

K E N D E L S E

P. Olesen og Sønner A/S
(advokat Peter Agentoft Nielsen, Horsens)

mod

Bygningsstyrelsen
(advokat Rasmus Holm Hansen, København)

Den 12. februar 2025 iværksatte Bygningsstyrelsen efter udbudslovens § 100 miniudbud V039 og inviterede seks tilbudsgivere til at afgive tilbud. Udbudet blev gennemført i henhold til rammeaftalen om nedrivning af minkerhvervets produktionsanlæg – Vest, som Bygningsstyrelsen har indgået med flere leverandører. Formålet med miniudbuddet var at tildele en kontrakt på nedrivning af produktionsanlæg i pulje V039. Tildelingskriteriet var bedste forhold mellem pris og kvalitet, hvor pris vægtede 45 pct., og tid vægtede 55 pct.

Ved udløb af tilbudsfristen den 14. marts 2025 havde Bygningsstyrelsen modtaget antagelige tilbud fra fem tilbudsgivere, herunder Kingo Karlsen og P. Olesen & Sønner (herefter ”P. Olesen”). Efter evaluering af tilbuddene vurderede Bygningsstyrelsen, at Kingo Karlsen havde afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud på grundlag af tildelingskriteriet bedste forhold mellem pris og kvalitet med en pointscore på 9,20.

Den 16. april 2025 indgav P. Olesen klage til Klagenævnet for Udbud over Bygningsstyrelsen.

P. Olesen har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at Bygningsstyrelsen har handlet i strid med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved at tildele kontrakten til Kingo Karlsen, idet beslutningen om tildelingen af kontrakten var behæftet med fejl/var åbenbart forkert, idet P. Olesen ikke ved gennemgangen heraf har været i stand til at vurdere, om ordregiveren har overholdt de processer, kriterier og metoder, der er opstillet i udbudsmaterialet.

Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at Bygningsstyrelsen har handlet i strid med udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2, jf. stk. 1, nr. 3, ved ikke at have opfyldt lovens krav om en fyldestgørende begrundelse.

Påstand 3

Bygningsstyrelsen tilpligtes at betale P. Olesen erstatning på kr. 1.086.812,79 for det tab, som P. Olesen har lidt som følge af Bygningsstyrelsens overtrædelse af udbudsreglerne, jf. den fremlagte erstatningsopgørelse, subsidiært et mindre beløb efter klagenævnets skøn.

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

Klagenævnet har besluttet at udsætte behandlingen af påstand 3, indtil klagenævnet har taget stilling til påstand 1 og 2.

Sagens nærmere omstændigheder

Af Bygningsstyrelsens retningslinjer for tildeling – Nedrivning af minkerhvervets produktionsanlæg – Vest af 23. september 2022 fremgår bl.a.:

”1. Proces for tildeling

Ved indgåelse af entreprisekontrakt om nedrivning på baggrund af rammeaftalen, skal Bygherren gennemføre et miniudbud i henhold til den tildelingsprocedure, der følger af beskrivelsen i dette bilag. Der er således ikke tale om, at Bygherren vil have frit valg mellem Entreprenørerne på rammeaftalen.

Nedrivningsopgaver omfattet af rammeaftalen kan variere i udformning og omfang, og det er ikke et krav, at alle arbejder angivet i arbejdsbeskrivelserne, jf. rammeaftalens Bilag C og D, indgår i Bygherrens konkrete

opgave. Omfanget af arbejder, der indgår i Bygherrens konkrete nedrivningsopgave, vil blive beskrevet i forbindelse med det enkelte miniudbud og fremgå af entreprisekontrakten og dertilhørende bilag.

2. Miniudbud

2.1 Anvendelse af miniudbud

Ved miniudbud er alle vilkår ikke fastlagt i rammeaftalen. Det fremgår af det enkelte miniudbudsbrev (Bilag F1) samt udkast til Entreprisekontrakt (Bilag G), hvilke betingelser, der er genstand for fornyet konkurrenceudsættelse i forbindelse med miniudbud.

...

2.3 Tildelingskriterier

Ved miniudbud skal tildelingskriteriet ”bedste forhold mellem pris og kvalitet” med følgende underkriterier og vægtning anvendes:

Pris	[35-45] %
Tidsplan	[55-65] %

Bygherren skal i forbindelse med offentliggørelsen af miniudbudsmaterialet fastlægge den præcise vægtning af underkriterierne, således at de angives uden interval (summen af de vægtede underkriterier skal være 100 %).

2.4 Sådan gennemføres miniudbud i praksis

...

Trin 4) Evaluering af tilbuddene

Bygherren evaluerer tilbuddene på baggrund af tildelingskriteriet ”bedste forhold mellem pris og kvalitet” med de i miniudbudsmaterialet angivne underkriterier, jf. Bilag F1, Miniudbudsbrev.

...”

Af Bygningsstyrelsens opfordring til at afgive tilbud fremgår bl.a.:

”Betingelser for deltagelse i miniudbud i medfør af rammeaftale om nedrivning af minkerhvervets produktionsanlæg – Vest

I medfør af rammeaftalen om nedrivning af minkerhvervets produktionsanlæg agter Bygherren at gennemføre et miniudbud om indgåelse af en Entreprisekontrakt (Bilag G). Entreprenøren opfordres hermed til at deltage i det pågældende miniudbud.

Miniudbuddet vedrører nedrivning af minkerhvervets produktionsanlæg pulje nr. V039, som omfatter følgende ejendomme:

- Orrehøjvej 4, 6710 Esbjerg V - CHR.nr. 086442
- Skovgårdvej 4, 6510 Gram - CHR.nr. 052791
- Tørvevej 30, 6760 Ribe - CHR.nr. 085214
- Varde Landevej 55, 6800 Varde - CHR.nr. 047150
- Bobølmarkvej 2, 6683 Føvling - CHR.nr. 043388
- Bryndumvej 191, 6715 Esbjerg N - CHR.nr. 063921
- Gl Landevej 40, 6800 Varde - CHR.nr. 085239
- Ilstedvej 8, 6740 Bramming - CHR.nr. 095152

En nærmere beskrivelse af den opgave, der ønskes konkurrenceudsat, fremgår af det samlede udbudsmateriale.

