn ved evalueringen af kvalitative kriterier, som kun kan tilsidesættes, hvis grænserne for skønnet åbenbart er overskredet, eller skønnet er udøvet usagligt. Dette er ikke tilfældet her.

Evalueringen af underkriteriet ”Organisation og bemanning” er klart, præcist og udtømmende beskrevet i udbudsmaterialet. BIOFOS har i udbudsbetingelserne tydeligt angivet de parametre og forudsætninger, som indgik i evalueringen af underkriteriet, ligesom det er udtrykkeligt beskrevet, hvordan pointtildelingen ville ske, jf. udbudsbetingelsernes pkt. 8.2 og pkt. 8.2.1.

Det følger udtrykkeligt af udbudsbetingelsernes pkt. 8.2, at BIOFOS ville evaluere tilbuddene på grundlag af organisationsplanen og CV'er for de tilbudte nøglepersoner, og at evalueringen ville ske på baggrund af en samlet kvalitativ bedømmelse af disse elementer.

Det er således eksplicit angivet, at tilbudsgiver skulle redegøre for den samlede tilbudte organisation og bemanning og ikke alene for nøglepersoner.

Tilbudsgiverne har dermed været fuldt informeret om både evalueringsmetoden og evalueringsparametrene for underkriteriet ”Organisation og bemanning”.

Det fremgår klart af udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1, at vurderingen bl.a. omfattede nøglepersoner angivet som ”Entrepriseleder/formand”, og at BIOFOS ved evalueringen ville lægge vægt på den samlede tilbudte organisation. Formuleringen kan ikke forstås som en begrænsning af BIOFOS’ mulighed for at tillægge betydning, om organisationen er tilstrækkeligt beskrevet i relation til de udførelses- og ledelsesnære roller. Udformningen af udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1 indebærer, at tilbudsgiverne selv skulle tage stilling til sammensætningen af organisationen og redegøre for, hvordan de relevante funktioner blev varetaget og beskrive det tilbudte på en måde, der dokumenterer kvalitet og robusthed. Det er herefter BIOFOS’ saglige skøn at vurdere tilbuddene inden for de offentliggjorte rammer, alene baseret på det angivne i tilbuddene.

NCC’s fortolkning af skråstregen mellem ”entrepriseleder/formand” som en begrænsning, hvorefter tilbudsgiver alene kunne beskrive én af rollerne, bestrides. Skråstregen skal i overensstemmelse med almindelig dansk sprogbrug forstås som enten ”og” eller som ”eller”, altså således, at der kan være tale om én rolle eller om to roller, som BIOFOS ønskede belyst i tilbuddene. Det fremgår herudover ikke af udbudsbetingelserne, at BIOFOS efterspurgte bestemte titler eller stillingsbetegnelser på de personer, der skulle udføre kontrakten. Der var derimod tale om funktionelle roller, som tilbudsgiver skulle beskrive indholdet af.

BIOFOS har under udbudsproceduren ikke modtaget spørgsmål vedrørende forståelsen af udbudsbetingelsernes pkt. 8.2 eller pkt. 8.2.1. Det fremstår derfor som en efterrationalisering, når NCC efterfølgende problematiserer forståelsen af disse bestemmelser.

BIOFOS burde ikke have oplyst, at fraværet af rollen som formand ville blive tillagt negativ vægt. Der kan ikke af forarbejderne til udbudslovens § 160

eller af praksis udledes nogen pligt for ordregiver til at opliste samtlige forhold, der kan trække ned i en kvalitativ evaluering. Det afgørende er, at det fremgår, hvilke forhold der tillægges positiv vægt, hvilket er sket.

Det må have stået en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver klart, at oplistningen af roller – herunder ”Entrepriseleder/formand” – angav forhold, som tilbudsgiver havde mulighed og ansvar for at inddrage og redegøre for, hvis tilbudsgiver ønskede at opnå den bedst mulige vurdering. Dette understøttes yderligere af formuleringen ”En nøgleperson må gerne varetage flere roller”.

Det burde også have stået en normal påpasselig tilbudsgiver klart, at det ikke var tilstrækkeligt blot at vedlægge CV’er og herpå angive de tilbudte personers titel og anse dette for tilstrækkeligt til at belyse personernes rolle i den tilbudte organisering. BIOFOS har ikke inddraget nye eller uvedkommende forhold i evalueringen.

NCC’s henvisning til AB18 § 29 er uden relevans. Evalueringen er gennemført på grundlag af udbudsbetingelserne og de offentliggjorte evalueringskriterier og ikke på baggrund af kontraktretlige bestemmelser om udførelsesfasen. AB18 § 29 regulerer entreprenørens forpligtelser efter kontraktindgåelse og begrænser ikke BIOFOS’ adgang til at foretage en kvalitativ vurdering af den tilbudte organisation i udbudsfasen.

Den påståede uklarhed i udbudsmaterialet understøttes ikke af de faktiske omstændigheder, idet tilbuddene viser, at delkriteriet ”Organisationsplan” i underkriteriet ”Organisation og bemanning” er blevet forstået ensartet af tilbudsgiverne.

Samtlige tilbudsgivere har i deres tilbud redegjort for deres tilbudte ”Organisation og bemanning” i overensstemmelse med udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1, herunder ved fremlæggelse af både organisationsplaner og CV’er for nøglepersoner samt beskrivelse af den øvrige bemanning, der indgår i gennemførelsen af den udbudte opgave. Dette understøtter, at udbudsbetingelsernes beskrivelse af evalueringsgrundlaget har været tilstrækkeligt klart og forståeligt for en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver.

Ifølge klagenævnets praksis skal der være tale om en reel og objektivt konstaterbar uklarhed, som er egnet til at vildlede tilbudsgiverne. Det er ikke

tilfældet, når tilbudsgiverne i praksis har udarbejdet deres tilbud på sammenlignelig vis og i overensstemmelse med de offentliggjorte krav og evalueringparametre.

Alle dele af evalueringsmodellen er fastlagt og beskrevet i udbudsmaterialet, jf. udbudslovens § 160, stk. 1. En evalueringsmetode, der er beskrevet i udbudsmaterialet i overensstemmelse med stk. 1, kan ikke tilsidesættes af klage- og retsinstanser, hvis den er gennemsigtig og overholder ligebehandlingsprincippet, jf. udbudslovens § 160, stk. 2.

Udbudsmaterialet har på den baggrund været tilstrækkeligt klart til, at evalueringsgrundlaget har været gennemsigtigt og forudsigeligt, og NCC har ikke løftet bevisbyrden for, at der forelå en uklarhed, som BIOFOS skal bære risikoen for.

Evalueringen af underkriteriet ”Organisation og bemanning” blev gennemført i overensstemmelse med udbudsbetingelserne, herunder pkt. 8.2 og pkt. 8.2.1, og på grundlag af NCC’s egen beskrivelse af den tilbudte ”Organisation og bemanning”, herunder i hvilket omfang den tilbudte organisationsplan dokumenterede en robust og sammenhængende organisation, der var egnet til gennemførelse af den udbudte opgave. Evalueringen har således ikke alene omfattet nøglepersonerne, men den samlede tilbudte bemanning.

Som led i evalueringen har BIOFOS bl.a. tillagt det betydning, om NCC i organisationsplanen klart og fyldestgørende har angivet de tilbudte roller i organisationen, herunder også i relation til medarbejdere, der ikke var tilbudt som nøglepersoner. Det fremgår udtrykkeligt af udbudsbetingelserne, at BIOFOS ved evalueringen ville lægge vægt på den samlede tilbudte ”Organisation og bemanning”, herunder hvilke roller tilbudsgiver har valgt at tilbyde, beskrive og indplacere i organisationsplanen. Det påhviler tilbudsgiver at tilrettelægge og beskrive organisationen på en måde, der dokumenterer robusthed, klar rollefordeling og egnethed til gennemførelse af opgaven.

NCC har i sin organisationsplan alene angivet rollen entrepriseder og har ikke tilbudt rollen formand eller redegjort for, hvorfor denne rolle ikke indgik i organisationen, eller på anden måde godtgjort, at organisationsplanen som helhed skulle udgøre en tilstrækkeligt robust organisation. Funktionerne i en formandsrolle er ikke tilstrækkeligt tilbudt ved, at visse opgaver efter NCC’s

opfattelse er beskrevet i de tilbudte entreprisederes CV'er. Der er stor forskel i funktionerne for en entrepriseder og en formand. Entreprisederen har typisk det overordnede ansvar for entreprisen, økonomi og fremdrift, hvorimod en formands funktion er at varetage og udøve den daglige ledelse på byggepladsen. Disse to funktioner har således et helt forskelligt indhold.

Det forhold, at NCC i sine CV'er har beskrevet entreprisedernes ansvar for daglig ledelse, koordinering og fremdrift, kan ikke i sig selv føre til, at BIOFOS var forpligtet til at anse rollen som formand tilbudt. NCC er en erfaren entreprenør, der må antages at være fuldt ud bekendt med de funktioner, der indgår i en byggeorganisation, herunder formandsfunktionen, men NCC har i sit tilbud ikke beskrevet varetagelsen af de relevante formandsfunktioner i relation til den udbudte opgave. Det fremgår ikke af NCC's tilbud, at entreprisederne ville være til stede på byggepladsen og udøve daglig byggepladsledelse mv. som i formandsfunktionen.

Udbudsbetingelserne giver ikke grundlag for, at BIOFOS skal foretage en efterfølgende, funktionel omkvalificering af tilbuddets roller og funktioner eller lægge til grund, at bestemte roller er indeholdt implicit, når de ikke er tilbudt eller benævnt som sådanne i organisationsplanen.

BIOFOS var berettiget til at evaluere tilbuddene på baggrund af den struktur og de roller, som tilbudsgiverne selv havde valgt at opstille og beskrive i deres tilbud. Det var inden for BIOFOS' saglige skøn at vurdere, om den tilbudte organisation, som den foreligger beskrevet, fremstod tilstrækkeligt robust og dækkende i forhold til de efterspurgte roller og funktioner.

NCC's anbringende indebærer i realiteten, at BIOFOS skulle have foretaget en anden og mere vidtgående fortolkning af NCC's tilbud end den, tilbuddet gav grundlag for. Det følger af fast praksis fra klagenævnet, at ordregiver ikke er forpligtet til at søge skjulte eller implicite tilbudselementer frem, men skal evaluere tilbuddene i overensstemmelse med deres ordlyd.

Det er udtryk for et tilbudsgivervalg, at NCC besluttede alene at opstille og beskrive rollen som entrepriseder, uden at beskrive eller tage stilling til en særskilt formandsfunktion eller redegøre for, hvordan denne funktion i givet fald var varetaget organisatorisk. BIOFOS var derfor berettiget til inden for rammerne af sit skøn at tillægge dette betydning ved vurderingen af tilbuddets organisation.

Ordregiver har et vidt skøn ved evalueringen af kvalitative kriterier, og dette skøn kan kun tilsidesættes, hvis det åbenbart er overskredet eller udøvet usagligt, jf. klagenævnets kendelse af 26. oktober 2017, Jobi Værft A/S mod Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse.

Evalueringen er foretaget inden for rammerne af dette skøn og i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet. NCC har ikke løftet bevisbyrden for, at dette ikke skulle være tilfældet. Ved at følge de offentliggjorte delkriterier har BIOFOS netop sikret, at evalueringen er sket i overensstemmelse med gennemsigtighedsprincippet og ligebehandlingsprincippet som er centrale i udbudsretten. Dette princip følger endvidere af forarbejderne til udbudslovens § 160 vedrørende fremgangsmåden ved evaluering af tilbud.

NCC's anbringende om, at evalueringen er inkonsistent med evalueringen i det tidligere udbud, kan ikke føre til et andet resultat. Det tidligere udbud er ikke relevant for sagen. Hertil kommer, at hverken udbudsmaterialet eller de indleverede tilbud var identiske i de to udbud.

Evalueringen af NCC's tilbud er på den baggrund sket i nøje overensstemmelse med udbudsbetingelserne og inden for ordregivers vide skøn ved vurderingen af kvalitative underkriterier. Der er ikke grundlag for at tilsidesætte dette skøn, og BIOFOS har ikke handlet usagligt eller i strid med ligebehandlingsprincippet eller gennemsigtighedsprincippet.

Særligt vedrørende påstand 2 har NCC gjort gældende, at BIOFOS fejlagtigt og uberettiget har ladet det trække ned i vurderingen af NCC's tilbud i forhold til underkriteriet "Organisation og bemanning", at der ikke ved alle referencerne er angivet en entreprisum. Fejlen har både i sig selv og sammen med de øvrige konstaterede fejl afgørende betydning for udfaldet af tilbuds-evalueringen.

