

Klagenævnet for Udbud

(William Lindsay-Poulsen, Randi Bach Wrængmose)

J.nr.: 25/03223

20. august 2025

K E N D E L S E

Ragn-Sells Danmark A/S
(advokat Christina Lind, Aalborg)

mod

Argo I/S

og

Odsherred Kommune
(begge advokat Anders Birkelund Nielsen og advokat Frederik Haugsted,
København)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 619044-2024 af 11. oktober 2024, offentliggjort den 14. oktober 2024, udbød Argo I/S og Odsherred Kommune (herefter "Argo og Odsherred Kommune"), som offentligt udbud efter udbudsloven, to delkontrakter om modtagelse og behandling af fraktionen Hård Plast og PVC fra Argos og Odsherred Kommunes genbrugspladser.

Ved udløbet af fristen for afgivelse af tilbud den 21. november 2024 havde Ragn-Sells Danmark A/S (herefter "Ragn-Sells") og Posibi A/S (herefter "Posibi") afgivet tilbud på begge delkontrakter. Den 2. december 2024 besluttede Argo og Odsherred Kommune at indgå begge delkontrakter med Posibi, og delkontrakterne blev herefter indgået den 19. december 2024.

Den 7. april 2025 indgav Ragn-Sells klage til Klagenævnet for Udbud over Argo og Odsherred Kommune.

Ragn-Sells har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Argo og Odsherred Kommune har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved at tildele delkontrakt 1 til Posibi på trods af, at tilbuddet var ukonditionsmæssigt, da tilbuddet ikke opfyldte Bilag 1 – Kravspecifikationens pkt. 3.6.1, 3.6.3 samt pkt. 3.7.

Påstand 2

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Argo og Odsherred Kommune har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2, ved at tildele delkontrakt 2 til Posibi på trods af, at tilbuddet var ukonditionsmæssigt, da tilbuddet ikke opfyldte Bilag 1 – Kravspecifikationens pkt. 3.6.1, 3.6.3 samt pkt. 3.7.

Påstand 3

Klagenævnet for Udbud skal annullere Argos og Odsherred Kommunes beslutning af 2. december 2024 om at tildele delkontrakt 1 til Posibi i udbud nr. 619044-2024, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1, nr. 2.

Påstand 4

Klagenævnet for Udbud skal annullere Argos og Odsherred Kommunes beslutning af 2. december 2024 om at tildele delkontrakt 2 til Posibi i udbud nr. 619044-2024, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1, nr. 2.

Påstand 5

[Frafaldet]

Påstand 6

[Frafaldet]

Ragn-Sells har taget forbehold for at nedlægge påstand om erstatning.

Argo og Odsherred Kommune har nedlagt påstand om, at klagen ikke tages til følge.

Klagenævnet har den 9. april 2025 meddelt Argos og Odsherred Kommunes kontraktpart, Posibi, at det er muligt at intervenere i sagen, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 5.

Posibi har ikke besvaret klagenævnets henvendelse.

Sagens nærmere omstændigheder

Den 12. oktober 2023 offentliggjorde Argo og Odsherred Kommune en udbudsbekendtgørelse om de samme ydelser, som er genstand for denne klage, hvilket vil sige to delkontrakter om modtagelse og behandling af fraktionen Hård Plast og PVC fra Argos og Odsherred Kommunes genbrugspladser (herefter ”det første udbud”). Den 8. januar 2024 indgik Ragn-Sells kontrakt med Argo og Odsherred Kommune om levering af ydelser i henhold til delkontrakterne.

Af kravspecifikationen til det første udbud fremgår følgende bl.a.:

”3.4 **Behandling**

3.4.1 Leverandøren **skal** ved afgivelse af bud vedlægge **(K)**:

- Flowdiagram med tilhørende procesbeskrivelse over det oparbejdningsforløb som leverandøren tilbyder. Alle nummererede strømme i Bilag 1.4, Principielt Flowdiagram, skal fremgå i det med tilbuddet vedlagte flowdiagram med tilsvarende nummerering. Tilbudsgiver kan lade sig inspirere af Bilag 1.4 Principielt Flowdiagram.