...

2.6 Behandling af tilbud m.v.

Tilbudssummerne og eventuelle forbehold i tilbudsgivernes tilbud gøres tilgængelige på Byggeweb.

Inden der kan ske tildeling, skal Bygherren indhente dokumentation for de oplysninger ift. Udelukkelse og mindstekrav til egnethed, Entreprenøren afgav i ESPD'et i forbindelse med rammeudbuddet, medmindre Bygherren er i besiddelse af gældende dokumentation. Dokumentationen omfatter en serviceattest, som ikke er mere end 12 måneder gammel samt økonomiske nøgletal og samlet årsomsætning. Bygherren skal opfordre til, at Tilbudsgiver allerede ved tilbudsafgivelsen har indhentet serviceattest, således der ved tilbudsafgivelsen foreligger en gældende serviceattest.

Bygherren forbeholder sig adgang til at genoptage tilbudsevalueringen og omgøre tildelingsbeslutningen, såfremt Bygherren konstaterer fejl ved tilbudsevalueringen. Uanset om Entrepriskontrakten tildeles andre tilbudsgivere, er tilbudsgiver bundet af sit tilbud indtil udløbet af vedståelsesfristen, jf. pkt. 2.4, dog ikke længere end til det tidspunkt, hvor Entrepriskontrakt er indgået med anden entreprenør.

Tilbudsgivers omkostninger i forbindelse med miniudbuddet, er Bygherren uvedkommende, herunder såfremt Bygherren måtte aflyse miniudbudsforretningen uden kontraktindgåelse.

3. Tildeling

De indkomne tilbud vurderes på grundlag af det bedste forhold mellem pris og kvalitet med følgende underkriterier, der ved vurderingen vægtes som angivet:

Underkriterie 1 - Pris	45 %
Underkriterie 2 – Tid	55 %

3.1 Underkriterie 1) Pris

Tilbudsgiverne skal anvende den fremsendte tilbudsliste med udfyldte mængder. Tilbudsprisen fremgår af bilag G1, *Tilbudsliste – miniudbud* (tilbudslistens forside).

Tilbudsgiver skal anføre enhedspriser for alle de arbejder, der fremgår af Bilag G1, *Tilbudsliste – miniudbud*, som ikke må overstige de maksimale enhedspriser, der er angivet på rammeaftalen, jf. rammeaftalens bilag A.

3.2 Underkriterie 2) Tid

Entreprenøren skal, i det i Bilag G2, Hovedtidsplan, vedlagte udkast til Hovedtidsplan, der fastsætter mindstekravene for rammen for konkurrenceudsættelsen af tid, udfylde start- og sluttidspunkt på nedrivningsperioden samt dato for aflevering af KS-dokumentation på de konkrete produktionsanlæg.

Besvarelsen af underkriterie 2 vil indgå som bilag til entreprisekontrakten som aftalt hovedtidsplan.

Ved bedømmelsen af underkriterie 2 vil der blive lagt vægt på:

- Start- og sluttidspunktet på puljen af produktionsanlæg
- Start- og sluttidspunktet på de enkelte produktionsanlæg, herunder hvorvidt hensynet til minkavleren imødekommes ved hurtig færdiggørelse af nedrivningsopgaven, efter den er påbegyndt på adressen samt om tidsplanen vurderes at være realistisk inden for de i tidsplansformularen opstillede rammer.
- At Entreprenørens start- og sluttidspunkt på de enkelte produktionsanlæg imødekommes Bygherrens organisation af projektledere, således opstarts- og byggemøder kan afholdes hensigtsmæssigt. Bygherrens organisation imødekommes bedst muligt med en jævn udførelse uden spidsbelastninger.

3.3 Evalueringsmodel

...

Underkriterierne bedømmes hver for sig med udgangspunkt i en karakterskala, hvor 10 point gives til et fremragende tilbud, og 1 point gives til et tilbud, som kun netop er konditionsmæssigt.

Der er således tale om en absolut model, hvor bedømmelsen baseres på de ønsker og krav, der fremgår af udbudsmaterialet.

Pointskala	
10	Gives for fremragende tilbud som bedst muligt opfylder underkriteriet med stort set ingen mangler
9	Gives for tilbud med en fortrinlig opfyldelse af underkriteriet med kun få mangler
8	Gives for tilbud med en rigtig god opfyldelse af underkriteriet
7	Gives for tilbud med en god opfyldelse af underkriteriet
6	Gives for tilbud med en over middel tilfredsstillende opfyldelse af underkriteriet
5	Gives for tilbud med en middel tilfredsstillende opfyldelse af underkriteriet
4	Gives for tilbud med en under middel tilfredsstillende opfyldelse af underkriteriet
3	Gives for tilbud med en mindre tilfredsstillende opfyldelse af underkriteriet
2	Gives for tilbud, hvor der kun foreligger utilfredsstillende opfyldelse af underkriteriet
1	Gives for et tilbud, som kun netop er antageligt, men hvor der ikke er oplysninger, der belyser opfyldelsen af underkriteriet

Identifikation af tilbuddet med det bedste forhold mellem pris og kvalitet
 Point opnået for de respektive underkriterier ganges med deres respektive vægtning, hvorefter pointene summeres. Opgaven tildeles til den tilbudsgiver, hvis tilbud samlet set opnår flest point.

...

Af tidsplanen for miniudbuddet V039 fremgår bl.a.:

”

TIDSPANSFORMULAR	
Miniudbud nr. V039	
Hovedtidsplanen indeholder følgende rammer:	
Projekt start	07-04-2025
Projekt slut	12-12-2025
PSS overdragelsesmøde	02-04-2025
Projektgennemgangsmøde	02-04-2025
Fremsendelse af udførelsestidsplan	01-04-2025
Entreprenøren skal inden for rammerne ovf. Udfylde	
Nedrivning for hver enkelt adresse, med angivelse af start og slut i følgende format:	DD-MM-AAAA
Aflevering af KS-dokumentation med angivelse af startdato i følgende format:	DD-MM-AAAA

...”