Selvom der i evalueringsrapporten af 25. marts 2026 står "vægter mindre positivt" i stedet for "trækker ned" i vurderingen, er det klart ud fra en helheds-vurdering af begrundelsen i evalueringsrapporten af 25. marts 2026 sammenholdt med evalueringsrapporten af 11. marts 2026, at BIOFOS (fortsat) tillægger forholdet vedrørende manglende entreprisum for enkelte referencer i CV'erne en negativ betydning, jf. de anførte betragtninger under påstand 1.

I evalueringsrapporten af 25. marts 2026 har BIOFOS blot ændret ”trækker ned” til ”vægter mindre positivt” uden at ændre – eller fjerne – det konkrete forhold, nemlig den manglende entreprisesum. BIOFOS’ holdning til forholdet (manglende entreprisesum) er ikke ændret fra en negativ til en positiv betydning i perioden fra evalueringsrapporten af 11. marts 2026 til evalueringsrapporten af 25. marts 2026. Ændringen af formuleringen ”Det trækker ned i vurderingen...” til, at det ”vægter mindre positivt” har derfor ingen indholdsmæssig betydning for dette forhold.

På baggrund af ovenstående må formuleringen ”vægter mindre positivt” forstås på samme måde som ”trækker ned i vurderingen” i henhold til evalueringsrapporten af 25. marts 2026.

Udbudsbetingelsernes pkt. 8.2 eller udbudsmaterialet i øvrigt angiver ikke, at tilbudsgivernes CV’er skal indeholde entreprisesummer for de angivne opgaver/referencer.

Der står heller i udbudsmaterialet, at BIOFOS ville vurdere referencernes ”størrelse” og ”kompleksitet”. Selv hvis NCC som rimeligt oplyst og normal påpasselig tilbudsgiver måtte kunne udlede, at der ville blive lagt vægt på størrelse og kompleksitet ved nøglepersonernes referencer, kan NCC ikke bebrejdes, at der ikke ved samtlige referencer blev angivet en entreprisesum.

Hvis det var så vigtigt for BIOFOS, at entreprisesummen skulle angives, og at BIOFOS ville se det som en mangel, burde BIOFOS ud fra det helt grundlæggende princip om gennemsigtighed også have angivet dette i udbudsbetingelserne.

Det kan ikke være tilbudsgivernes ansvar, at BIOFOS i forbindelse med evalueringen har indset, at BIOFOS også ønskede, at CV’erne skulle indeholde andre (og flere) oplysninger end det angivne i udbudsbetingelserne.

Det er uden betydning, at der udover den manglende entreprisesum også var andre forhold, som BIOFOS vægtede negativt ved evalueringen af NCC’s tilbud.

Af sammenhængen mellem den oprindelige evalueringsrapport af 11. marts 2026 og den reviderede evalueringsrapport af 25. marts 2026 fremgår samtidig, at BIOFOS oprindeligt alene lod de manglende entreprisesummer trække ned i vurderingen af NCC's tilbud, mens angivelserne om referencernes indhold er tilføjelser, der er kommet ind efterfølgende. Dette viser, at det gennemgående og bærende element i BIOFOS' evaluering er de manglende entreprisesummer, mens de yderligere tilføjelser er indarbejdet for at understøtte, at det var legitimt for BIOFOS at lægge vægt på, at der ikke fremgik entreprisesummer, selvom oplysning herom ikke var efterspurgt.

Selv hvis det kunne læses ud fra udbudsmaterialet, at det var af betydning for BIOFOS, præcis hvor stort referenceprojekterne i CV'erne er, så kan projektets størrelse læses ved beskrivelsen af samtlige referencer i NCC's tilbud, inklusive de få referencer, som ikke indeholder en entreprisesum.

BIOFOS har derudover ikke tillagt manglende entreprisesum negativ betydning ved evalueringen af NCC's tilbud i det oprindelige udbud, selvom beskrivelserne vedrørende underkriteriet "Organisation og bemanning" i udbudsbetingelsernes pkt. 8.2 og 8.2.1 er stort set identiske, og selvom udformningen af NCC's CV'er i tilbuddet for henholdsvis det oprindelige udbud og genudbuddet er meget lig – og på flere punkter identiske.

NCC fik 8 point vedrørende underkriteriet "Organisation og bemanning" i det oprindelige udbud, men alene 7 point for samme underkriterium i genudbuddet. NCC ville have vundet udbuddet, hvis NCC var blevet tildelt 8 point i stedet for 7 point vedrørende "Organisation og bemanning" i genudbuddet.

Det synes påfaldende, at et forhold, som ingen betydning havde under det oprindelige udbud – og som ikke fremgår af udbudsmaterialet i hverken det oprindelige udbud eller genudbuddet – pludselig har en direkte negativ betydning i genudbuddet.

BIOFOS hverken kan eller må lade det have negativ betydning i evalueringen, at entreprisesum ikke indgår i enkelte af referencerne i NCC's CV'er, da det ikke fremgår af udbudsmaterialet, at entreprisesum skulle indgå som oplysning i referencerne.

På den baggrund er det fejlagtigt og dermed usagligt, når BIOFOS tillægger et forhold negativ betydning i vurderingen, selvom det ikke fremgår af udbudsmaterialet, at BIOFOS vil lade et sådant element indgå i evalueringen af CV'erne. Tilbudsevalueringen og tildelingsbeslutningen er således også på dette punkt i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2.

Særligt vedrørende påstand 2 har BIOFOS gjort gældende, at evalueringen er gennemført i overensstemmelse med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2. BIOFOS har ikke foretaget en urigtig bedømmelse af NCC's tilbud ved evalueringen af underkriteriet "Organisation og bemanning".

Evalueringen af underkriteriet "Organisation og bemanning" er klart og udførligt beskrevet i udbudsmaterialet. BIOFOS har i udbudsbetingelsernes pkt. 8.2 angivet præcist, hvilke oplysninger tilbudsgiverne blev opfordret til at afgive, samt hvilke parametre der ville indgå i den kvalitative vurdering.

Tilbudsgiverne skulle indsende CV'er med beskrivelser af relevante referencer, herunder nøglepersonernes konkrete rolle og erfaring fra tidligere projekter. Tilbudsgiverne blev dermed klart opfordret til at give de oplysninger, der gjorde det muligt for BIOFOS at vurdere, om den pågældende erfaring var reel, relevant og anvendelig i forhold til den udbudte kontrakt.

Det følger videre af udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1, at BIOFOS ved evalueringen ville lægge vægt på, i hvor høj grad de tilbudte nøglepersoner har konkret og relevant erfaring, og i hvor høj grad denne erfaring kan nyttiggøres i projektet. Det er i den forbindelse udtrykkeligt angivet, at BIOFOS ville tillægge det betydning, i hvilken rolle nøglepersonerne havde deltaget i de angivne referencer, samt om erfaringen var sammenlignelig med den udbudte kontrakt.

Det må have stået en almindelig påpasselig tilbudsgiver klart, at det ifølge udbudsbetingelsernes pkt. 8.2 var op til tilbudsgiver at udvælge og beskrive de opgaver, der skulle udgøre referencer for hver nøgleperson. Anvendelsen af ordet "bør" understreger, at afsnittet ikke fastsætter udtømmende eller absolutte krav til CV'ets indhold, men derimod angiver forhold, som tilbudsgiver har mulighed og ansvar for at redegøre for, hvis tilbudsgiver ønsker at opnå den bedst mulige vurdering.

Underkriteriet ”Organisation og bemanning” er et kvalitativt underkriterium, hvor det er tilbudsgivers opgave at beskrive det tilbudte på bedste vis for dermed at opnå den bedste vurdering ved ordregivers skønsudøvelse ud fra underkriteriet.

NCC forudsætter, at BIOFOS alene måtte forholde sig til de oplysninger, som NCC selv valgte at give, uanset om disse oplysninger var tilstrækkelige til at vurdere referencernes størrelse, kompleksitet og relevans. En sådan tilgang er åbenbart uforenelig med en meningsfuld kvalitativ evaluering.

BIOFOS har i evalueringen – i fuld overensstemmelse med udbudsbetingelserne – lagt vægt på, om de tilbudte CV’er indeholdt tilstrækkelige oplysninger til at muliggøre en reel vurdering af referencernes relevans. I den sammenhæng udgør oplysninger om en references økonomiske omfang, varighed, størrelse og kompleksitet ikke selvstændige vurderingsparametre, men indgår som naturlige og saglige elementer i vurderingen af, om en reference er relevant og sammenlignelig i forhold til den udbudte opgave. Herunder bidrager oplysninger om entreprisesummer til at belyse, hvilket ansvar og hvilken kompleksitet den pågældende nøgleperson har håndteret i referenceprojekterne. Dette ligger klart inden for rammerne af det offentliggjorte underkriterium og understøttes direkte af formuleringen om, at tilbudsgiver skal begrunde, hvordan de tidligere opgaver tilfører erfaring, der er særlig relevant for den aktuelle opgave.

Det var NCC’s ansvar, at tilbuddet indeholdt en fyldestgørende begrundelse for, hvordan og på hvilken måde de tidligere opgaver har tilført CV-personen en særlig relevant erfaring for den udbudte opgave. BIOFOS var ikke forpligtet til at indhente supplerende oplysninger eller anmode NCC om præcisering af referencerne. Det er NCC, der bærer ansvaret og risikoen for sådanne mangler i tilbuddet, jf. klagenævnets kendelse af 24. juni 2022, Krüger A/S mod Tønder Spildevand A/S, og kendelse af 2. marts 2026, Exodraft Energy A/S mod Ringsted Forsyning A/S.

Det fremgår desuden direkte af evalueringsrapporten af 25. marts 2026, at det ikke alene var de manglende angivelser af entreprisesummer, der vægtede mindre positivt, men at det tillige var de mangelfulde beskrivelser af referencernes indhold og udførelsesperiode, som havde betydning for vurderingen.

NCC's forsøg på at isolere entreprisensummen som et selvstændigt vurderingsparameter er således i direkte modstrid med evalueringsrapportens ordlyd.

For flere af NCC's referencer er udførelsesperioden alene angivet ved et årstal, uden angivelse af konkret varighed, og uden en klar beskrivelse af de faktisk udførte arbejder. Ligeledes er det ikke tydeligt beskrevet, hvilken relevans referencen har for projektet og i hvilket omfang, der er etableret in situ betonbygværker.

Under disse omstændigheder var det ikke muligt for BIOFOS at vurdere, om der var tale om et projekt, der i størrelse og kompleksitet kunne sammenlignes med den udbudte kontrakt. Det kan ikke bebrejdes BIOFOS, at sådanne mangler indgik negativt i den samlede vurdering. Risikoen for mangler og uklarheder i NCC's tilbud påhviler NCC alene.

BIOFOS har ikke tillagt entreprisensum selvstændig betydning eller anvendt dette som et særskilt afgørende forhold. Der er derimod tale om en samlet vurdering af, i hvilken grad de fremlagte referencer, herunder beskrivelser af de tidligere opgavers indhold, omfang og varighed, giver et tilstrækkeligt klart og fyldestgørende grundlag for at vurdere erfaringens relevans i forhold til den udbudte opgave. Henvisningen til entreprisensum indgår således alene for at nævne et element i vurderingen, og ikke fordi det har indgået som et afgørende parameter. Tillige er vurderingen ikke baseret på størrelsen af de anførte entreprisensummer alene.

BIOFOS har således foretaget en vurdering af NCC's referenceopgaver for de tilbudte CV'er i fuld overensstemmelse med det fastsatte underkriterium. Det er BIOFOS' vurdering, at det materielle indhold i NCC's tilbud i flere henseender var mangelfuldt, hvilket medførte, at referenceopgavens relevans for den udbudte opgave ikke kunne belyses fuldt ud.

BIOFOS har foretaget en helt sædvanlig og saglig kvalitativ bedømmelse baseret på de oplysninger, som NCC selv har valgt at fremlægge – og de mangler, som disse oplysninger var behæftet med.

En væsentlig del af nøglepersonernes erfaring og kompetencer er af naturlige årsager etableret gennem personernes erfaring fra tidligere opgaver, hvorfor NCC's mangelfulde beskrivelse af referenceopgaverne har haft betydning.

Der er ikke tale om en uklarhed i udbudsmaterialet. Der er derimod tale om en samlet vurdering af relevansen af de enkelte referencer ud fra det angivne i underkriteriet.