Det skal fremgå af flowdiagrammet på hvilke anlæg første og andet sorteringsled (som angivet i Bilag 1.4 Principielt Flowdiagram) foretages, og hvilke singlepolymerer der udsorteres i de enkelte led.

Flowdiagrammet skal kunne danne grundlag for opstilling af et masseflowdiagram.

...

3.4.2 Leverandøren **skal** behandle Fraktionen i henhold til Leverandørens arbejdsprocesbeskrivelse og flowdiagram. **(K)**

3.4.3 Leverandøren **skal** sikre, at arbejdsprocesbeskrivelse og flowdiagram holdes opdateret i hele kontraktperioden, og sendes til Ordregiver ved opdateringer. **(K)**

...

3.6 Krav til genanvendelse og dokumentation

...

- 3.6.3 Leverandøren **skal** sikre, at minimum 70 % af den indvejede Fraktion udsorteres i en renhed, som kan indgå direkte i egentlig oparbejdning til færdige råvarer for materialegenanvendelse. Overholdelse skal dokumenteres, jf. krav 3.7.7. Opfyldelse af dette krav måles ved overgangen fra andet til tredje sorteringsled (Flowdiagrammets strøm 1.1 og 2.1). Målet skal opnås som gennemsnit pr. år. Materiale afsat for oparbejdning til erstatningsbrændstof i fx cementindustrien kan ikke medregnes i 70 %-kravet. **(K)**

...

3.7 Afrapportering

Dokumentation i første og andet sorteringsled

- 3.7.1 Såfremt Leverandøren håndterer Ordregivers Fraktion særskilt i første sorteringsled **skal** Leverandøren hvert halvår afrapportere **(K)**:

- Modtaget mængde
- Mængde og type af hver singlepolymer udsorteret i forsortering (strøm 1.1)
- Mængden af hård plast og PVC sendt videre til Eftersortering (strøm 1.2)
- Mængde og sammensætning af rejekt fra forsortering (strøm 1.3)
- Mængde og type af hver singlepolymer, mixed plast og EBS udsorteret i eftersortering (strøm 2.1 + strøm 2.3)
- Mængde og sammensætning af rejekt fra eftersortering (strøm 2.2)

Leverandøren **skal** for rejktmængden (strøm 1.3 + 2.2) dokumentere m.h.t. sammensætning opgjort på følgende delmængder:

- Mængden af fejlsorteret affald
- Mængden af ikke-genanvendeligt plast
- Mængden af tabt genanvendeligt plast

Skabelon til rejektanalyse er vedlagt i bilag 1.2.

...