Af udkast til entreprisekontrakt om nedrivning fremgår blandt andet følgende:

”§ 5 Tidsplan

5.1. Den aftalte hovedtidsplan, jf. AB18 § 6, stk. 2, er vedlagt som bilag G2. Entreprenørens arbejde skal udføres i henhold til denne.

Opgaven afleveres i etaper jf. AB18 § 45, stk. 4, hvor hver enkel nedrivningsadresse er en etape. Den aftalte hovedtidsplan indeholder oversigt over frister for de etapevise afleveringer.

De etapevise afleveringer indeholder bodsbelagte mellemfrister for nedrivningsperioden. Denne mellemfrist er sanktionsbærende, idet det er afgørende for både hensynet til minkavleren samt nedrivningsprocessen i øvrigt, at færdiggørelse på byggepladsen sker til aftalt tid. Den aftalte hovedtidsplan indeholder oversigt over frister for nedrivningsperioder for de enkelte adresser.

Ansvarspådragende overskridelse af afleveringsfristen for AB18 afleveringen af den enkelte etape, eller overskridelse af den bodsbelagte mellemfrist medfører dagbod svarende til 2 % af tilbudsprisen (ekskl. moms) for den pågældende nedrivningsadresse, dog mindst DKK 5.000,-, for hver påbegyndt arbejdsdag, hvormed den fastsatte tidsfrist overskrides.

5.2. En eventuel overholdelse af afleveringsfristen for hele entreprisekontrakten giver ikke Entreprenøren ret til refusion af dagbod, som opkræves ved overskridelse af de etapevise afleveringer.”

Den 21. marts 2025 sendte Bygningsstyrelsen meddelelse om tildeling af miniudbuddet til tilbudsgiverne. I tildelingen står følgende bl.a.:

”1. Udbuddets baggrund samt vinder

Bygningsstyrelsen inviterede den 12/2 2025 seks tilbudsgivere til at afgive tilbud på miniudbud V039 på Rammeaftale om nedrivning af minkerhvervets produktionsanlæg – Vest.

Udbuddet er gennemført som et miniudbud i henhold til lov nr. 1564 af 15. december 2015 (Udbudsloven).

Tilbudsgiverne var:

- G. Tscherning
- J. Jensen Nedrivning
- Kingo Karlsen

- P. Olesen & Sønner
- Søndergaard
- Titan Nedbrydning

Ved udløb af tilbudsfristen den 14/3 2025 havde Bygningsstyrelsen modtaget antagelige tilbud fra J. Jensen Nedrivning, Kingo Karlsen, P. Olesen & Sønner, Søndergaard samt Titan Nedbrydning.

Tilbuddene er bedømt af repræsentanter fra Bygningsstyrelsen.

På baggrund af evalueringen af de indkomne tilbud har Bygningsstyrelsen vurderet, at Kingo Karlsen har afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud på grundlag af tildelingskriteriet bedste forhold mellem pris og kvalitet.

Bygningsstyrelsen har efter en grundig gennemgang vurderet, at alle tilbudsgivere har afgivet antagelige og kvalificerede bud, men at vinderen har udmærket sig særligt i forhold til underkriterierne.

En oversigt over tildelingskriteriet og underkriterier findes i afsnit 3. Ligeledes indeholder redegørelsens 4. afsnit en oversigt over den anvendte evalueringsmodel.

En forenklet oversigt over resultatet af Bygningsstyrelsens vurdering fremgår af nedenstående tabel:

Tilbudsgiver	Underkriterium 1 Pris			Underkriterium 2 Tid		Samlet resultat
	Beløb	Point	Vægtet point	Point	Vægtet point	
J. Jensen Nedrivning	8.637.317	9,83	4,42	8	4,40	8,82
Kingo Karlsen	8.824.015	9,44	4,25	9	4,95	9,20
P. Olesen & Sønner	8.557.581	10	4,50	8	4,40	8,90
Søndergaard	10.413.440	6,10	2,74	8	4,40	7,14
Titan Nedbrydning	10.952.248	4,96	2,23	9	4,95	7,18

Det følger af udbudslovens § 171, stk. 4, at Bygningsstyrelsen er forpligtet til at ”[...] angive det vindende tilbuds karakteristika og fordele set i forhold til det afviste tilbud [...]”. Denne angivelse fremgår af vurderingen af tilbuddene nedenfor.

2. Vurdering af de indkomne tilbud

...

2.2 Kingo Karlsen

Ad underkriterium 1, Pris

Tilbudsgiveren har tilbudt en pris på kr. 8.824.015.

Tilbudsgiveren har dermed afgivet det tredjebilligste tilbud.

Med den anvendte evalueringsmodel opnår tilbuddet 9,44 point for underkriteriet Pris.

Ad underkriterium 2, Tid

Kingo Karlsen præsenterer i sit tilbud en særdeles hurtig udførelse af puljen af produktionsanlæg ligesom hensynet til minkavler imødekommes ved meget hurtig færdiggørelse af nedrivningsopgaven efter den er påbegyndt på adressen.

Tidsplanen vurderes i høj grad at være realistisk inden for de i tidsplansformularen opstillede rammer. Det vurderes, at der er afsat tilstrækkelig tid til nedrivningsperioden på samtlige adresser samt fra afslutning af nedrivningsperioden til aflevering af KS-dokumentation, hvilket bedømmes positivt.

Kingo Karlsens start- og sluttidspunkt på de enkelte produktionsanlæg imødekommer Bygningsstyrelsens organisation af projektledere, således at opstarts- og byggemøder kan afholdes hensigtsmæssigt, og det vurderes at der tilbydes en jævn udførelse uden spidsbelastninger.

Samlet set vurderes tilbuddet vedrørende underkriterium 2 at have en fortrinlig opfyldelse af underkriteriet.

Tilbuddets opfyldelse af underkriterium 2 vurderes til 9 point.

Samlet bedømmelse af tilbuddet

Tilbuddets samlede score er 9,20.

2.3 P. Olesen & Sønner

Ad underkriterium 1, Pris

Tilbudsgiveren har tilbudt en pris på kr. 8.557.581.