NCC er ikke blevet underlagt en skærpet eller afvigende vurdering, men er bedømt efter de samme principper og inden for samme skønsmæssige ramme som de øvrige tilbudsgivere. Det forhold, at visse mangler har vægtet mindre positivt, ændrer ikke ved, at NCC samlet set har opnået en høj pointscore, og der er ikke tale om en sanktion, men om en nuanceret kvalitativ vurdering. NCC valgte i øvrigt at tilbyde en mindre erfaren bemanning end bemanningen tilbudt af NCC ved det tidligere udbud.

NCC's anbringende om, at evalueringen er forskellig fra evalueringen i BIOFOS' tidligere udbud, er irrelevant. BIOFOS' tidligere udbud er ikke relevant for sagen, og hverken udbudsmaterialet eller de indleverede tilbud var desuden identiske i de to udbud.

BIOFOS har under udbudsproceduren ikke modtaget spørgsmål vedrørende forståelsen af udbudsbetingelsernes pkt. 8.2 eller pkt. 8.2.1. Det fremstår derfor som en efterrationalisering, når NCC efterfølgende problematiserer forståelsen af disse bestemmelser.

Ved at følge de offentliggjorte under- og delkriterier har BIOFOS sikret, at evalueringen er sket i overensstemmelse med gennemsigtighedsprincippet og ligebehandlingsprincippet, som er centrale i udbudsretten, jf. også forarbejderne til udbudslovens § 160.

Evalueringen af underkriteriet "Organisation og bemanning" er således gennemført i overensstemmelse med udbudsbetingelserne, ordregivers skøn og principperne i udbudslovens § 2, og alle tilbud er evalueret på et ensartet, gennemsigtigt og forudsigeligt grundlag.

Særligt vedrørende påstand 3 har NCC gjort gældende, at BIOFOS fejlagtigt og uberettiget har ladet det vægte positivt i vurderingen af Per Aarsleffs tilbud, at tilbuddet viser "meget få dele af arbejderne, der varetages af underentreprenører". Fejlen har både i sig selv og sammen med de øvrige konstaterede fejl afgørende betydning for udfaldet af tilbudsevalueringen.

Per Aarsleff har i projektbeskrivelsen og organisationsdiagrammet tilbudt underentreprenører på flere områder, som er markeret med orange bokse. De specifikt omtalte underentreprenører omfatter alene underentreprenører uden for samme koncern som Per Aarsleff, mens underentrepriser indgået med virksomheder fra samme koncern er angivet i blå bokse.

Per Aarsleff har illustreret tre af underentreprenørarbejderne i samme orange boks i organisationsdiagrammet. Ved første øjekast ser det derfor ud som om, at Aarsleff bruger meget få underentreprenører.

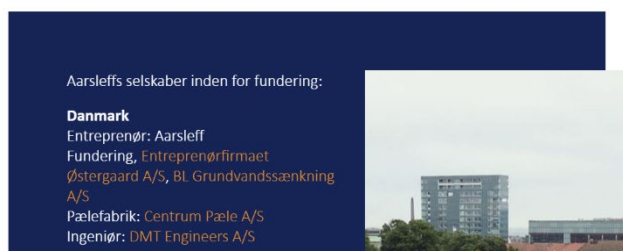
De to orange bokse viser reelt, at Per Aarsleff bruger underentreprenører uden for koncernen på fire vidt forskellige fagområder: Smede- og maskinarbejder, vognmand, dykkerteam og box culvert-elementer.

Disse fire typer arbejder må formodes at skulle udføres af vidt forskellige mennesker – og højst sandsynligt også af flere forskellige virksomheder. Hvis disse underentreprenører havde fået hver deres orange boks i Per Aarsleffs organisationsdiagram, ville det have givet et mere reelt billede af, at Per Aarsleffs brug af underentreprenører er mere omfattende, end det umiddelbart synes. Samtidig ville det vise, at alene mængden af brug af underentreprenører uden for koncernen i hvert fald er af samme omfang som de underentreprenørarbejder, der indgår i NCC's tilbudte organisation. Heraf følger, at NCC bruger underentreprenører til teknisk support, miljøtilsyn, maskin- og teknikerarbejder og box culvert-arbejder.

Selvom Per Aarsleff i sit tilbud bruger betegnelsen "One Company", så er der med de oplyste "parter i samarbejdet" tale om minimum tre forskellige, selvstændige virksomheder, der i et samarbejde skal udføre de helt essentielle dele af den udbudte kontrakts genstand, nemlig udførelse af anlæg og byggeri, fundering, inklusive byggegruber, design og engineering samt el-arbejde (ledningsarbejde). Virksomhederne har forskellige CVR-numre, ledelse, adresser, hjemmesider, medarbejdere, arbejdsområder og – må det forventes som følge af de øvrige omstændigheder – flere forskellige procedurer og arbejdsgange.

Af organisationsbeskrivelsen fremgår således, at Per Aarsleffs "One Company"-model består af en række specialiserede afdelinger og søsterselskaber, og at de deltagende parter i One Company samarbejdet er:

- 1) Aarsleff Anlæg & Byggeri og Aarsleff Design & Engineering: Per Aarsleff omfatter Aarsleff Anlæg & Byggeri samt Aarsleff Design & Engineering, som har ét CVR-nummer (37542784) og er beliggende på Haselager Allé 5, 8260 Viby J.
- 2) Aarsleff Fundering: På Per Aarsleffs egen hjemmeside fremgår følgende for så vidt angår ”Aarsleff Fundering”:



Alt funderingsarbejde, som Per Aarsleff forpligter sig til at udføre, bliver således ifølge deres egne oplysninger udført af én eller flere af virksomhederne Entreprenørfirmaet Østergaard, Vejle A/S, BL Grundvandssænkning A/S, Centrum Pæle A/S og/eller DMT Engineers A/S. Det samme må nødvendigvis gælde den konkret udbudte kontrakt.

De fire ”funderingsvirksomheder” har alle selvstændige CVR-numre og er beliggende på selvstændige adresser fire forskellige steder i Jylland. Fælles for virksomhederne er, at de er ejet af Per Aarsleff Holding A/S og dermed udgør søsterselskaber til Per Aarsleff. Ved en gennemgang af hvert søsterselskabs hjemmeside er det tydeligt, at virksomhederne er bygget forskelligt op og ledet af forskellige mennesker i forhold til søstervirksomheden Per Aarsleff. ”Funderingsvirksomhederne” har desuden medarbejdere, der arbejder selvstændigt og fra en hel anden lokation end medarbejderne i Per Aarsleff i Viby J.

BIOFOS har ikke sagligt grundlag for at anse, at f.eks. et søsterselskab, som er ejet af samme koncernselskab som tilbudsgiver, ikke skal anses for en underentreprenør. Det gælder særligt, når der ikke er formelt eller reelt sammenfald mellem tilbudsgiver og søsterselskabet i forhold til f.eks. ledelse, medarbejderstab, adresse mv., netop som det er tilfældet for parterne i ”One Company”.

Hertil kommer, at brug af selvstændige virksomheder i udbud – også når de er inden for samme koncern som tilbudsgiver – skal behandles som netop

selvstændige virksomheder. Det ses f.eks. når en prækvalifikationsansøger støtter sig økonomisk eller teknisk på f.eks. et søsterselskab. I en sådan situation skal den støttende enhed ikke behandles som en del af tilbudsgiver, men derimod aflevere selvstændigt ESPD og er underlagt en selvstændig vurdering af, om virksomheden er omfattet af nogen udelukkelsesgrunde mv.

BIOFOS har under sagen ikke givet nogen (god) begrundelse for, hvorfor de forskellige virksomheder i "One Company"-samarbejdet skal betragtes som en enhed, når der er tale om vidt forskellige virksomheder, hvis eneste fællestrek er, at de (i yderste led) er ejet af samme holdingselskab.

3) Wicotec Kirkebjerg A/S (el-arbejder): Wicotec Kirkebjerg A/S, som ifølge Per Aarsleffs tilbud skal udføre "elarbejde", er en helt sjette virksomhed med eget CVR-nummer (73585511) beliggende i Taastrup på Sjælland.

Virksomheden er ganske vel ejet af Per Aarsleff Holding A/S, men ligesom de fire selvstændige "funderingsvirksomheder" er Wicotec Kirkebjerg A/S ifølge deres egen hjemmeside en selvstændigt fungerende virksomhed, der er bygget forskelligt op og ledet af forskellige personer i forhold til søstervirksomheden Per Aarsleff og de fire "funderingsvirksomheder". Wicotec Kirkebjerg A/S har desuden forskellige medarbejdere fra en lokation fysisk adskilt fra både Per Aarsleff i Viby J og de fire "funderingsvirksomheder".

Med Per Aarsleffs "One Company"-tilbud er der reelt tale om en struktur, hvor organisationen – udover Per Aarsleff – består af brug af 2-5 underleverandører alene til de essentielle dele af kontraktens genstand, nemlig udførelse af fundering, herunder byggegrube, samt el-arbejder (ledningsarbejder). Fordi Per Aarsleff i sit organisationsdiagram har markeret en række bokse blå og benævnt disse "Aarsleff One Company", så er BIOFOS som ordregiver forpligtet til at forholde sig til de reelle omstændigheder.

Alene på baggrund af Per Aarsleffs organisationsbeskrivelse er det tydeligt, at der ikke blot er tale om "meget få dele" af Per Aarsleffs arbejde, som skal varetages af underleverandører. Derimod er der tale om flere og essentielle dele, der er pålagt underentreprenører.

Det er i den forbindelse uden betydning for vurderingen, at de pågældende virksomheder er i samme koncern. Per Aarsleff har organiseret leverancen

via selvstændige (søster)selskaber, der har egne ledelser/adresser/ansvarsområder mv., præcis som hvis en tilbudsgiver anvendte underleverandører uden for deres egen koncern. Der er derfor i praksis ingen reel forskel på, om underleverandørerne er inden eller uden for samme koncern, hvorfor situationerne i lyset af det udbudsretlige ligebehandlingsprincip bør og skal vurderes ensartet. Formålet med BIOFOS' ønske om "få underleverandører og grænseflader" er, at organisationen "er enkel og viser en robust organisation". Der er ikke tale om en "enkelt og robust organisation", når (minimum) tre forskellige, selvstændige virksomheder med hver sit CVR-nummer, fra hver sin adresse og med hver sin ledelse, tilsammen skal udføre kontraktens essentielle dele. Det er uanset, om disse virksomheder er koncernforbundne eller ej. Der skal lægges vægt på realiteten frem for formaliteten. Brug af selvstændige underleverandører medfører øget risiko for koordinationsfejl og konflikter. En sådan risiko skal og bør derfor vurderes ens, uanset om underleverandørerne er selskaber inden for samme koncern.

BIOFOS har på den baggrund foretaget en fejlagtig vurdering af Per Aarsleffs tilbud, når BIOFOS ikke har taget i betragtning, at Per Aarsleffs "One Company"-struktur reelt set er brug af flere underleverandører. Dette er i strid med udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1, hvor BIOFOS skriver, at BIOFOS "lægger vægt på en organisation med få underentreprenører og grænseflader" og "I hvor høj grad organisationsplanen er enkel og viser en robust organisation."

Derudover er det i modstrid med BIOFOS' vurdering af NCC's tilbud. BIOFOS skriver således i evalueringsrapporten af 25. marts 2026 om NCC's tilbud, at det ligeledes trækker ned i vurderingen, at der "er mange grænseflader mod eksterne rådgivere og entreprenører, og at der er mange underentreprenører og -leverandører".

Det følger af NCC's tilbud, at alle de essentielle dele af den udbudte kontrakts genstand udføres af NCC selv, og at brug af underleverandører primært sker i forbindelse med teknisk support fra NIRAS-medarbejdere (bl.a. i forhold til projektering, omkobling og idriftsættelse af anlægget).

Omfanget af dét, som Per Aarsleff i sit tilbud benævner underentreprenører, og NCC's brug af underentreprenører er meget lig, og derfor er det i strid med ligebehandlingsprincippet, at tilbuddene bliver bedømt væsentligt forskelligt på dette punkt.

I forhold til en funktionel sammenligning af de to tilbuds brug af underentreprenører uden for koncernen synes der at være et sammenfald mellem Per Aarsleffs og NCC's tilbud for så vidt angår, at "box culvert"-arbejder"/"box culvert-elementer" og "maskin- og teknkarbejder"/"smede- og maskinarbejder" er lagt i underentreprise.

De øvrige to typer underentreprenørarbejder i de to tilbud er materielt forskellige. Mest taler for, at NCC's brug af disse to typer underentreprenører uden for koncernen indebærer færre grænseflader end Per Aarsleffs to typer underentreprenører, hvilket BIOFOS lægger vægt på i udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1.