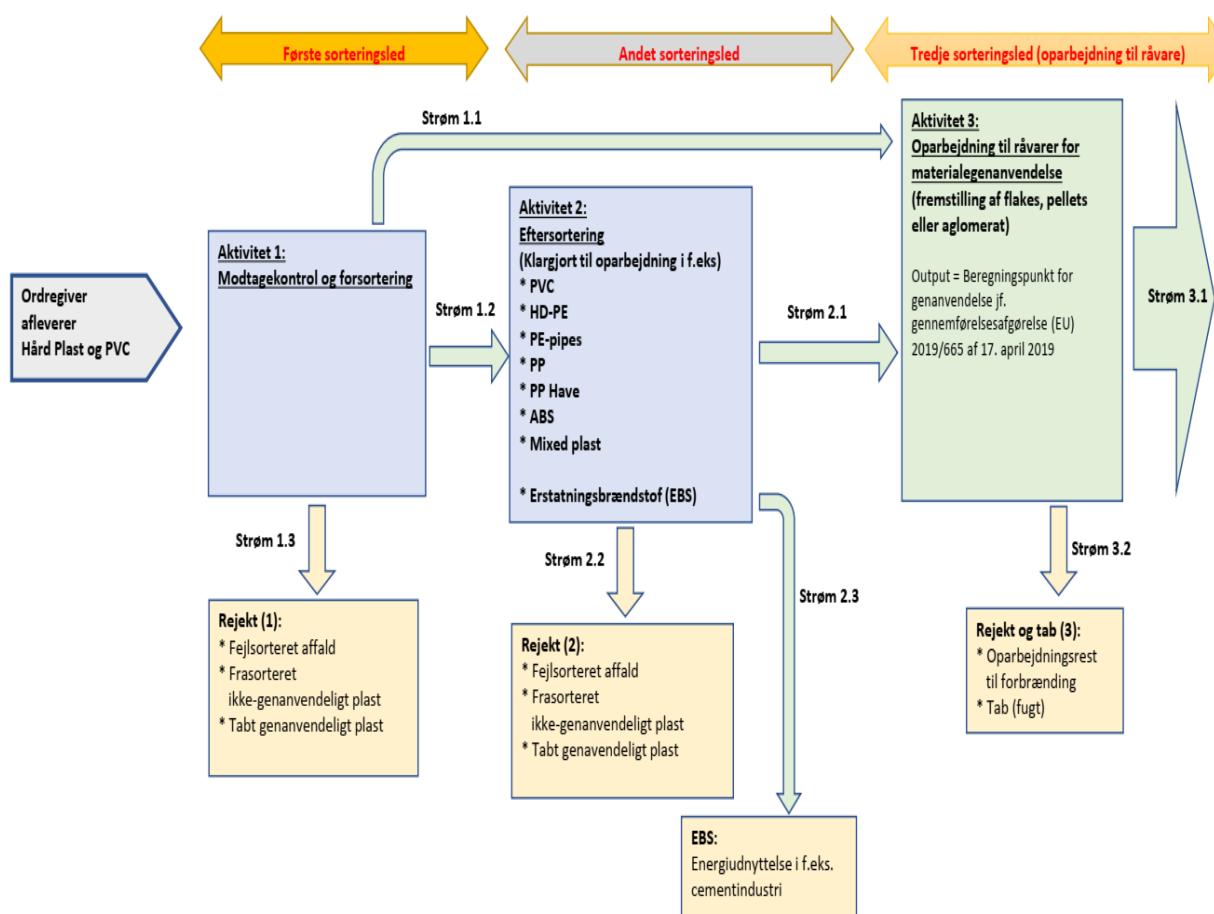
Dokumentation i tredje sorteringsled

...”

Som kontraktbilag 1.4 forelå et principielt flowdiagram:

”

Principielt flow-diagram



”

Ved e-mails af 5. og 12. juli 2024 blev Ragn-Sells enige med Argo og Ods herred Kommune om at indlede forhandlinger om at bringe aftaleforholdet til ophør. Parterne er uenige om baggrunden herfor.

Det er Ragn-Sells' synspunkt, at aftaleforholdet blev bragt til ophør som følge af uhensigtsmæssigheder ved aftalegrundlaget, idet fraktionen, som Ragn-Sells modtog, var mere forurenset end først antaget og mere end de 10 %

fejlsorteringer, Ragn-Sells ifølge udbudsmaterialet skulle tåle. Dette havde indvirkning på Ragn-Sells' overholdelse af kravet om 70 % genanvendelse af alt indvejet tonnage. De læs, der blev afsendt fra Argo og Odsherred Kommune til Ragn-Sells, viste sig ifølge Ragn-Sells at indeholde 19 % urenheder eller affald.

Heroverfor er det Argos og Odsherred Kommunes synspunkt, at Ragn-Sells væsentligt misligholdt kontrakten, idet Ragn-Sells ikke formåede at leve op til kravene i kravspecifikationen om genanvendelse og dokumentation, herunder kravet om at sikre, at minimum 70 % af den indvejede fraktion udsorteres i en renhed, som kan indgå direkte i egentlig oparbejdning til færdige råvarer for materialegenanvendelse. Ifølge Argo og Odsherred Kommune fravalgte Ragn-Sells bevidst at genanvende 24 % af fraktionen, der hidrørte fra sigtefraktionen og små stykker, under henvisning til "markedssituationen".