Tilbudsgiveren har dermed afgivet det billigste tilbud.

Med den anvendte evalueringsmodel opnår tilbuddet 10 point for underkriteriet Pris.

Ad underkriterium 2, Tid

P. Olesen & Sønner præsenterer i sit tilbud en meget hurtig udførelse af puljen af produktionsanlæg ligesom hensynet til minkavler i høj grad imødekommes ved særdeles hurtig færdiggørelse af nedrivningsopgaven efter den er påbegyndt på adressen.

Tidsplanen vurderes i nogen grad at være realistisk inden for de i tidsplansformularen opstillede rammer. Nedrivningsperioden for Skovgårdsvej 4, 6510 Gram samt Varde Landevej 55, 6800 Varde vurderes i nogen grad at være for kort ift. produktionsanlæggenes størrelse og kompleksitet, og aflevering af KS-dokumentation vurderes i nogen grad at ligge kort tid efter nedrivningsperioden på samtlige adresser.

P. Olesen & Sønners start- og sluttidspunkt på de enkelte produktionsanlæg imødekommer Bygningsstyrelsens organisation af projektledere, således at opstarts- og byggemøder kan afholdes hensigtsmæssigt, og det vurderes at der tilbydes en jævn udførelse uden spidsbelastninger.

Samlet set vurderes tilbuddet vedrørende underkriterium 2 at have en rigtig god opfyldelse af underkriteriet.

Tilbuddets opfyldelse af underkriterium 2 vurderes til 8 point.

Samlet bedømmelse af tilbuddet

Tilbuddets samlede score er 8,90.

...

Parternes anbringender

Ad påstand 1

P. Olesen har gjort gældende, at der ikke fremgår noget i tildelingen omkring kriterierne for vurdering af P. Olesens bud og angivne rammer. Vurderingen er sket ud fra ikke-målbare forhold og helt subjektivt, hvilket er i strid med både tankerne bag udbudsreglerne og formålet med dem.

Bygningsstyrelsen har tildelt miniudbud V039 til Kingo Karlsen med begrundelsen, at Kingo Karlsen har været bedst i forhold til tidskriteriet. P. Olesen har således ikke fået tildelt udbuddet, selvom virksomheden har været billigst og hurtigst.

Det er P. Olesens opfattelse, at hvis man i sin tidsplan satte afleveringen af KS-materialet til 15 dage efter nedrivning, ville man opnå toppoint i forhold dette punkt på tidsplanen. Det kan konstateres ud fra de andre miniudbud, som P. Olesen har deltaget i, og denne opfattelse har andre tilbudsgivere også haft, hvilket P. Olesen efterfølgende er blevet bekendt med. Det har således været tilfældet ved miniudbuddene før V039.

Bygningsstyrelsen har op til udløbet af fristen for afgivelse af tilbud i henhold til miniudbud V039 internt ændret sin praksis vedrørende KS-dokumentationen således, at topkarakter ville blive givet, såfremt der blev afsat 20 dage efter nedbrydning i stedet for 15 dage.

Kingo Karlsen har efter det oplyste ændret perioden for aflevering af KS-dokumentationen ved bud på V039 således, at denne var 20 dage.

Der har derfor alene været fem dages forskel på aflevering af KS-dokumentationen, der har haft den betydning, at P. Olesen ikke blev tildelt kontrakten, selvom P. Olesen var billigst på pris. Det savner mening, at så få dage har haft så stor en betydning.

Bygningsstyrelsen har begrundet tildelingsbeslutningerne med, at P. Olesens tidsplan er for kort og således alene i nogen grad realistisk. Det er bemærkelsesværdigt, at Bygningsstyrelsen finder P. Olesens tidsplan for kort, eftersom P. Olesen er et af Danmarks største nedrivningsfirmaer med stor erfaring med nedrivning og fastlæggelse af realistiske tidsplaner herfor. Hertil kommer, at der i udbudsmaterialet lægges vægt på en meget hurtig udførelse af puljen af produktionsanlæg samt hensynet til minkavlerne i form af hurtig færdiggørelse af nedrivningsopgaven efter opstart. Det savner derfor mening at fravælge den hurtigste tidsplan og billigste pris med begrundelsen om, at den vurderes ”i nogen grad at være realistisk inden for de i tidsplansformularen opstillede rammer”, når P. Olesens tilbud imødekommer kravene bedst både i tid og på pris, og der ingen reelle forklaringer er på, at P. Olesens tilbud ikke skulle være realistisk.

Videre kan vægtningen af under-underkriteriet ”realistisk” til underkriteriet ”Tid” i udbudsmaterialet ikke spejles i tildelingsbeslutningen, da kriteriet her har fået en helt anden og øget vægt, end hvad der var muligt at udlede af udbudsmaterialet.

Det er efter klagenævnets faste praksis ikke berettiget for ordregiver at tillægge et eller flere udvalgte delkriterier eller elementer særlig vægt, hvis dette ikke er klart for tilbudsgivere ud fra udbudsmaterialets beskrivelse og dermed kunne have haft betydning ved udformningen af deres tilbud eller ved deres stillingtagen til, om de ønskede at afgive tilbud, jf. klagenævnets kendelse af 15. januar 2025, KMD A/S mod Arbejdsmarkedets Tillægspension, og kendelse af 18. juli 2022, Dräger Danmark A/S mod Region Sjælland, Region Nordjylland, Region Midtjylland, Region Syddanmark og Region Hovedstaden.

Det er ikke muligt at udlede af begrundelsen, hvad der havde været en realistisk tidsplan ifølge Bygningsstyrelsen, og hvad der lægger til grund for at vurdere, hvad der er realistisk andet end ”erfaring”.

Som følge af den manglende gennemsigtighed er det således ikke muligt for P. Olesen at vurdere, om der er tale om minutter, timer, dage eller uger, når det kommer til, hvad der er en realistisk tidsplan, og det kan derfor synes formålsløst at have et krav om begrundelse for tildelingsbeslutninger, når de er så vage og ugenomsigtige som denne, da tilbudsgiver således ingen chance har for at lære, forstå eller indrette sig i overensstemmelse hermed.