Per Aarsleffs sidste to underentreprenører uden for koncernen – "vognmand" og "dykkerteam" – fremstår som særskilte udførelsesdiscipliner, som hver især typisk vil kræve egne koordinationspunkter til hovedentreprenørens øvrige udførelse. Derimod må NCC's underentreprenører uden for koncernen benævnt "teknisk support" ud fra beskrivelsen anses for at samle projektering, omkobling og idriftsættelse i én funktion, mens "miljøtilsyn" fremstår som en understøttende kontrolfunktion snarere end en selvstændig udførelsesentreprise. Det betyder, at flere af de tværgående opgaver hos NCC er samlet i færre funktionelle spor, og dermed kan de praktiske grænseflader fremstå mere sammenhængende og lettere at styre.

Samlet set er det klart fra tilbuddene, at Per Aarsleffs brug af underentreprenører i hvert fald har samme mængde som tilbuddet fra NCC. Derudover tyder meget på, at NCC's tilbudte underentreprenører uden for koncernen rent funktionelt medfører færre grænseflader end de tilsvarende underentreprenører tilbudt af Per Aarsleff.

I lyset heraf er det en fejlagtig vurdering, at BIOFOS vurderer Per Aarsleffs brug af underleverandører positivt, mens NCC's brug af underleverandører vurderes negativt. Per Aarsleffs "One Company"-struktur burde have trukket ned i BIOFOS' vurdering i lyset af indholdet af udbudsbetingelsernes pkt. 8.1.2 og BIOFOS' vurdering af NCC's tilbudte organisation.

Alligevel har tilbuddene fået to vidt forskellige vurderinger for så vidt angår brugen af underentreprenører og grænseflader. Disse to kontrastfyldte vurderinger om forhold, der må anses for meget lig, er baseret på et både usagligt

og fejlagtigt skøn i strid med ligebehandlingsprincippet efter udbudslovens § 2. Et sådant skøn er efter fast praksis klart ulovligt, jf. bl.a. klagenævnets kendelse af 29. juni 2022, Kaunt A/S mod Københavns Kommune, og kendelse af 12. april 2024, Cubic Transportation Systems Limited mod Rejsekort & Rejseplan A/S.

Tilbudsevalueringen og tildelingsbeslutningen er således også på dette punkt i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2.

Hvis skønnet ikke er overskredet, har udbudsmaterialet været uigennemsigtigt, hvis BIOFOS mener, at anvendelsen af flere juridiske enheder ikke indebærer et højt antal grænseflader. Det har ikke med tilstrækkelig gennemsigtighed fremgået af udbudsmaterialet, hvad tilbuddet optimalt set skulle indeholde. Det gælder såvel dokumentmæssigt som reelt indholdsmæssigt, hvilket konkret har indebåret en potentiel afgørende ulempe for NCC. NCC kunne f.eks. uden konsekvenser have afgivet et tilbud med flere underentreprenører, uden at dette ville tælle ned, hvis NCC havde beskrevet organisationens sammenhæng anderledes. Per Aarsleff er i den oprindelige og reviderede evalueringsrapport blevet ”belønnet for” at have gjort dette, selvom det ikke kunne udledes af udbudsmaterialet, at dette var muligt.

Særligt vedrørende påstand 3 har BIOFOS gjort gældende, at evalueringen er gennemført i overensstemmelse med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2.

Det følger af udbudsbetingelserne, at evalueringen af underkriteriet ”Organisation og bemanning” skulle tage udgangspunkt i, i hvor høj grad organisationsplanen viser en enkel og robust organisation med få underentreprenører og grænseflader.

Evalueringen af underkriteriet ”Organisation og bemanning” er klart og udførligt beskrevet i udbudsbetingelsernes pkt. 8.2 og pkt. 8.2.1, hvor BIOFOS tydeligt har redegjort for, at der i vurderingen ville blive lagt vægt på både den interne bemanning og omfanget af underentreprise.

Det følger udtrykkeligt af udbudsbetingelsernes pkt. 8.2, at BIOFOS evaluerer tilbuddene på grundlag af organisationsplanen og CV’er for de tilbudte

nøglepersoner, og at evalueringen sker på baggrund af en samlet kvalitativ bedømmelse af disse elementer.

BIOFOS har i overensstemmelse med udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1 for hvert tilbud foretaget en samlet kvalitativ vurdering af organisationens opbygning, herunder hvilke opgaver, der varetages i egenproduktion, hvilke funktioner der henlægges til underentreprise, samt hvilke typer og hvilken vægt af grænseflader disse organisatoriske valg indebærer for det kommende samarbejde. Det er derfor ikke korrekt, når NCC reducerer vurderingen til et regnestykke, hvorefter et påstået sammenfald i antallet af funktioner automatisk skulle føre til samme bedømmelse.

Ved evalueringen af Per Aarsleffs tilbud har BIOFOS taget udgangspunkt i den beskrevne organisation, således som den fremgår af organisationsplanen og den tilhørende beskrivelse. Det fremgår heraf klart, hvilke arbejder der udføres af Per Aarsleff, og hvilke der udføres i underentreprise. På dette grundlag har BIOFOS i overensstemmelse med udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1 vurderet, at der var tale om en organisation med få underentreprenører og begrænsede grænseflader.

Anvendelsen af flere juridiske enheder kan ikke automatisk sidestilles med et højt antal grænseflader. Det følger af udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1, at BIOFOS ved evalueringen af underkriteriet "Organisation og bemanning" ville lægge vægt på, i hvor høj grad organisationsplanen er enkel og viser en robust organisation med få underentreprenører og grænseflader. Der er ikke i udbudsbetingelserne eller i øvrigt grundlag for at udlede, at vurderingen af grænseflader skulle foretages ud fra et formaliseret eller selskabsretligt kriterium, hvorefter antallet af afdelinger eller CVR-numre i sig selv er afgørende. Det fremgår af udbudsmaterialet, at vurderingen beror på en konkret og kvalitativ bedømmelse af den tilbudte organisering, sådan som denne er beskrevet i organisationsplan og den ledsagende redegørelse. BIOFOS har i overensstemmelse hermed taget udgangspunkt i, hvordan tilbudsgiverne konkret har beskrevet deres organisation, ledelsesstruktur og grænsefladehåndtering.

I NCC's tilbud er centrale funktioner placeret hos eksternt underrådgiver, herunder teknisk support og miljøtilsyn. NCC har under udbuddet ikke givet udtryk for, at dette efter NCC's opfattelse skulle indebære væsentlige grænseflader. NCC's synspunkt om, at grænsefladebegrebet alene skulle bero på

antallet af juridiske enheder, fremstår dermed som en kunstig efterrationalisering, der først er fremkommet som følge af, at NCC ikke blev tildelt Kontrakten.

Udbudsmaterialet har på den baggrund ikke været ugenomsigtigt. Evalueringen er foretaget på grundlag af underkriterierne i udbudsbetingelserne og efter en konkret vurdering af de tilbudte organisationsmodeller.

BIOFOS har med rette lagt vægt på Per Aarsleffs redegørelse for "One Company"-konceptet, hvorefter samarbejdet er organiseret som én samlet koncern med fælles styring og én samlet kontaktflade over for BIOFOS. At enkelte selskaber ikke deler CVR-nummer, ændrer ikke på, at organisationen reelt fremstår som én samlet enhed med begrænsede grænseflader. Det forhold, at Per Aarsleff i sit tilbud beskriver interne afdelinger og koncernforbundne enheder, ændrer ikke ved, at organisationen er præsenteret som én samlet leveranceorganisation med fælles ledelse, koordination og ansvar. Det er alene Wicotec Kirkebjerg A/S, der udgør en selvstændig juridisk enhed med eget CVR-nummer, hvilket ikke i sig selv gør BIOFOS' vurdering usaglig. Aarsleff Anlæg og Byggeri, Aarsleff Fundering og Design & Engineering er afdelinger i Aarsleffs virksomhed og ligeledes under samme CVR-nummer. Der er derfor ikke tale om tre til seks virksomheder.

BIOFOS har i evalueringen lagt vægt på den konkrete beskrivelse af organisationen, herunder at Per Aarsleff har tilbudt en klar og gennemgående ledelsesstruktur med projektchef og projektleder med overordnet ansvar samt etablering af en styregruppe, der skulle sikre en ensartet og koordineret indsats på tværs af de involverede enheder. BIOFOS har vurderet denne organisering i overensstemmelse med udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1 og som enkel, overskuelig og hensigtsmæssig i forhold til projektets karakter og kompleksitet.

BIOFOS har i evalueringen endvidere tillagt det betydning, at Per Aarsleffs tilbud i væsentlig grad baserede sig på egenproduktion inden for centrale og bærende fagdiscipliner, herunder teknisk support, kvalitet, miljø og ledelsesmæssig koordinering. De funktioner, som i Per Aarsleffs tilbud var identificeret som varetaget i underentreprise, er efter BIOFOS faglige skøn underliggende og mere afgrænsede udførelsesydelser, såsom vognmand og dykkerteam. Det forhold, at funktionerne er nævnt i Per Aarsleffs organisationsplan, kan ikke i sig selv tages til indtægt for, at der foreligger komplekse eller

tunge grænseflader. NCC har til sammenligning valgt ikke at opliste tilsvarende funktioner i sin organisationsplan, hvilket imidlertid ikke ændrer ved den underliggende organisationsmæssige betydning.

Ved evalueringen af NCC's tilbud har BIOFOS tilsvarende vurderet den beskrevne organisation, som – i modsætning til Per Aarsleffs tilbud – indebærer anvendelse af underentreprenører og underrådgivere i et omfang, der reelt medfører flere grænseflader for BIOFOS.

NCC har ikke dokumenteret, at de pågældende arbejder i NCC's tilbud faktisk indebærer færre eller enklere grænseflader. Det fremgår af NCC's tilbud, at NCC har valgt at samle flere centrale funktioner hos eksterne underrådgivere og underentreprenører, herunder teknisk support og miljøtilsyn hos Niras.

NCC har under sagen anført, at NCC's underentreprenør for "teknisk support" samler projektering, omkobling og idriftsættelse i én funktion, mens "miljøtilsyn" alene udgør en understøttende kontrolfunktion. BIOFOS er ikke enig i, at flere tværgående opgaver dermed er "samlet i færre funktionelle spor", og at de praktiske grænseflader herved "fremstår mere sammenhængende og lettere at styre".

BIOFOS har ved evalueringen lagt vægt på, at NCC har valgt at henlægge centrale og bærende funktioner for projektets gennemførelse til en ekstern underentreprenør og underrådgiver, herunder teknisk support i relation til projektering, omkobling og idriftsættelse. Disse funktioner har en sådan betydning for projektets fremdrift, koordinering og risikostyring, at placeringen uden for NCC's egen organisation efter BIOFOS' vurdering indebærer væsentlige og ikke blot understøttende grænseflader mellem NCC og en ekstern aktør. Der består fortsat en betydelig grænseflade mellem hovedentreprenøren og en ekstern part med ansvar for centrale og kritiske dele af projektets udførelse, selvom flere opgaver formelt er samlet hos én underrådgiver.

Det har i vurderingen af Per Aarsleffs tilbud vægtet positivt, at Per Aarsleff i højere grad har valgt at forankre tilsvarende centrale funktioner i egen organisation og under fælles ledelsesmæssig styring, hvilket efter BIOFOS' opfattelse reducerer behovet for grænsefladestyring over for eksterne parter.

BIOFOS har således ikke alene set på antallet af underentreprenører, men også på typen og betydningen af de grænseflader, der følger af den valgte organisering. Denne vurdering ligger klart inden for en ordregivers skøn ved evaluering af kvalitative kriterier, der ikke kan tilsidesættes med den begrundelse, at NCC synes noget andet, set ud fra NCC's organisationsstruktur.

Evalueringen af "Organisation og bemanning" beror ikke på et simpelt optællingsprincip, hvor antallet af bokse eller betegnelser i organisationsdiagrammet isoleret set er afgørende. NCC anlægger således et forsimplet synspunkt, når det anføres, at NCC og Per Aarsleff har fire oplyste grænseflader og derfor skulle vurderes ens.

NCC har opnået 7 point for underkriteriet "Organisation og bemanning", hvilket svarer til en god opfyldelse af kriteriet. Per Aarsleff er tildelt 9 point, svarende til glimrende/fortrinlig opfyldelse af kriteriet. Pointforskellen er begrænset og afspejler fuldt ud BIOFOS' samlede kvalitative vurdering af de to tilbudsgiveres tilbudte kvalitet inden for underkriteriet. Der er således ikke tale om markant forskelsbehandling, men om en saglig og nuanceret bedømmelse baseret på marginale forskelle i den tilbudte kvalitet. Denne vurdering ligger inden for BIOFOS' udbudsretlige skøn.