Argo og Odsherred Kommune besluttede herefter at foretage et nyt udbud af delkontrakterne (herefter "det efterfølgende udbud"). Af udbudsbekendtgørelsen af 11. oktober 2024 fremgår bl.a.:

"2.1 Procedure

... Fraktionen Hård Plast og PVC består af blandet hårdt plastaffald af bl.a. følgende plastmaterialer: - PP - PE (HDPE) - PVC - PET, ABS, PS og PC
Behandling af Fraktionen Hård Plast og PVC skal primært være målrettet genanvendelse med mest muligt udsorteret til genanvendelse.

...

5.1 Delkontrakt: LOT-0001

Titel: Modtagelse og behandling af fraktionen Hård Plast og PVC
Delkontrakt 1 ARGO

Beskrivelse: Nærværende udbud vedrører etablering af delkontrakter vedrørende modtagelse og behandling af Fraktionen Hård Plast og PVC fra Ordregivernes genbrugspladser. Ordregiver modtager Fraktionen på sine genbrugspladser. Fraktionen afleveres og sorteres af både privatpersoner og af virksomheder, der benytter genbrugspladserne. Leverandøren skal modtage og behandle Fraktionen med henblik på genanvendelse. ARGO modtager årligt ca. 1.700 tons Hård Plast og PVC. Mængderne er alene estimeret, der ikke er bindende for Ordregiver.

...

5.1 Delkontrakt: LOT-0002

Titel: Modtagelse og behandling af fraktionen Hård Plast og PVC Delkontrakt 2 Odsherred

Beskrivelse: Nærværende udbud vedrører etablering af delkontrakter vedrørende modtagelse og behandling af Fraktionen Hård Plast og PVC fra Ordregivernes genbrugspladser. Ordregiver modtager Fraktionen på sine genbrugspladser. Fraktionen afleveres og sorteres af både privatpersoner og af virksomheder, der benytter genbrugspladserne. Leverandøren skal modtage og behandle Fraktionen med henblik på genanvendelse. Odsherred modtager årligt ca. 400 tons Hård Plast og PVC. Mængderne er alene estimeret, der ikke er bindende for Ordregiver.”

Tildelingskriteriet ifølge udbudsbekendtgørelsen pkt. 5.1.10 for begge delkontrakter var:

”Tildelingskriterier:

Kriterium:

Type: Pris

Navn: Pris

Beskrivelse: Omkostninger vægtes 100 %

Vægtning (procentdel, præcis): 100”.

I udbudsbetingelserne er anført:

”1.3 Beskrivelse af den udbudte ydelse

Nærværende udbud vedrører etablering af delkontrakter vedrørende modtagelse og behandling af Fraktionen Hård Plast og PVC fra Ordregivernes genbrugspladser, således ARGO hhv. Odsherred.

Fraktionen Hård Plast og PVC består af blandet hårdt plastaffald af bl.a. følgende plastmaterialer:

- PP
- PE (HDPE)
- PVC
- PET, ABS, PS og PC

Behandling af Fraktionen Hård Plast og PVC skal primært være målrettet genanvendelse med mest muligt udsorteret til genanvendelse.

Ordregivers krav til Arbejder og kontraktvilkår fremgår af Kontrakten, inklusive bilag, herunder særligt Kravspecifikation (Bilag 1).

1.4 Delkontrakter

Ordregiver har opdelt udbuddet i følgende 2 delkontrakter:

- Delkontrakt 1: ARGO: Den anslåede værdi i driftsperioden estimeres at være DKK 13.500.000 ekskl. moms.
- Delkontrakt 2: Odsherred: Den anslåede værdi i driftsperioden estimeres at være DKK 3.200.000 ekskl. moms.

...