Selvom P. Olesen også har fået kritik for at være for hurtig på to ejendomme, står det ikke beskrevet i udbudsmaterialet, hvor mange maskiner eller hvor stort et mandskab man måtte benytte til at klare opgaven. Det savner således også mening, at P. Olesen får kritik for at være for hurtig, når virksomheden har beregnet med mandskab og maskiner, hvor lang tid arbejdet skulle tage, med fokus på, at det skulle ske så hurtigt som muligt af hensyn til minkavlerne.

Det anerkendes, at Bygningsstyrelsen har et skøn, når denne som ordregiver skal vurdere tilbud og lave tildelingsbeslutninger. Det bestrides dog, at Bygningsstyrelsen har et vidtgående skøn.

Det kan til dels anerkendes, at Bygningsstyrelsen kan basere sit skøn på sin erfaring. Bygningsstyrelsen bør dog ved sit skøn tillige tillægge det vægt, at P. Olesen er Danmarks største nedrivningsfirma med væsentlig større erfaring inden for området end Bygningsstyrelsens, når det kommer til vurderingen af, om en tidsplan, herunder for aflevering af KS-materiale, kan anses som realistisk.

P. Olesen må således have de bedste forudsætninger for vurderingen af, hvad der er realistisk, særligt henset til, at alle minkfarme er forskellige og således kræver individuelle vurderinger, som ikke alene kan baseres ud fra tidligere nedrivninger af minkfarme. Det skal dertil også bemærkes, at P. Olesen tidligere har udført nedrivning af minkfarme i forbindelse med tidligere vundne miniudbud, og P. Olesen har derfor en specifik erfaring med at vurdere tidsplanen for aflevering af KS-materiale i netop sådan en nedrivningsentreprise.

Parterne afholdt et møde efter indlevering af klagen. På mødet blev det tilkendegivet fra Bygningssstyrelsens side, at man nok ikke havde forholdt sig til det konkrete i sagen, men alene historikken. P. Olesen kunne netop være hurtig med nedrivningen, fordi virksomheden i forvejen var ude i området med diverse maskiner og materiel.

Bygningssstyrelsen har derfor overtrådt rammerne for skønnet ved at lægge uforholdsmæssigt stor vægt på sin sparsomme erfaring og tiden for KS-materiale.

Bygningssstyrelsen har gjort gældende, at Bygningssstyrelsens evaluering af tilbuddene samt tildeling af kontrakt til Kingo Karlsen i forbindelse med miniudbud V039 er sket i overensstemmelse med udbudsmaterialet samt ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2, og at Bygningssstyrelsen ikke har overskredet de vide rammer, som gælder for en ordregivers evalueringsskøn.

Bygningssstyrelsen har som ordregiver et vidtgående skøn ved både fastsættelsen af de kvalitative underkriterier og ved evalueringen af tilbudsgivernes opfyldelse af disse kvalitative underkriterier. Klagenævnet har gentagne gange understreget, at ordregivers skøn kun kan tilsidesættes, hvis det er åbenbart forkert, usagligt eller i strid med de grundlæggende principper. I kendelse af 22. april 2015, Mediq Danmark A/S mod KomUdbud v/Kolding Kommune, fastslog klagenævnet således, at ordregiverens skøn ikke kan erstattes af klagenævnets eget skøn, og at skønnet kun kan tilsidesættes, hvis det er åbenbart fejlagtigt eller usagligt, jf. også klagenævnets kendelse af 30. november 2021 A/S, Mortalin mod Jammerbugt Kommune.

Bygningssstyrelsen har ved evalueringen af tilbuddene udøvet sit skøn inden for rammerne af udbudsmaterialet og på et sagligt og objektivt grundlag.

Ved evalueringen af kvalitative underkriterier, herunder vurderingen af hovedtidsplanens realisme og tilbuddenes robusthed i relation til underkriteriet ”Tid”, har Bygningsstyrelsen benyttet sin erfaring og faglighed inden for området. Bygningsstyrelsen har frem til maj 2025 gennemført 59 miniudbud i henhold til rammeaftalerne om nedrivning af minkerhvervets produktionsanlæg – Vest og Øst. Disse miniudbud har tilsammen omfattet 243 minkfarme. Denne erfaring har givet Bygningsstyrelsen en indsigt i, hvad det kræver for en entreprenør at nedrive produktionsanlæg, herunder antal dage i forhold til størrelsen på et sådant anlæg samt antal dage i forhold til aflevering af KS-dokumentation.

Det er ikke retvisende at tale om en ændret praksis i forhold til KS-dokumentation. Det er en konkret vurdering, hvad der skønnes at være en realistisk tidsplan for levering af KS-dokumentation ud fra det konkrete miniudbud og de omfattede minkfarme.

Denne erfaring har gjort det muligt for Bygningsstyrelsen at foretage et kvalificeret fagligt skøn ved evalueringen af tilbuddene efter evalueringsmetoden beskrevet i miniudbudsbrevet, hvilket er i overensstemmelse med klagenævnets praksis. Der er ikke grundlag for at betvivle sagligheden eller rigtigheden af dette skøn.

Underkriteriet ”Tid” vægtede 55 pct., så det er klart og tydeligt tilkendegivet i forbindelse med miniudbuddet, at der var tale om et væsentligt kriterium.

Robusthed/realisme af en given tidsplan er et helt sædvanligt kvalitativt kriterium. Delkriteriet om realisme er et ud af flere delkriterier, der indgår i den samlede evaluering af underkriteriet ”Tid”. Det fremgår tydeligt af begrundelsen, at Bygningsstyrelsen netop har forholdt sig til samtlige delkriterier og har derved både været gennemsigtig i beskrivelsen af de kvalitative under- og delkriterier og i begrundelsen. Der er ikke tale om, at et eller flere af delkriterierne har haft en særlig vægt i den samlede evaluering.

Bygningsstyrelsens evaluering af de indkomne tilbud er baseret på objektive og målbare kriterier, hvor Bygningsstyrelsen har udøvet et fagligt skøn ved vurderingen af, hvilket tilbud der bedst opfylder underkriterierne ”Pris” og ”Tid”.