Særligt vedrørende påstand 4a har NCC gjort gældende, at BIOFOS fejlagtigt og uberettiget ikke har afvist Per Aarsleffs tilbud som følge af, at der manglede mindst ét CV på en nøgleperson.

BIOFOS var forpligtet til at afvise tilbuddet fra Per Aarsleff, fordi mindst én af de påkrævede nøglepersoner i udbudsmaterialet ikke var omfattet af de fem første CV'er i Per Aarsleffs tilbud, som kunne indgå i evalueringen.

NCC gør ikke som anført af BIOFOS gældende, at BIOFOS har evalueret på flere end fem CV'er i Aarsleffs tilbud, eller at BIOFOS har inddraget CV'er i tilbudsevalueringen ud over fem CV'er.

Fejlen har åbenlyst afgørende betydning for udfaldet af tilbudsevalueringen, idet Per Aarsleff er vurderet som den vindende tilbudsgiver og har fået tildelt kontrakten.

Udbudsbetingelsernes pkt. 8.2 stiller udtrykkeligt krav om, at der skal være CV'er for nøglepersoner, og at der maksimalt må være vedlagt fem CV'er.

Oplistingen af nøglepersoner i udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1 må forstås sådan, at der udover en projektleder (eller projektchef) skal være mindst én entreprenør eller formand for hvert fagområde, ”byggegrube på åben vand”, ”konstruktioner (beton, armering, form)” og ”ledningsarbejder”.

Af Per Aarsleffs tilbud fremgår, at Per Aarsleff har vedlagt syv CV'er. ”Betonarbejder”, som er omfattet af Per Aarsleffs CV nr. 6, må forstås som ”konstruktioner (beton, armering, form)”. Det betyder, at der for de første fem CV'er i Per Aarsleffs tilbud ikke er en entreprenør eller en formand for ”konstruktioner (beton, armering, form)”. BIOFOS' angivelser i evalueringsrapporten understøtter denne forståelse.

Hertil kommer, at såvel overskrifterne på som indholdet af CV'erne indeholdt i tilbuddet fra Per Aarsleff understøtter, at der heller ikke blandt de første fem CV'er var tilbudt en entreprenør eller en formand for ”byggegrube på åben vand”. Per Aarsleffs CV nr. 3 indeholder overskriften ”Fundering og grundvand”, som fagligt vedrører discipliner, der adskiller sig væsentligt fra ”byggegrube på åben vand”. Personen i CV nr. 3 har ikke – bedømt på CV'ets indhold – erfaring med/referencer specifikt vedrørende ”byggegrube på åben vand”. Per Aarsleff har desuden et separat CV nr. 7 vedrørende ”Vandbygningsarbejder”, der efter overskriftens ordlyd må forstås som ”arbejde på åben vand”.

BIOFOS henviser i evalueringsrapporten til, at BIOFOS har været nødsaget til at se bort fra CV'et for nøglepersonen, der er ansvarlig for ”Betonarbejder”. Det er imidlertid en klar udbudsretlig fejl, at BIOFOS ikke har afvist tilbuddet som følge af det manglende CV for i hvert fald én nøgleperson – og formentlig to nøglepersoner. Udbudsbetingelserne krav om, at der i tilbuddet skal indgå CV'er for nøglepersoner, må anses for et grundlæggende element. Det skyldes, at BIOFOS flere gange i udbudsbetingelsernes pkt. 8.2 bruger ordet ”skal” i sammenhæng med, at CV'er skal indleveres for nøglepersonerne. CV'erne er desuden sammen med organisationsplanen de eneste dele, der skal indgå i tilbudsgivernes tilbud for så vidt angår ”Organisation og bemanning”. Dertil kommer, at CV'erne skal bruges til at evaluere tilbudsgivernes tilbud vedrørende underkriteriet ”Organisation og bemanning”, som vægter 80 %. Endelig følger det af udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1, at ”Der vil blive lagt særligt vægt på følgende nøglepersoner”. Formuleringen bygger således på en forudsætning om, at det pågældende CV skal være blandt de fem, der kan indgå i evalueringen.

BIOFOS giver også i evalueringsrapporten klart udtryk for, at de ”efterspurgte” CV’er for nøglepersoner er afgørende for evalueringen. For Per Aarsleffs tilbud konstaterer BIOFOS i evalueringsrapporten, at ”Per Aarsleff har afleveret syv CV’er, men da det alene er de første fem CV’er, som BIOFOS evaluerer på (jf. udbudsbetingelsernes afsnit 8.2), så har BIOFOS ikke lagt vægt på CV nr. 6 og nr. 7. CV nr. 6 vedrører en af de efterspurgte nøglepersoner og denne vurderes derfor ikke særskilt”.

Det følger af gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2, at BIOFOS ikke kan eller må acceptere et tilbud, der er i strid med et grundlæggende element. BIOFOS er som ordregiver ikke forpligtet til at efterspørge dokumentation for, at et tilbud er konditionsmæssigt. Hvis BIOFOS – som det er tilfældet med CV’erne – kræver en sådan dokumentation på nøglepersoner, må det klare udgangspunkt være, at et tilbud ikke er konditionsmæssigt, hvis der mangler den efterspurgte dokumentation. BIOFOS kan i så fald ikke konstatere, om Per Aarsleffs tilbud lever op til de stillede krav i forhold til, om de efterspurgte nøglepersoner bl.a. dækker de nødvendige fagdiscipliner, ”byggegrube på åben vand”, ”konstruktioner (beton, armering, form)” og ledningsarbejder (omlægning og nyanlæg herunder kloak og brugsvand)”.

På den baggrund er det en fejl og dermed usagligt, når BIOFOS ikke lader et så væsentligt element som et manglende CV for i hvert fald én nøgleperson – og formentlig to nøglepersoner – bevirke afvisning af Per Aarsleffs tilbud.

Selv hvis der ikke er tale om forbehold over for et grundlæggende element, men alene forbehold for et krav i udbudsmaterialet, kan BIOFOS som ordregiver være forpligtet til at afvise tilbuddet, hvis ikke forbeholdet med tilstrækkelig klar sikkerhed kan kapitaliseres, jf. klagenævnets kendelse af 2. marts 2026, Exodraft Energy A/S mod Ringsted Forsyning A/S. Kapitalisering forudsætter, at et forbehold kan prissættes med sikkerhed eller en høj grad af sikkerhed. Et eller flere manglende CV’er på efterspurgte nøglepersoner kan ikke kapitaliseres, uanset at kravet om CV’er på nøglepersoner alene anses for et ”krav” og ikke et ”grundlæggende element”. BIOFOS vil i så fald fortsat være forpligtet til at afvise Per Aarsleffs tilbud.

Tilbudsevalueringen og tildelingsbeslutningen er således også på dette punkt i strid med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2.

Særligt vedrørende påstand 4a har BIOFOS gjort gældende, at tilbudsevalueringen og tildelingen af kontrakten er foretaget i overensstemmelse med udbudsmaterialet samt med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2.

BIOFOS har ikke inddraget mere end fem CV'er i evalueringen af Per Aarsleffs tilbud. Udbudsbetingelserne stiller ikke krav om CV'er for fem bestemte nøglepersoner, og Per Aarsleffs tilbud indeholder de efterspurgte CV'er.

Per Aarsleff afleverede syv CV'er, som var nummeret og navngivet på følgende måde: "CV1", "CV2", "CV3", "CV4", "CV5", "CV6" og "CV7", hvilket BIOFOS i overensstemmelse med almindelig logik forstod således, at "CV1" var det første, "CV2" det andet, "CV3" det tredje osv. CV'erne blev herudover afleveret samlet i ét PDF-dokument, hvorfor der heller ikke af den grund var nogen risiko for uklarhed om, hvilke CV'er der udgjorde de første fem CV'er.

Det fremgår af udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1, at BIOFOS ved evalueringen af CV'erne ville lægge vægt på, i hvor høj grad de tilbudte nøglepersoner har konkret og relevant uddannelse, erfaring og kompetencer i forhold til deres rolle i organisationen. Samtidig ville BIOFOS lægge særligt vægt på visse oplyste nøglepersoner/roller.

Udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1 regulerer evalueringsgrundlaget og angiver de delkriterier, som BIOFOS ville lægge vægt på ved vurderingen af den tilbudte kvalitet. Det forhold, at BIOFOS har anført, at der ville blive lagt særlig vægt på visse roller, kan på ikke udlægges som et krav om, at disse roller nødvendigvis skulle tilbydes, eller at fravær heraf skulle medføre, at tilbuddet ikke var konditionsmæssigt. Det fremgår derimod, at "en nøgleperson må varetage flere roller". Denne formulering understreger, at BIOFOS netop har ønsket at give tilbudsgiverne frihed til selv at sammensætte organisationen og fordele rollerne.

Det er uden betydning, at BIOFOS har fastsat en øvre grænse for, hvor mange CV'er, der ville indgå i evalueringen. Denne grænse tjener alene det formål at afgrænse evalueringsgrundlaget og indebærer ikke et krav om, at alle fem

CV'er skal være knyttet til bestemte, på forhånd fastlagte, roller. Hvis en tilbudsgiver eksempelvis havde tilbudt færre CV'er, ville dette ikke have medført, at tilbuddet ikke var konditionsmæssigt, men alene en evaluering på det foreliggende grundlag.

Udbudsbetingelserne stiller ikke krav om CV'er for fem bestemte nøglepersoner. CV'ernes dækning af nøglepersoner er et konkurrenceparameter, der beror på en evaluering af den tilbudte kvalitet. Derfor havde det forhold, at Per Aarsleffs CV6 og CV7 ikke kunne indgå i tilbudsevalueringen, betydning for den foretagne kvalitative evaluering.

Der er i underkriteriet "Organisation og bemanning" ikke stillet mindstekrav til eller rammesat grundlæggende elementer for nøglepersoner, deres roller og funktioner eller fordelingen på konkrete personer. Tilbudsgiverne blev derimod givet frihed til selv at sammensætte organisationen og fordele rollerne.

Udbudsmaterialet opstiller ikke et absolut krav om, at der skal indleveres CV'er for samtlige personer, der fremgår af organisationsplanen. Det fremgår derimod af udbudsbetingelserne, at tilbudsgiverne skal indsende CV'er for de nøglepersoner, der tilbydes i relation til underkriteriet "Organisation og bemanning". Anvendelsen af ordet "skal" kan ikke i sig selv føre til, at enhver eventuel mangel automatisk udgør et grundlæggende element, hvis overtrædelse nødvendiggør afvisning af et tilbud. Dette må vurderes konkret ud fra udbuddets karakter, udbudsmaterialets indhold og formålet med kravet, jf. klagenævnets kendelsen af 13. januar 2017, C. C. Contractor A/S mod Aarhus Kommune og Brabrand Boligforening.

Det fremgår klart og entydigt, at opfyldelsen af underkriteriet "Organisation og bemanning" er genstand for en kvalitativ evaluering. Der er således ikke tale om grundlæggende elementer eller mindstekrav, hvis manglende opfyldelse skulle medføre ukonditionsmæssighed. Dette er tillige tydeliggjort i underkriteriet, da der oplistes en række forhold, som BIOFOS vil inddrage i evalueringen.

Endvidere er evalueringen udtrykkeligt knyttet til en pointtildeling, der udtrykker BIOFOS' skønsmæssige vurderingen af den tilbudte kvalitet ud fra underkriteriet. Som resultat af denne evaluering tildelte BIOFOS point på en skala fra 0 til 10 afhængigt af, i hvilket omfang kriterierne var opfyldt. Denne

evalueringsmodel forudsætter en graduering af opfyldelsesgraden inden for underkriteriet og understøtter, at mangelfuld eller mindre god opfyldelse kan føre til lavere point, men ikke til afvisning af tilbuddet. Underkriteriet "Organisation og bemanning" er således et kvalitativt konkurrencekrav og ikke et mindstekrav, jf. også klagenævnets kendelse af 2. juni 2023, HB Care A/S mod Esbjerg Kommune.

BIOFOS fulgte udbudsbetingelserne stringent og konsekvent og evaluerede alene på de fem først indleverede CV'er ud fra Per Aarsleffs nummererede rækkefølge. BIOFOS så bort fra de to overflødige CV'er ("CV6" og "CV7"), der ikke blev tillagt nogen betydning i tilbudsevalueringen, jf. også oplysningerne i evalueringsrapporten. BIOFOS var ikke i tvivl om, hvilke fem CV'er der udgjorde de CV'er, som efter udbudsbetingelsernes pkt. 8.2 kunne og skulle indgå i evalueringen.