2. Generelle forhold

...

2.2 Udbudsmaterialet

Det samlede udbudsmateriale består af:

- Udbudsbekendtgørelse
- Udbudsbetingelser (nærværende dokument)
- ...
- Kontrakt med tilhørende bilag
 - Bilag 1: Kravspecifikation
 - Bilag 1.1 Skabelon til driftsrapport
 - Bilag 1.2 Skabelon til rejektanalyse
 - Bilag 1.3 Årstidsvariation
 - Bilag 1.4 Principielt Flowdiagram
- Bilag 2: Genbrugspladser
- Bilag 3: Leverandørens tilbud

...

4. Tilbudsfasen

...

4.1 Indhold af tilbud

...

4.1.1 Flowdiagram og arbejdsproces

Som en del af bilag 3 og som det også fremgår af denne, skal Leverandøren ved afgivelse af tilbud vedlægge:

- Flowdiagram med tilhørende procesbeskrivelse over det oparbejdningsforløb som leverandøren tilbyder. Strømme svarende til de nummererede strømme i Bilag 1.4, Principielt Flowdiagram, bør fremgå af det med tilbuddet vedlagte flowdiagram med tilsvarende nummerering. Tilbudsgiver kan lade sig inspirere af Bilag 1.4 Principielt Flowdiagram i sin udformning af flowdiagram.

Det bør fremgå af flowdiagrammet på hvilket anlæg første sorteringsled (som angivet i Bilag 1.4 Principielt Flowdiagram) foretages, og hvilke single-polymerer der udsorteres.

Flowdiagrammet skal kunne danne grundlag for opstilling af et masseflowdiagram.

...

4.3 Kravmetodik

Kravene i forbindelse med udførelse af Arbejder fremgår af Bilag 1 – Kravspecifikation og er gældende for begge delkontrakter.

Krav

Krav markeret med "K" **skal** opfyldes af tilbudsgiver.

4.4 Forbehold

Tilbudsgiver opfordres til ikke at tage forbehold eller opstille forudsætninger, da forbehold og forudsætninger indebærer en risiko for, at Ordregiver ikke kan tage et tilbud i betragtning.

Tilbuddet må ikke indeholde forbehold for grundlæggende elementer i tilbudsmaterialet. Forbehold for grundlæggende elementer i tilbudsmaterialet medfører, at Ordregiver ikke kan tage tilbuddet i betragtning.

Flere forbehold for ikke grundlæggende elementer i tilbudsmaterialet kan endvidere medføre, at forbeholdene samlet set udgør et forbehold for grundlæggende elementer.

Tilbudsgiver frarådes at vedlægge almindelige salgs- eller leveringsbetingelser eller tilsvarende, da sådanne dokumenter kan indeholde vilkår, som medfører, at Ordregiver ikke kan tage et tilbud i betragtning.

Hvis Ordregivers krav til ydelsen eller kontraktvilkår medfører, at tilbudsgiver overvejer at indarbejde forbehold eller forudsætninger i sit tilbud, så opfordres tilbudsgiver til at stille spørgsmål, jf. afsnit 2.4 ovenfor, med henblik på at få afhjulpet behovet for sådanne forbehold eller forudsætninger.

4.5 Alternative og sideordnede tilbud

Der kan ikke afgives alternative bud eller sideordnede tilbud.

...

5. Kriterier for tildeling

Ordregiver tildeler hver delkontrakt til den tilbudsgiver, der har afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Det økonomisk mest fordelagtige tilbud for hver delkontrakt identificeres på grundlag af tildelingskriteriet omkostninger.

Ordregiver vurderer udelukkende tilbuddene på baggrund af de oplysninger, der fremgår af det fremsendte tilbud inkl. bilag.”

Af kontraktudkastet, som indgik i udbudsmaterialet, og som var identisk for de to delkontrakter, fremgår:

”2.2 Kontraktgrundlag

...