At P. Olesen og Bygningsstyrelsen evaluerer tilbuddet forskelligt i forhold til de offentliggjorte konkurrenceparametre, udgør ikke en overtrædelse af ligebehandlings- eller gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2.

Bygningsstyrelsen har sikret, at alle relevante oplysninger om evalueringsmetoden og kriterierne har været tilgængelige for alle tilbudsgivere, og at tildelingsbeslutningen er baseret på en objektiv og gennemsigtig evaluering, der er foretaget af en projektgruppe med stor erfaring i lignende nedrivningsopgaver. Bygningsstyrelsen har for hver tilbudsgiver redegjort for, hvilke elementer i tilbuddet der er tillagt henholdsvis positiv og negativ vægt i den samlede vurdering. Dette understøtter, at ordregiver har behandlet alle tilbudsgivere ens og har anvendt de samme evalueringskriterier og metoder for alle tilbud.

Bygningsstyrelsen kan ikke genkende omtalen af det afholdte møde mellem parterne.

Ad påstand 2

P. Olesen har gjort gældende, at begrundelsen for tildelingen ifølge lovbetragtningerne skal have et niveau, hvor den berørte tilbudsgiver klart og utvetydigt får kendskab til de betragtninger, som ordregiveren har lagt til grund ved beslutningen. Ordregiver skal oplyse om de forhold, der er lagt vægt på, og må ikke undlade at oplyse om andre forhold, der er tillagt betydning.

Af begrundelsen i tildelingsbeslutningen fremgår det, at ”Tidsplanen vurderes i nogen grad at være realistisk inden for de i tidsplansformularen opstillede rammer. Nedrivningsperioden for Skovgårdsvej 4, 6510 Gram samt Varde Landevej 55, 6800 Varde vurderes i nogen grad at være for kort ift. produktionsanlæggenes størrelse og kompleksitet, og aflevering af KS-dokumentation vurderes i nogen grad at ligge kort tid efter nedrivningsperioden på samtlige adresser”.

Det er ud fra denne begrundelse ikke muligt for P. Olesen at se og forholde sig til, på hvilke punkter det vindende tilbud adskiller sig fra de øvrige tilbud, og på hvilke punkter det er relativt bedre end øvrige. Der er ingen oplysninger om forskellen mellem tilbuddene, herunder om der er tale om dage, uger eller

måneder, før tidsplanen ville vurderes som værende realistisk. Formuleringen ”i nogen grad” efterlader P. Olesen med en opfattelse af, at afgørelsen i høj grad har hvilet på subjektive og frie vurderinger af, hvad der er realistisk.

Bedømmelsesudvalget har ikke haft viden om, hvor stort et hold der ville være på pladsen, eller hvilke maskiner mv. der ville blive taget i brug i forbindelse med arbejderne. Der mangler således væsentlige oplysninger, som kunne gøre det muligt for P. Olesen at forstå, hvad der havde været udslagsgivende for, at Kingo Karlsens tilbud samlet blev evalueret til at have det bedste forhold mellem pris og kvalitet/tid.

Efter bemærkningerne til udbudslovens § 171 vil der være behov for en uddybende begrundelse i et tilfælde, hvor en forbigået tilbudsgiver har afgivet tilbuddet med den laveste pris i et udbud med høj vægt på priskriteriet. Da priskriteriet i dette miniudbud vejede 45 pct. og tidsplanen 55 pct., må der således være behov for en uddybende begrundelse, da P. Olesens tilbud havde den laveste pris og den hurtigste tidsplan, og der alene var en forskel på 0,30 point til Kingo Karlsens tilbud.

Dette er påfaldende i forhold til det ad påstand 1 anførte om ændring af vurdering af tid for udarbejdelse af KS-materiale.

Eftersom Bygningsstyrelsens begrundelse er mangelfuld, har Bygningsstyrelsen bevisbyrden for, at tildelingsbeslutningen er sagligt begrundet.

Bygningsstyrelsen har gjort gældende, at Bygningsstyrelsen har gennemgået tilbuddene og i den forbindelse noteret sig til de forhold, der henholdsvis trækker op og ned i tilbudsgivernes besvarelse. I overensstemmelse med udbudslovens § 171, stk. 4, og klagenævnets praksis har Bygningsstyrelsen angivet de centrale forhold for hver tilbudsgiver, der har været udslagsgivende for tildelingsbeslutningen.

Bygningsstyrelsen har udøvet sit evalueringsskøn i overensstemmelse med og inden for de rammer, som var beskrevet i udbudsmaterialet.

Som det fremgår af udbudslovens § 171, stk. 4, samt klagenævnets kendelse af 21. februar 2020 i sagen PlanMiljø ApS mod Miljøstyrelsen, stilles der ved miniudbud mindre omfattende krav til detaljeringsgraden i tildelingsbegrundelsen end ved mere komplekse udbudsprocedurer. Ordregivers begrundelse

skal som følge heraf alene belyse de centrale forhold, der har været udslagsgivende for tildelingsbeslutningen, men den behøver ikke indeholde en detaljeret, komparativ analyse af alle tilbud. Denne tilgang understøtter en effektiv og enkel proces, som netop kendetegner miniudbud, samtidig med at principperne om gennemsigtighed og ligebehandling overholdes.

Bygningsstyrelsens tildelingsbeslutning er baseret på en faglig og objektiv vurdering af tilbudsgivernes angivelser i hovedtidsplanerne i relation til underkriteriet "Tid" samt tilbudsgivernes angivelse af pris i tilbudslisten. Ved evalueringen af underkriteriet "Tid" er der lagt vægt på både en hurtig færdiggørelse af nedrivningsopgaven og en realistisk tidsplan.

For hver enkelt tilbudsgiver har Bygningsstyrelsen i tildelingsbeslutningen redegjort for, hvordan det konkrete tilbud vurderes at imødekomme kravene til tidsramme og gennemførlighed i relation til de oplyste produktionsanlæg.