Evalueringen af de tilbudte CV'er omfattede således alene CV nr. 1: Projektchef, CV nr. 2: Projektleder, CV nr. 3: Entrepriseleder – Fundering og grundvand, CV nr. 4: Entrepriseleder for ledningsarbejder og CV nr. 5: Formand for ledningsarbejder.

Det forhold, at der ikke blev indleveret CV for en yderligere person, indebærer derfor ikke en tilsidesættelse af et grundlæggende element. BIOFOS har konstateret, at de opgaver og funktioner, som udbudsmaterialet forudsatte, i tilstrækkeligt omfang var dækket gennem Per Aarsleffs CV1 - CV5. BIOFOS har således haft et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere tilbuddet i forhold til de centrale krav og underkriteriets formål.

NCC har misforstået rækkevidden af de fastsatte begrænsninger for CV'er og organisationsplanen i udbudsbetingelserne. Det forhold, at et konkret CV6 ikke måtte indgå i selve vurderingen af de indleverede CV'er under evalueringen af CV'er, indebærer ikke, at BIOFOS skulle se bort fra den pågældende person ved evalueringen af organisationsplanen. BIOFOS har således korrekt sondret mellem, hvilke CV'er der kunne indgå i vurderingen af CV'erne, og hvilke der kunne indgå i vurderingen af organisationsplanen.

BIOFOS har ikke efterspurgt yderligere dokumentation, men har alene foretaget en vurdering af det faktisk indleverede tilbud fra Per Aarsleff. BIOFOS har på dette grundlag vurderet, at de centrale erfaringer var dokumenteret gennem de indleverede CV1 til CV5.

Den konstaterede ”mangel” ved Per Aarsleffs tilbud vedrører alene et kvalitativt forhold, der skal evalueres og vurderes i overensstemmelse med underkriteriet, da det vedrører det tilbudte kvalitative niveau.

Tilbudsevalueringen for Per Aarsleff er baseret på det kvalitative indhold, som fremgår af CV1 til CV5, herunder deres erfaringer med beton, armering og form.

Evalueringen førte til, at Per Aarsleff opnåede 9 point for underkriteriet ”Organisation og bemanning”. BIOFOS lagde i forbindelse med tilbudsevalueringen vægt på de tilbudte fem CV’er, herunder deres relevans for den udbudte Kontrakt.

Per Aarsleffs tilbud var derfor ikke ukonditionsmæssigt som følge af manglende CV’er. De tilbudte CV’er udgør ikke mindstekrav og heller ikke grundlæggende elementer, men er en del af vurderingen af den tilbudte kvalitet.

Evalueringen af underkriteriet ”Organisation og bemanning” er på den baggrund gennemført i overensstemmelse med udbudsbetingelserne, ordregivers skøn og principperne i udbudslovens § 2. Alle tilbud er evalueret på et ensartet, gennemsigtigt og forudsigeligt grundlag.

Særligt vedrørende påstand 4b har NCC gjort gældende, at BIOFOS fejlagtigt og uberettiget ikke har ladet det trække væsentligt ned i vurderingen af Per Aarsleffs tilbud i forhold til underkriteriet ”Organisation og bemanning”, at der manglede CV for i hvert fald én tilbudt nøgleperson – og formentlig to nøglepersoner. Per Aarsleffs tilbud dokumenterer således ikke erfaring med alle fagområderne i udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1, som BIOFOS vægter ”særligt positivt”. Fejlen har både i sig selv og sammen med de øvrige konstaterede fejl afgørende betydning for udfaldet af tilbudsevalueringen.

Selv hvis forholdet ikke måtte føre til ukonditionsmæssighed, jf. påstand 4a, skal BIOFOS som minimum lade det trække væsentligt ned, at Per Aarsleffs tilbud ikke indeholder i hvert fald ét CV for én af de særligt vigtige nøglepersoner – og formentlig et CV for to nøglepersoner – som ellers krævet. Det fremgår dog ikke noget sted af evalueringsrapporten, at det har været tilfældet. BIOFOS har alene beskrevet Per Aarsleffs CV’er positivt, og Per

Aarsleff har som den eneste tilbudsgiver opnået 9 point vedrørende underkriteriet ”Organisation og bemanning” til trods for, at Per Aarsleff som den eneste af tilbudsgiverne mangler CV for én af nøglepersonerne i sit tilbud.

Det fremgår samtidig af bedømmelsen af Per Aarsleff tilbud, at det har trukket ned i vurderingen, at der ikke er taget stilling til back-up i organisationsplanen, og at det kunne have været tydeligere i forhold til den direkte kommunikation mellem BIOFOS og Per Aarsleff. Samtidig fremgår, at det femte CV, som Per Aarsleff har fremlagt, alene ”i nogen grad” har erfaringer med sammenlignelige projekter og nøglepersonerne samlet set har stor erfaring med alle kerneområderne ”på nær erfaring med omlægning af nødoverløb i drift”.

Dette viser, at Per Aarsleffs tilbud – uden hensyntagen til det eller de manglende CV(’er) – ikke udgør den bedst mulige opfyldelse af kriteriet ”Organisering og bemanning”, og at tilbuddet således – uden hensyntagen til det eller de manglende CV(’er) – højst kunne opnå en pointscore på 9 point.

Forholdet viser, at der slet ikke er taget højde for det manglende CV for én nøgleperson – og formentlig for to nøglepersoner – hverken i den tildelte pointscore eller i begrundelsen herfor.

På den baggrund er det usagligt, når BIOFOS ikke lader et så væsentligt element som et manglende CV for en nøgleperson – og formentlig for to nøglepersoner – have som minimum væsentlig negativ betydning i vurderingen af tilbuddet for så vidt angår underkriteriet ”Organisation og bemanning”.

Hvis BIOFOS ikke har overskredet sit skøn, så har udbudsmaterialet ikke været klart nok for tilbudsgiverne. Det har således ikke med tilstrækkelig gennemsigtighed fremgået af udbudsmaterialet, hvad tilbuddet optimalt set skulle indeholde. Det gælder såvel dokumentmæssigt som reelt indholdsmæssigt, hvilket konkret har indebåret en potentiel afgørende ulempe for NCC. Hvis der i udbudsmaterialet ikke var krav om, at tilbudsgiverne skulle medsende CV’er for de efterspurgte nøglepersoner, så kunne NCC f.eks. uden konsekvenser have afleveret nogle endnu bedre CV’er for nogle andre personer end de specifikt efterspurgte nøglepersoner og på den måde have opnået en højere bedømmelse. Det er et forhold, som Aarsleff er blevet ”belønnet for”, selvom det ikke kunne udledes af udbudsmaterialet, at dette var muligt.

Tilbudsevalueringen og tildelingsbeslutningen er således også på dette punkt i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2.

Særligt vedrørende påstand 4b har BIOFOS gjort gældende, at tilbudsevalueringen og tildelingen af kontrakten blev gennemført i overensstemmelse med udbudsmaterialet og principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2. Tilbudsevalueringen blev i relation til underkriteriet ”Organisation og bemanning” baseret på Per Aarsleffs tilbudte CV1 til CV5.

Udbudsbetingelsernes pkt. 8.2 fastlægger BIOFOS’ kvalitetsparametre, og evalueringen af de tilbudte CV’er er gennemført i overensstemmelse med delkriterierne i udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1.

Tilbudsevalueringen blev foretaget ud fra en helhedsvurdering af både organisationsplanen og de tilbudte CV’er og baseret på BIOFOS’ samlede skønsmæssige bedømmelse af den tilbudte kvalitet. For så vidt angår Per Aarsleffs tilbud, hvor der ikke var indleveret CV for én af de angivne nøglepersoner oplistet i underkriteriet, vurderede BIOFOS, at den pågældendes rolle kvalitativt var dækket af de tilbudte nøglepersoner beskrevet i CV1 til CV5. Derfor var det BIOFOS’ skønsmæssige vurdering, at forholdet alene i begrænset omfang gav grundlag for at vurdere det tilbudte kvalitativt negativt.

Herudover har BIOFOS evalueret Per Aarsleffs tilbudte CV’er ud fra, i hvor høj grad de tilbudte nøglepersoner – CV1 til CV5 – besidder konkret og relevant uddannelse, erfaring og kompetencer i forhold til deres roller, og om disse kompetencer nyttiggøres i organisationen og projektet. Samlet set har BIOFOS vurderet, at fire af de tilbudte nøglepersoner i særdeles høj grad har erfaring med entrepriser, der er sammenlignelige med det udbudte projekt, mens én nøgleperson i nogen grad har sådan erfaring.

Det forhold, at der ikke indgik CV’er for samtlige roller oplistet i delkriterierne, kan ikke i sig selv begrunde et væsentligt fradrag i den samlede vurdering af Per Aarsleffs tilbud. Evalueringen – for Per Aarsleff såvel som de øvrige tilbud – beror på en samlet kvalitativ bedømmelse af organisationsplan og CV’er.

Evalueringen har således omfattet en samlet vurdering af organisationsplan og CV'er og en samlet vurdering af nøglepersonernes kompetencer. Det forhold, at ikke alle oplyste roller indgik i CV-evalueringen af Per Aarsleffs tilbud, har ikke haft afgørende betydning, idet de fem evaluerede CV'er i sig selv dokumenterede nøglepersoner med særdeles høj relevant erfaring.

Det er BIOFOS' vurdering, at de evaluerede nøglepersoner samlet set har særdeles betydelig erfaring med de efterspurgte kerneområder i udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1, med undtagelse af erfaring med omlægning af nødoverløb i drift.

Evalueringen af underkriteriet "Organisation og bemanning" er på den baggrund gennemført i overensstemmelse med udbudsbetingelserne, ordregivers skøn og principperne i udbudslovens § 2, samt at alle tilbud er evalueret på et ensartet, gennemsigtigt og forudsigeligt grundlag.

Særligt vedrørende påstand 5 har NCC gjort gældende, at de overtrædelser af udbudsloven, der følger af påstand 1-4b, såvel isoleret som samlet set må føre til, at tildelingsbeslutningen skal annulleres, da der er tale om væsentlige materielle udbudsretlige overtrædelser, der indebærer, at tildelingsbeslutningen ikke kan opretholdes.

Hvis NCC's tilbud var blevet tildelt en pointscore på 8 point i stedet for 7 point for underkriteriet "Organisation og bemanning", ville NCC's tilbud have opnået en højere samlet, vægtet pointscore end Per Aarsleff.

Hvis Per Aarsleffs tilbud var blevet udelukket som følge af et ukonditions-mæssigt tilbud, ville NCC's tilbud tilsvarende have den højeste samlede, vægtede pointscore.

Hvis Per Aarsleffs tilbud var blevet tildelt en lavere pointscore end 9 point for underkriteriet "Organisation og bemanning", fordi det ikke havde vægtet positivt, hvordan Per Aarsleff havde organiseret sig i forhold til brug af underleverandører, og/eller fordi det havde trukket (væsentligt) ned, at CV'erne ikke inkluderede én af nøglepersonerne, ville Per Aarsleffs tilbud have opnået en lavere samlet vægtet pointscore end NCC's.

Særligt vedrørende påstand 5 har BIOFOS gjort gældende, at tilbudsevalueringen ikke er behæftet med de udbudsretlige overtrædelser, som er omfattet

af påstand 1, 2, 3, 4a og 4b. BIOFOS har gennemført evalueringen i overensstemmelse med de udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed. Der foreligger derfor ikke sådanne retlige mangler, der kan begrunde en annullation af tildelingsbeslutningen af 25. marts 2026.

### Ad uopsættelighed

NCC har gjort gældende, betingelsen om uopsættelighed er opfyldt.

BIOFOS' overtrædelser af udbudsreglerne er af særlig alvorlig karakter, da en manglende overholdelse af de grundlæggende udbudsretlige principper i forhold til en flerhed af elementer, der ligger til grund for tildelingsbeslutningen, rejser fundamental tvivl om integriteten af BIOFOS' evaluering i det hele taget. På baggrund af forløbet før og efter tildeling af kontrakten er der tydelige indikationer på, at BIOFOS har en usaglig præference for Per Aarsleff, idet evalueringsmodellen i genudbuddet er blevet indrettet ud fra viden om tilbuddene på det oprindelige udbud, således at (den laveste) tilbudspris ville få mindst mulig betydning i konkurrencen. NCC's oprindelige tilbud viste, at NCC havde den laveste tilbudspris.