Kontraktgrundlaget består af følgende dokumenter i prioriteret rækkefølge:

- Kontrakten (nærværende dokument)
- Bilag 1: Kravspecifikation med tilhørende bilag
 - Bilag 1.1 Skabelon til driftsrapport
 - Bilag 1.2 Skabelon til rejeektanalyse
 - Bilag 1.3 Årstidsvariation
 - Bilag 1.4 Principielt Flowdiagram
- Bilag 2: Genbrugspladser
- Bilag 3: Leverandørens tilbud

...

3. Generelle vilkår og Leverandørens forpligtelser

3.1. Arbejder og behandlingsmetode

Leverandøren er forpligtet til at udføre og levere de i Bilag 1 beskrevne Arbejder, og er forpligtet til at sikre, at Leverandørens behandlingsmetode af Fraktionen er i fuld overensstemmelse med gældende lovgivning, Kontraktens bestemmelser og Bilag 1. Det påhviler ligeledes Leverandøren at sikre, at Fraktionen behandles som beskrevet i dennes tilbud (Bilag 3).

...

7.2 Ordregiverens misligholdelsesbeføjelser

...

Følgende - ikke-udtømmende - forhold anses altid for væsentlig misligholdelse, der berettiger Ordregiver til at ophæve Kontrakten helt eller delvist:

...

- c. Leverandørens manglende overholdelse af kravene til dokumentation, jf. afsnit 3.6 ovenfor, uagtet at ordregiver også er berettiget til at kræve bod, jf. afsnit 7.4 nedenfor.

...

- e. Leverandørens manglende opfyldelse af levering af den krævede dokumentation jf. afsnit 3.6 ovenfor og Bilag 1
- f. Leverandørens manglende overholdelse af forpligtelsen til at minimum 70 % af den genanvendelige plast udsorteres i en renhed som kan indgå direkte i egentlig oparbejdning til færdige råvarer for materialeanvendelse, jf. Bilag 1, pkt. 3.6.3"

Kravspecifikationen, der udgør et bilag til kontraktudkastet, indeholder følgende:

”Definitioner

Andet sorterings-led	Henviser til punkt i flowdiagrammet vedlagt i bilag 1.4.
Fejlsorteret affald	Affald der er omfattet af andre fraktioner på genbrugspladserne
Fraktionen	Betegnelse der omfatter, hvad der er omfattet af definitionen for Hård Plast og PVC på genbrugspladserne
Første sorteringsled	Henviser til punkt i flowdiagrammet vedlagt i bilag 1.4.
Hård Plast og PVC	Omfatter affaldsprodukter, der primært består af hård plast herunder også hårdt PVC
(K)	Krav som Leverandøren skal leve op til
Mixed plast	En udsorteret plastfraktion, der oparbejdes til én råvare bestående af flere polymerer. Den har derfor ikke single-polymerens mere veldefinerede materialeegenskaber.
Single polymer	En udsorteret plastfraktion, der oparbejdes til en råvare bestående af en enkelt polymer-type.
Strøm 1.1-3.3	Henviser til punkt i flowdiagrammet vedlagt i bilag 1.4.

...

3. Leverandørens ydelser

3.1. Modtagelse

- 3.1.1. Leverandøren **skal** modtage, kontrollere, sortere og afsætte Fraktionen til behandling med henblik på genanvendelse. **(K)**

...

3.2 Svigtlæs

- 3.2.1 Leverandøren **skal** kunne tåle en fejlsortering af samlet indvejning pr. container på op til 15 %. **(K)**
- 3.2.2 Hvis Leverandøren i modtagekontrollen (første sorteringsled i flowdiagram) vurderer, at et læs indeholder mere end 15 % (vægt) af fejlsorteret affald, **skal** læsset registreres som et svigt-læs, og der **skal** udfærdiges en svigtlæsmeddelelse med følgende oplysninger: **(K)**

...