Bygningsstyrelsen har i tildelingsbeslutningen angivet det vindende tilbuds karakteristika og fordele set i forhold til P. Olesens tilbud. Begrundelsen indeholder en beskrivelse af de elementer, der har været udslagsgivende for evalueringen, herunder perioden for udførelsen af nedrivningen, hensynet til minkavlere, angivelse af tidspunkter i tidsplanen samt realismen i forhold til disse punkter. Dette er i overensstemmelse med kravene i udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2.

Vurderingen af tilbuddene beror i høj grad på Bygningsstyrelsens erfaring med tilsvarende nedrivningsopgaver. Bygningsstyrelsen har med denne faglige ballast foretaget et skøn og vurderet, hvor lang tid det realistisk tager at nedrive et produktionsanlæg af en given størrelse. Vurderingen beror ikke på et fastsat antal dage eller en fast praksis, men alene på Bygningsstyrelsens erfaringer med lignende nedrivninger af produktionsanlæg. I tildelingsbeslutningen for P. Olesen og Titan Nedbrydning har Bygningsstyrelsen bl.a. angivet, hvor tidsplanerne vurderes at være urealistisk korte. Bygningsstyrelsen har således i sine begrundelser indeholdt en redegørelse for de væsentligste fordele og ulemper ved de relevante tilbud, hvilket er tilstrækkeligt til at opfylde kravene i udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2. En realistisk tidsplan er bl.a. vigtig af hensyn til Bygningsstyrelsens koordinering og minkfarmejernes mulighed for at indrette sig.

Bygningsstyrelsen har endvidere i tildelingsbeslutningen vurderet, hvorvidt tilbudsgivernes angivne start- og sluttidspunkter for de enkelte produktionsanlæg understøtter en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af bygherreorganisationens arbejde, herunder muligheden for afholdelse af opstarts- og byggemøder.

Klagenævnet udtaler

Ad påstand 1

Ane Røddik Christensen udtaler:

Af betingelserne i miniudbudsbrev af 12. februar 2025 fremgår om tildeling af opgaven, at entreprenøren i hovedtidsplanen, der fastsætter mindstekravene for rammen for konkurrenceudsættelsen af ”Tid”, skal udfylde start- og sluttidspunkt på nedrivningsperioden og dato for aflevering af KS-dokumentation på de konkrete produktionsanlæg. Det fremgår også, at besvarelsen vil indgå som bilag til entreprisekontrakten som aftalt hovedtidsplan.

Videre fremgår det af betingelserne, at der ved bedømmelsen af tilbuddene i forhold til underkriteriet ”Tid” vil blive lagt vægt på start- og sluttidspunktet på puljen af produktionsanlæg, start- og sluttidspunktet på de enkelte produktionsanlæg, herunder hvorvidt hensynet til minkavleren imødekommes ved hurtig færdiggørelse af nedrivningsopgaven, samt om tidsplanen vurderes at være realistisk inden for de i tidsplansformularen opstillede rammer. Det fremgår endelig, at der lægges vægt på, at entreprenørens start- og sluttidspunkt på de enkelte produktionsanlæg imødekommer Bygherrens organisation af projektledere, således opstarts- og byggemøder kan afholdes hensigtsmæssigt.

Bygningsstyrelsen har i meddelelse om tildeling af 21. marts 2025 givet en begrundelse vedrørende evalueringen af underkriteriet ”Tid” for alle de modtagne tilbud, herunder vedrørende hastigheden for færdiggørelse af nedrivningsopgaven, hvorvidt hensynet til minkavleren imødekommes samt start- og sluttidspunkt for opgaven.

Om P. Olesens tilbud fremgår i meddelelse om tildeling bl.a., at tidsplanen vurderes i nogen grad at være realistisk inden for de i tidsplansformularen opstillede rammer, og at nedrivningsperioden for to ejendomme vurderes i

nogen grad at være for kort i forhold til produktionsanlæggenes størrelse og kompleksitet, ligesom aflevering af KS-dokumentation vurderes i nogen grad at ligge kort tid efter nedrivningsperioden på samtlige adresser. På den baggrund er P. Olesens tilbud tildelt 8 point, som gives for tilbud ”med en rigtig god opfyldelse af underkriteriet”, på en pointskala fra 1-10, mens vindende tilbudsgiver på kriteriet blev tildelt 9 point.

Efter fast rets- og klagenævnspraksis kan klagenævnet alene tilsidesætte det skøn, som den ordregivende myndighed har udøvet ved bedømmelsen af tilbudsgivernes opfyldelse af kvalitative kriterier, hvis ordregiveren åbenbart har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregiverens evalueringsskøn, eller har handlet åbenlyst usagligt.

Jeg finder på den baggrund og efter en samlet vurdering ikke grundlag for at antage, at Bygningsstyrelsens evaluering ikke er foretaget i overensstemmelse med det anførte i miniudbudsbetingelserne, eller at Bygningsstyrelsen ved sin evaluering åbenbart har overskredet grænsen for sit evalueringsskøn eller har handlet usagligt ved evalueringen af tilbuddene.

Jeg har herved navnlig lagt vægt på, at det klart fremgår af udbudsmaterialet, at der ved evalueringen af underkriteriet ”Tid” også lægges vægt på, om tilbuddet er realistisk inden for de i tidsplanformularen opstillede rammer. Den omstændighed, at vurderingen af, om et tilbud er realistisk, indeholder et betydeligt skønselement, gør ikke i sig selv, at parameteret er i strid med princippet om gennemsigtighed i udbudslovens § 2. Jeg har tillige henset til, at vurderingen er begrundet i nedrivningsperioden for to konkrete ejendomme samt tidspunktet for aflevering KS-dokumentation.

Jeg stemmer derfor for, at påstanden ikke tages til følge.

Kurt Helles Bardeleben udtaler:

Kravet om gennemsigtighed jf. udbudslovens § 2 betyder bl.a. at tildelingskriterier skal være formuleret således, at det er tydeligt for de bydende, hvilke elementer der indgår i den kvalitative vurdering, så det står klart, hvad der adskiller det gode tilbud fra det mindre gode tilbud.