Der er derudover tydelige indikationer på, at BIOFOS har bedømt NCC's tilbud, så det fik lige nøjagtigt færre point end Per Aarsleffs tilbud. BIOFOS har således fejlagtigt og usagligt ladet elementer (manglende "formænd" og entreprisesummer) have negativ betydning i tilbudsevalueringen af NCC's tilbud, selvom det ikke fremgik af udbudsmaterialet, at disse skulle indgå. Derudover har BIOFOS fejlagtigt ikke ladet det indgå i vurderingen af Per Aarsleffs tilbud, at tilbuddet reelt bestod af mange underentreprenører, og at der manglende et helt essentielt element i tilbuddet (CV for en nøgleperson – og muligvis to nøglepersoner).

Betingelsen om uopsættelighed skal lempes, jf. EU-Domstolens kendelse af 23. april 2015 i sag C-35/15 P (R), Kommissionen mod Vanbreda Risk & Benefits, så en alvorlig skade er tilstrækkelig til at opfylde betingelsen.

BIOFOS har gjort gældende, at NCC har ikke godtgjort, at virksomhedens eksistens vil være truet, hvis opsættende virkning ikke gives.

Den blotte deltagelse i et udbud uden at opnå tildeling udgør ikke et uopretteligt tab, jf. bl.a. klagenævnets kendelsen af 23. maj 2019, Formpipe Software A/S mod Greve Kommune.

NCC har ikke dokumenteret, at ”sikkert bevis” for, at en alvorlig og uoprettelig skade er umiddelbart nært forestående, hvis NCC henvises til at afvente afgørelsen af hovedsagen. NCC har endvidere heller ikke godtgjort en interesse i sagen, som – i givet fald – ikke kan tilgodeses ved økonomisk kompensation.

En virksomhed, der deltager i et udbud, kan aldrig regne med at få tildelt den udbudte kontrakt, og dette udgør en normal kommerciel risiko, som virksomheden må tage i betragtning.

NCC har således ikke anført vægtige grunde, der understøtter, at NCC ikke kan afvente, at der træffes afgørelse i sagen eller fremført bevis for et alvorligt og uopretteligt tab. Der foreligger ikke særlige grunde til at lempe uopsættelighedsbetingelsen, hvilket kun kan ske i særligt grove tilfælde med åbenbare overtrædelser af udbudsreglerne.

Det er ukorrekt og udokumenteret, at BIOFOS’ ageren fra tildelingen i det tidligere udbud og frem til tildelingsbeslutningen i udbuddet af kontrakten indikerer en usaglig præference for Per Aarsleff, og BIOFOS har ikke ved sine valg og handlinger skævvredet konkurrencen til fordel for Per Aarsleff.

#### Ad interesseafvejning

NCC har gjort gældende, betingelsen om interesseafvejning skal fortolkes snævert, da de to øvrige betingelser er opfyldt.

Hensynet til NCC bør veje tungere end hensynet til BIOFOS’ interesse i at kunne indgå kontrakten, da BIOFOS har begået væsentlige fejl, der har haft direkte betydning for tildelingsbeslutningen. Der henvises herved også til forløbet før og efter tildeling af kontrakten, der synes at være en direkte bevidst handling fra BIOFOS’ side.

Der er således ingen forhold, der taler for, at interesseafvejningen skal ske til fordel for BIOFOS.

BIOFOS har gjort gældende, at en interesseafvejning ikke kan føre til, at klagenævnet bør tillægge klagen opsættende virkning.

Allerede fordi NCC ikke vil kunne lide et alvorligt og uopretteligt tab, hvis klagen ikke tillægges opsættende virkning, har NCC ikke en tungtvejende interesse i, at klagen tillægges opsættende virkning.

BIOFOS har derimod en tungtvejende interesse i, at klagen ikke tillægges opsættende virkning. Kontrakten vedrører omlægningen af nødoverløbet, som er et forretningskritisk projekt for BIOFOS. Projektet er højest prioriteret, idet en udskydelse indebærer en reel risiko for, at det eksisterende nødoverløb må tages i brug.

En ibrugtagning af det eksisterende nødoverløb indebærer risiko for udledning af spildevand til Lynetteholmens perimenter. Perimeteren lukkes i løbet af sommeren og vil herefter fungere som et lukket vandområde, hvor eventuelt udledt spildevand ikke kan bortledes. Dette vil kunne medføre betydelige miljømæssige konsekvenser.

Det nye nødoverløb forventes efter den gældende tidsplan først etableret og idriftsat den 1. august 2027. BIOFOS vil dermed være eksponeret for den beskrevne risiko i mindst ét år. Denne risikoperiode vurderes som uacceptabel og bør ikke forlænges.

Det er derfor afgørende, at projektet kan igangsættes uden yderligere forsinkelse for at minimere risikoen for nødoverløb til det inddæmmede vandområde.

Hensynet til BIOFOS' forretningskritiske og miljømæssige interesser må tillægges betydelig vægt ved interesseafvejningen.

#### Klagenævnet udtaler

Klagenævnet træffer afgørelsen om opsættende virkning efter § 12, stk. 2, i lov om Klagenævnet for Udbud, der lyder:

”Stk. 2. Indgives en klage til Klagenævnet for Udbud i standstill-perioden, jf. § 3, stk. 1 eller stk. 2, eller i den periode på 10 kalenderdage, som

er fastsat i § 4, stk. 1, nr. 2, har klagen opsættende virkning, indtil Klagenævnet for Udbud har truffet afgørelse om, hvorvidt klagen skal tillægges opsættende virkning, indtil den endelige afgørelse foreligger. Klagenævnet for Udbud kan kun tillægge klagen opsættende virkning, hvor særlige grunde taler herfor.”

Betingelserne for at tillægge en klage opsættende virkning er efter klagenævnets praksis:

1. En umiddelbar vurdering af klagen skal føre til, at klagen har noget på sig ("*fumus boni juris*"). Hvis klagen umiddelbart synes udsigtsløs, er betingelsen ikke opfyldt.
2. Der skal foreligge *uopsættelighed*. Det vil sige, at opsættende virkning skal være nødvendig for at afværge et alvorligt og uopretteligt tab for klageren.
3. En *interesseafvejning* skal tale for opsættende virkning. Klagerens interesse i, at klagenævnet tillægger klagen opsættende virkning, skal veje tungere end indklagedes interesse i det modsatte.

Hvis blot én af de tre betingelser ikke er opfyldt, tillægger klagenævnet ikke klagen opsættende virkning.

På denne baggrund vurderer klagenævnet klagen sådan:

Vedrørende betingelse nr. 1 ("*fumus boni juris*") bemærker klagenævnet følgende:

#### Ad påstand 1

Ifølge udbudsbetingelsernes pkt. 8.2 skulle tilbudsgiverne aflevere en organisationsplan og CV'er for tilbudte nøglepersoner. Det fremgår endvidere, at de tilbudte nøglemedarbejdere burde dække de nødvendige fagdiscipliner i henhold til opgavebeskrivelsen eller tilsvarende, herunder erfaring med bl.a. omlægning af anlæg i drift, etablering af spuns på åbent vand, etablering af box culvert ledning, etablering af in-situ betonbygværker og dykkerarbejde.

I udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1 er det fastsat bl.a., at BIOFOS ved vurderingen af underkriteriet "Organisation og bemanning" ville lægge vægt på, i

”hvor høj grad de tilbudte nøglepersoner har konkret og relevant uddannelse, erfaring og kompetencer i forhold til deres rolle i organisationen, og at disse nyttiggøres i organisationen og projektet”.

Af udbudsbetingelserne pkt. 8.2.1 fremgår endvidere, at der ville blive lagt særlig vægt på følgende nøglepersoner:

- Projektchef/projektleder
- Entrepriseleder/formand for byggegrube på åben vand
- Entrepriseleder/formand for konstruktioner (beton, armering, form)
- Entrepriseleder/formand for ledningsarbejder (omlægning og nyanlæg herunder kloak og brugsvand)

Af tilbuddet fra NCC fremgår bl.a. et organisationsdiagram, hvor der indgår en projektleder og en entrepriseleder for fagområderne ”Byggegrube på åben vand”, ”Konstruktioner” og ”Ledningsarbejder”.

Af BIOFOS’ evalueringsrapport af 25. marts 2026 fremgår vedrørende evalueringen af NCC’s tilbud bl.a., at det ”vægter mindre positivt, at der i NCC’s interne organisation ikke er taget stilling til flere af rollerne, blandt andet formænd for de enkelte arbejder”.

Det fremgår ikke af udbudsmaterialet, at nøglepersonen ”formand” skulle indgå som en selvstændig rolle i organisationsplanen for de enkelte fagområder.

Efter ordlyden af udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1 er det klagenævnets vurdering, at en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver herefter måtte forstå skråstregen mellem nøglepersonerne således, at der var tale om et valg mellem sidestillede muligheder, som i evalueringsmæssig sammenhæng ville blive vurderet på samme måde, hvilket også stemmer bedst overens med, at der ifølge udbudsbetingelsernes pkt. 8.2 maksimalt måtte vedlægges fem CV’er i alt.

Det har således ikke været gennemsigtigt for tilbudsgiverne, at der både skulle være en entrepriseleder og en formand for hvert fagområde i organisationsplanen.

Det forhold, at en nøgleperson ifølge udbudsbetingelserne gerne måtte varetage flere roller, kan ikke føre til et andet resultat.

På den baggrund, og da BIOFOS bærer risikoen for uklarheder i udbudsmaterialet, er der udsigt til, at påstanden vil blive taget til følge.

### Ad påstand 2

CV'erne måtte ifølge udbudsbetingelsernes pkt. 8.2 anføre op til fem referencer fra tidligere opgaver, som tilbudsgiverne vurderede, var særlig relevant for den aktuelle opgave. Det var således op til tilbudsgiverne at udvælge og beskrive de opgaver, der skulle udgøre referencerne for hver nøgleperson.

Ved vurderingen af underkriteriet "Organisation og bemanning" ville BIOFOS ifølge udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1 lægge vægt på, "I hvor høj grad de tilbudte nøglepersoner har konkret og relevant uddannelse, erfaring og kompetencer i forhold til deres rolle i organisationen, og at disse nyttiggøres i organisationen og projektet".

Af BIOFOS' evalueringsrapport af 11. marts 2026 fremgår vedrørende evalueringen af NCC's tilbud i forhold til CV'er bl.a., at "Ydermere er der ikke på alle referencerne angivet en entreprisum, og samtidigt er det ikke tydeligt beskrevet, hvor lang udførelsesperioden har været for de enkelte entrepriser. Dette har også vægtet mindre positivt, da det dermed er uklart, hvor stort referenceprojektet faktisk er og om det dermed er en relevant erfaring, der er tilgået den pågældende nøgleperson".

Det er ikke et krav, at ordregiveren giver en i alle henseender udførlig beskrivelse af, hvad der tillægges betydning ved vurderingen af de kvalitative under- og eventuelle delkriterier. Det følger således af Rettens dom af 7. oktober 2015 i sag T-299/11, European Dynamics Luxembourg SA mod KHIM, at der kan lægges vægt på forhold, som ikke udtrykkeligt er anført i udbudsmaterialet, hvis underkriteriet udtrykkeligt giver grundlag herfor. Der er således ikke krav om, at ordregiveren udtømmende oplister samtlige forhold, der tillægges vægt ved vurderingen af et underkriterium. Det er derimod et krav, at der oplyses om forhold, som der lægges afgørende vægt på, samt forhold, som der efter sædvanlig forståelse af, hvad der ligger inden for rammerne af det pågældende kriterium, må anses for usædvanligt at tillægge betydning.

Vurderingen af, i ”hvor høj grad de tilbudte nøglepersoner har konkret og relevant ... erfaring” skal ses i sammenhæng med CV’ernes angivelse af ”særlig relevante” tidligere opgaver, som tilbudsgiverne vurderede, var særlig relevant for den aktuelle opgave.

BIOFOS havde i udbudsmaterialet ikke nærmere fastsat kriterier for, hvornår en tidligere opgave kunne anses at være ”særlig relevant”. Det var således op til tilbudsgiverne at vurdere, om referenceprojektet havde tilført nøglepersonen en relevant erfaring i forhold til den udbudte kontrakt.

Det er klagenævnets vurdering, at det for en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver ved ”særlig relevante” tidligere opgaver må have været klart, at referencens økonomiske omfang, varighed, størrelse og kompleksitet kunne have betydning, og at oplysninger om entreprisesum i referenceprojektet dermed kunne indgå som en naturlig del ved vurderingen af, om erfaringen var sammenlignelig med den udbudte kontrakt, således at BIOFOS kunne vurdere, om de tilbudte nøglepersoner havde relevant erfaring og kompetencer i forhold til deres rolle i organisationen, herunder da oplysninger om entreprisesummer er med til at belyse, hvilket ansvar og hvilken kompleksitet nøgleperson har håndteret i referenceprojekterne.

BIOFOS kunne derfor ved evalueringen af underkriteriet ”Organisation og bemanning” lægge vægt på, at der i NCC’s tilbud ikke ved alle referencer i CV’erne var angivet en entreprisesum.

BIOFOS har på den baggrund ikke har overskredet grænsen for evalueringsskønnet.

Det forhold, at BIOFOS ved evalueringen af NCC’s tilbud under det første udbud ikke tillagde manglende entreprisesum negativ betydning, kan ikke føre til et andet resultat.

På den baggrund er der på det foreløbigt foreliggende grundlag ikke udsigt til, at påstanden vil blive taget til følge.

### Ad påstand 3

Det fremgår af udbudsbetingelsernes pkt. 8.2, at tilbudsgiverne for underkriteriet ”Organisation og bemanning” i organisationsplanen bl.a. skulle vise, hvilke arbejder der forventes udført i egenproduktion og i underentreprise, og hvordan dette fordelte sig.

BIOFOS har i udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1 vedrørende evaluering af organisation og bemanning fastsat bl.a.:

”Ved vurdering af underkriteriet vil BIOFOS lægge vægt på:

a. I hvor høj grad organisationsplanen er enkel og viser en robust organisation – både i den interne bemanning, men også ift. opgaver der lægges i underentreprise – med klare og logiske kompetence- og ansvarsforhold, der understøtter projektet og BIOFOS’ organisation. BIOFOS lægger vægt på en organisation med få underentreprenører og grænseflader.”

I Per Aarsleffs tilbud står der bl.a.:

”Med vores filosofi bag One Company optimerer vi organisationen med kompetencer fra hele Aarsleff-koncernen kombineret med en stor andel i egenproduktion, mens enkelte arbejder udføres i underentreprise.

Styrken ved One Company er, at vi reducerer brugen af underentreprenører samt antallet af grænseflader og interessenter, præcis som BIOFOS A/S lægger vægt på i udbudsbetingelser afsnit 8.2.1.

Samtidig sikrer vi, at BIOFOS A/S får en enkel og ukompliceret udførelse, idet vi har en klar fordeling af entreprisens opgaver og tydelige grænseflader.”

Af evalueringsrapport af 25. marts 2026 fremgår om Per Aarsleffs organisationsdiagram:

”Per Aarsleff har afleveret et organisationsdiagram, der tydeligt viser fordelingen mellem egenproduktion og underentreprise. Opdelingen viser, at det er meget få dele af arbejderne, der varetages af underentreprenører. Det vægter positivt. Der er desuden få grænseflader mod eksterne leverandører, hvilket også vægter positivt. Organisationsplanen viser en klar rolle- og ansvarsfordeling i organisationen, som tydelig understøtter BIOFOS’ organisation, hvilket også er vurderet positivt. Det er desuden meget tydeligt, hvilken bemanning Per Aarsleff tilbyder udover de til-

budte nøglepersoner, herunder formænd. Det vurderes tillige positivt. BIOFOS vurderer, at organisationen er enkel og virker robust i fordelingen af roller.”

BIOFOS har under sagen anført, at Per Aarsleffs tilbudte ”One Company”-koncept ifølge tilbuddet er organiseret således, at samarbejdet mellem de flere juridiske enheder er organiseret som én samlet koncern med fælles styring og én samlet kontaktflade over for BIOFOS, og at BIOFOS i evalueringen har tillagt det betydning, at Per Aarsleffs tilbud i væsentlig grad baserede sig på egenproduktion inden for centrale og bærende fagdiscipliner, herunder teknisk support, kvalitet, miljø og ledelsesmæssig koordinering, mens de funktioner, som i Per Aarsleffs tilbud var identificeret som varetaget i underentreprise, efter BIOFOS faglige skøn var underliggende og mere afgrænsede udførelsesydelser, såsom vognmand og dykkerteam.

Efter indholdet af Per Aarsleffs tilbud sammenholdt med udbudsmaterialet og de oplysninger der foreligger om BIOFOS’ evaluering af tilbuddet, er det klagensævnets vurdering, at BIOFOS har foretaget evalueringen af Per Aarsleffs tilbud i overensstemmelse med udbudsmaterialet. Det er endvidere klagensævnets vurdering, at BIOFOS ikke har overskredet den vide grænse, der gælder for en ordregivers evalueringsskøn, og der er således ikke grundlag for at tilsidesætte BIOFOS’ skønsmæssige vurdering af, at Per Aarsleffs tilbud indeholder en organisation med få underentreprenører og begrænsede grænseflader.

Det forhold, at Per Aarsleff i sit tilbud har beskrevet interne afdelinger og koncernforbundne enheder, og at Wicotec Kirkebjerg A/S, der er en selvstændig juridisk enhed med eget CVR-nummer, indgår i Per Aarsleffs One Company samarbejde, kan ikke føre til et andet resultat.

NCC har gjort gældende, at virksomhedens anvendelse af underentreprenører indebærer færre grænseflader end Per Aarsleffs tilbud, og at tilbuddene fra NCC og Per Aarsleff i hvert fald har samme mængde underentreprenører, hvorfor den forskellige vurdering af forhold, som må anses meget lig, er baseret på et usagligt og fejlagtigt skøn i strid med udbudslovens § 2. NCC har endvidere gjort gældende, at udbudsmaterialet har været uigennemsigtigt/uklart.

Da disse anbringender ikke er dækket af formuleringen af påstanden, tager klagenævnet ikke stilling hertil.

På den baggrund er der på det foreløbigt foreliggende grundlag ikke udsigt til, at påstanden vil blive taget til følge.

#### Ad påstand 4a

Det fremgår af Per Aarsleffs tilbud, at virksomhedens organisation omfatter projektchef, projektleder, entrepriseder for fundering og grundvand, entrepriseder for ledningsarbejder, formand for ledningsarbejder, formand for betonarbejder og formand for vandbygningsarbejder. Per Aarsleff indleverede CV'er for alle syv, som var nummeret i den nævnte rækkefølge.

Det fremgår af evalueringsrapport af 25. marts 2026, at BIOFOS alene evaluerede de første fem CV'er, jf. udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.

NCC har gjort gældende, at BIOFOS burde have afvist Per Aarsleffs tilbud, da mindst én af de påkrævede nøglepersoner i udbudsbetingelserne ikke var omfattet af de første fem CV'er.

Det er i udbudsbetingelsernes pkt. 8.2 Underkriteriet "Organisation og bemanning" fastsat, at tilbudsgiverne "skal aflevere ... CV'er for tilbudte nøglepersoner ... Der må maksimalt vedlægges 5 CV'er i alt".

Ifølge udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1 ville BIOFOS ved evalueringen af CV'erne lægge vægt på, i hvor høj grad de tilbudte nøglepersoner havde konkret og relevant uddannelse, erfaring og kompetencer i forhold til deres rolle i organisationen. Det var samtidig angivet, at der ville blive lagt særligt vægt på nærmere angivne nøglepersoner.

Udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1 vedrører evalueringen af underkriteriet "Organisation og bemanning" og angiver de delkriterier, som BIOFOS ville lægge vægt på ved vurderingen af den tilbudte kvalitet. CV'ernes dækning af nøglepersoner udgjorde således et konkurrenceparameter, der beroede på en evaluering af den tilbudte kvalitet.

Det kan ikke udledes af udbudsbetingelserne, at der var krav om, at der skulle vedlægges CV'er for samtlige tilbudte nøglepersoner, idet der var fastsat et

maksimum på fem CV'er, eller at der skulle vedlægges minimum ét CV for hver persongruppe anført i udbudsbetingelsernes pkt. 8.2.1. Det er alene anført, at der ville blive lagt særligt vægt på CV'er for disse personer.

Det er på den baggrund klagenævnets vurdering, at BIOFOS ikke var forpligtet til at afvise Per Aarsleffs tilbud som ukonditionsmæssigt, fordi virksomhedens CV nr. 6, der ifølge evalueringsrapporten vedrørte en af de efterspurgte nøglepersoner, ikke kunne indgå i evalueringen, da der alene kunne vedlægges fem CV'er i alt.

NCC har gjort gældende, at udbudsmaterialet har været uigennemsigtigt/uklart.

Da dette anbringende ikke er dækket af formuleringen af påstanden, tager klagenævnet ikke stilling hertil.

På den baggrund er der på det foreløbigt foreliggende grundlag ikke udsigt til, at påstanden vil blive taget til følge.

#### Ad påstand 4b

NCC har gjort gældende, at BIOFOS har handlet usagligt og foretaget en åbenbart urigtig bedømmelse af Per Aarsleffs tilbud, da BIOFOS ikke lod det trække væsentligt ned i vurderingen af tilbuddet, at der manglede CV for mindst én nøgleperson.

BIOFOS har under sagen oplyst, at de opgaver og funktioner, som udbudsmaterialet forudsatte, i tilstrækkeligt omfang var dækket gennem Per Aarsleffs CV nr. 1-5, og at CV nr. 6's rolle kvalitativt var dækket af de tilbudte nøglepersoner beskrevet i CV nr. 1-5.

På baggrund af udbudsbetingelserne, indholdet af Per Aarsleffs tilbud og de foreliggende oplysninger om evalueringen af virksomhedens tilbud er det klagenævnets vurdering, at der ikke er grundlag for at konstatere, at BIOFOS' skøn har været usagligt, har hvilet på et objektivt forkert grundlag, eller at BIOFOS åbenbart har overskredet sin vide skønsmæssige grænse ved evalueringen.

På den baggrund er der på det foreløbigt foreliggende grundlag ikke udsigt til, at påstanden vil blive taget til følge.

#### Ad påstand 5

Der er på det foreløbigt foreliggende grundlag udsigt til, at klagenævnet vil tage påstand 1, der angår evalueringen af underkriteriet ”Organisation og bemanning”, der vægter 80 %, til følge.

BIOFOS har bevisbyrden for, at fejlen konkret ikke er væsentlig.

NCC har gjort gældende, at hvis NCC's tilbud var blevet tildelt en pointscore på 8 point i stedet for 7 point for underkriteriet ”Organisation og bemanning”, ville NCC's tilbud have opnået en højere samlet, vægtet pointscore end Per Aarsleffs tilbud.

På det foreløbigt foreliggende grundlag er det klagenævnets vurdering, at BIOFOS ikke har løftet bevisbyrden for, at overtrædelsen ikke har haft konkret væsentlig betydning for tildelingsbeslutningen.

Vedrørende betingelse nr. 2 (*uopsættelighed*) bemærker klagenævnet, at selvom der foreløbigt vurderet er udsigt til, at NCC's påstand om annullation vil blive taget til følge, og betingelsen om ”*fumus boni juris*” dermed er opfyldt, finder klagenævnet, at NCC ikke efter de oplysninger, som foreligger på nuværende tidspunkt, har godtgjort, at der foreligger sådan særlig alvorlig ”*fumus boni juris*”, at virksomheden ikke skal bevise, at en manglende imødekommelse af anmodningen om opsættende virkning vil indebære, at NCC vil lide en uoprettelig skade.

I overensstemmelse med bl.a. klagenævnets faste praksis påhviler det herefter NCC at godtgøre, at en beslutning om ikke at tillægge klagen opsættende virkning vil indebære, at virksomheden vil lide en alvorlig og uoprettelig skade, såfremt klagenævnet i nævnets endelige afgørelse af sagen måtte tage klagen til følge.

På det foreløbigt foreliggende grundlag finder klagenævnet, at NCC ikke har godtgjort, at en beslutning om ikke at tillægge klagen opsættende virkning vil indebære, at virksomheden vil lide en alvorlig og uoprettelig skade. Klagenævnet har herved navnlig lagt vægt på, at der ved alle udbud består en

påregnelig kommerciel risiko for ikke at opnå kontrakten, og at der ikke er oplysninger, der sandsynliggør, at NCC's eventuelle tab som følge af den påståede overtrædelse ikke vil kunne godtgøres ved en økonomisk erstatning.

Betingelse nr. 2 er derfor ikke opfyldt. På denne baggrund er betingelserne for opsættende virkning ikke opfyldt.

Klagenævnet tillægger ikke klagen opsættende virkning.

Herefter bestemmes

Klagen tillægges ikke opsættende virkning.

Jesper Stage Thusholt