Underkriteriet ”tid” indeholder nogle objektive ønsker dels om ”hurtig færdiggørelse af nedrivningsopgaven, dels om ”en jævn udførelse uden spidsbelastninger”. Dertil indeholder underkriteriet et mere subjektivt element, nemlig at ”tidsplanen vurderes at være realistisk indenfor de i tidsplansformularen opstillede rammer”, som overvejende indeholdt en start- og slutdato, men uden nærmere vejledning om, hvorledes skønnet om, hvad der er mere eller mindre ”realistisk”, ville blive udøvet.

Uden nærmere vejledning om, hvad der lægges i vurderingen af, om en tidsplan er mere eller mindre ”realistisk indenfor de i tidsplanen opstillede rammer”, har det ikke været gennemskueligt for de bydende, hvad der vil adskille det gode fra det mindre gode tilbud. Kriteriet har derfor, som det er formuleret ikke, været egnet som grundlag for tildelingen.

I Bygningsstyrelsens evaluering springer det i øjnene, at klagers tilbud til fulde lever op til de objektive ønsker om hurtig og jævn udførelse uden spidsbelastninger. Derimod vurderer Bygningsstyrelsen tidsplanen som mindre realistisk på to punkter, nemlig, at nedrivningsperioden for to adresser er for kort, og at KS materialet loves afleveret indenfor kun 15 dage, hvilket bliver afgørende for tildelingen.

Almindeligvis og sådan som underkriteriet ”tid” er formuleret, har klager med rette kunnet antage, at et tilbud ville blive vurderet positivt, hvis klager forpligtede sig til hurtigst mulig aflevering af alle faser og hurtig aflevering af K/S materialet, især hvis den samlede tidsplan levede op til ønsket om ”jævn udførelse uden spidsbelastninger”. Det gælder især i den foreliggende sag, hvor en professionel entreprenør med stor indsigt i opgavetypen, har forpligtet sig til at overholde dagbodsbelagte tidsterminer.

I Vurderingen af realismen i klagers tidsplan, har Bygningsstyrelsen tydeligvis ikke forholdt sig konkret til, hvorvidt klager med sit materiel og bemanding realistisk ville kunne honorere de stramme tidsterminerne. Derimod synes Bygningsstyrelsens vurdering at være baseret på et friere løsrevet fra det konkrete tilbud.

Da bygningsstyrelsens skøn over realismen i den tilbudte tidsplan har været løsrevet fra relevante elementer i tilbuddet finder jeg det ubetænkeligt at fast-

slå, at Bygningsstyrelsen uberettiget har tillagt klagers tilbud en lavere bedømmelse end tilbuddet fra Kingo Karlsen. Jeg stemmer derfor for, at Klagenævnet giver klager medhold i påstand 1).

Ad påstand 2

Ane Røddik Christensen udtaler:

Det fremgår af udbudslovens § 171, stk. 1, nr. 3, bl.a., at en ordregiver hurtigst muligt og samtidig skal underrette alle berørte tilbudsgivere skriftligt om bl.a. beslutninger om tildeling af en kontrakt. Af § 171, stk. 4, nr. 2, fremgår bl.a., at en ordregiver til tilbudsgivere, der har angivet et antageligt tilbud, skal angive det vindende tilbuds karakteristika og fordele set i forhold til det afviste tilbud og navnet på den vindende tilbudsgiver.

Det fremgår af betingelserne for miniudbuddet, at underkriterierne bedømmes hver for sig med udgangspunkt i en karakterskala fra 1-10, hvor 10 point gives til et fremragende tilbud, og 1 point gives til et tilbud, som kun netop er konditionsmæssigt, og at der er tale om en absolut model, hvor bedømmelsen baseres på de ønsker og krav der fremgår af udbudsmaterialet.

Af Bygningsstyrelsens meddelelse af 21. marts 2025 til P. Olesen fremgår, hvilke point hver tilbudsgivers tilbud har opnået i forhold til henholdsvis pris og kvalitet. Det er endvidere anført, hvad der er vægtet positivt eller negativt, ligesom de centrale forhold, der har været udslagsgivende for tildelingsbeslutningen, er angivet.

Efter en samlet vurdering finder jeg, at Bygningsstyrelsen ikke har handlet i strid med udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2, idet underretningen af 21. marts 2023 indeholdt en tilstrækkelig begrundelse for tildelingsbeslutningen. Jeg har endvidere henset til, at der er tale om et miniudbud.

Jeg stemmer derfor for, at påstanden ikke tages til følge.

Kurt Helles Bardeleben udtaler:

På det punkt, som efter tildelingsbeslutningens formulering blev afgørende, nemlig de afgivne tilbuds realisme, har Bygningsstyrelsen ikke nærmere begrundet, hvorfor Klagers tilbud om hurtig gennemførelse af nedrivningen for

Skovgårdsvej 4, 6510 Gram samt Varde Landevej 55, 6800 Varde blev vurderet som ” i nogen grad at være for kort ift. produktionsanlæggenes størrelse og kompleksitet” og hvorfor aflevering af K/S materiale inden 15 dage blev vurderet at ligge kort tid efter nedrivningsperioden for samtlige adresser.

Navnlig i en situation som den foreliggende, hvor Klager har afgivet tilbudet med den laveste pris og på de øvrige objektive parametre om hurtig jævn udførelse synes at være bedømt på linje med den vindende tilbudsgiver, er der klart behov for en fyldestgørende begrundelse, der underbygger, hvorfor klagers tilbud vurderes som i mindre grad realistisk. Og der foreligger ikke en sådan konkret begrundelse, som nærmere forklarer, hvorfor klagers tidsplan vurderes som i mindre grad realistisk.

På ovennævnte baggrund finder jeg, at Bygningsstyrelsens begrundelse for tildelingsbeslutningen har været mangelfuld, hvorfor jeg stemmer for at give Klager medhold i påstand 2).

Der træffes afgørelse i medfør af klagenævnsbekendtgørelsens § 9, stk. 1, 2. pkt.

Herefter bestemmes

Klagen tages ikke til følge.

P. Olesen og Sønner A/S skal inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse betale 20.000 kr. i sagsomkostninger til Bygningsstyrelsen.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Ane Røddik Christensen

Genpartens rigtighed bekræftes.

Maiken Nielsen
chefkonsulent