3.4 Behandling

- 3.4.1 Leverandøren **skal** behandle Fraktionen i henhold til Leverandørens arbejdsprocesbeskrivelse og flowdiagram. **(K)**
- 3.4.2 Leverandøren **skal** sikre, at arbejdsprocesbeskrivelse og flowdiagram holdes opdateret i hele kontraktperioden, og sendes til Ordregiver ved opdateringer. **(K)**

3.5 Oplagring

- 3.5.1 Leverandøren **skal** sikre at dennes oplagring af fraktionen ikke forringer kvaliteten og muligheden for genanvendelse af fraktionen. **(K)**
- ...
- 3.5.5 Leverandøren **må ikke** opbygge lager af rejekt fra strøm 1.2 (se Bilag 1.4, Principielt Flowdiagram) større end 30 ton. **(K)**

...

3.6 Krav til genanvendelse og dokumentation

- 3.6.1 Behandlingsmetoden **skal** være målrettet genanvendelse med mest muligt udsorteret til genanvendelse. **(K)**

...

- 3.6.3 Leverandøren **skal** sikre, at minimum 70 % af den genanvendelige plast udsorteres i en renhed, som kan indgå direkte i egentlig oparbejdning til færdige råvarer for materialegenanvendelse. Overholdelse skal dokumenteres, jf. krav 3.7. Opfyldelse af dette krav måles ved overgangen fra første til andet sorteringsled (Flowdiagrammets strøm 1.1). Målet skal opnås som gennemsnit pr. år. Materiale afsat til oparbejdning som erstatningsbrændstof i fx cementindustrien kan ikke medregnes i 70 %-kravet. **(K)**

...

3.7 Afrapportering

Dokumentation i første sorteringsled

- 3.7.1 Såfremt Leverandøren håndterer Ordregivers Fraktion særskilt i første sorteringsled **skal** Leverandøren hvert halvår afrapportere **(K)**:

- Modtaget mængde
- Mængde og type af hver singlepolymer, mixed plast, plast til kemisk genanvendelse og EBS udsorteret (strøm 1.1 + strøm 1.3)
- Mængde af rejekt (strøm 1.2)

Leverandøren **skal** dokumentere sammensætningen af rejekt ved udfyldelse af skabelon for rejektanalyse (Bilag 1.2). Sammensætningen skal dokumenteres for en rejektmængde (strøm 1.2) minimum svarende til et batch af fraktionen på 25 ton (f.eks. hvis rejekt udgør 10 % af halvårets mængde, skal der afrapporteres på minimum 2,5 t rejekt, hvilket svarer til minimum 10 % af batchmængden).

- 3.7.2 Såfremt Leverandøren håndterer Fraktionen fra Ordregiver i første sorteringsled sammen med tilsvarende Fraktioner fra andre ordregivere, **skal** Leverandøren hvert halvår **(K)**:

- Afrapportere modtaget mængde
- Gennemføre og afrapportere en særskilt batchkørsel på mindst 25 ton af Ordregivers mængder

...

Dokumentation i andet sorteringsled

- 3.7.4 Leverandøren **skal** understøtte Ordregiver med data, som sætter Ordregiver i stand til årligt at opgøre mængden afsat til reel genanvendelse (strøm 2.1), jf. pkt. 3.6.3 og andelen af mix. plast, jf. pkt. 0, fra oparbejdning, jf. gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/665 af 17. april 2019). **(K)**

Leverandøren **skal** derfor årligt oplyse hvilke polymerer, der udsorteres i andet sorteringsled til oparbejdning som råvare (strøm 2.1). For hver type **skal** oplyses mængde (ton) samt andel af rejekt og tab (strøm 2.2)

- 3.7.5 Leverandøren **skal** på forlangende oplyse hvilke anlæg, der modtager hver type polymer og mixed plast afsat til oparbejdning (andet sorteringsled), og der skal (på tro og love fra pågældende oparbejder) oplyses hvor meget der genanvendes (strøm 2.1) hhv. frasorteres som rejekt og tab (strøm 2.2) for hver af polymererne og mixed plast. Fordelingen på behandlingsform

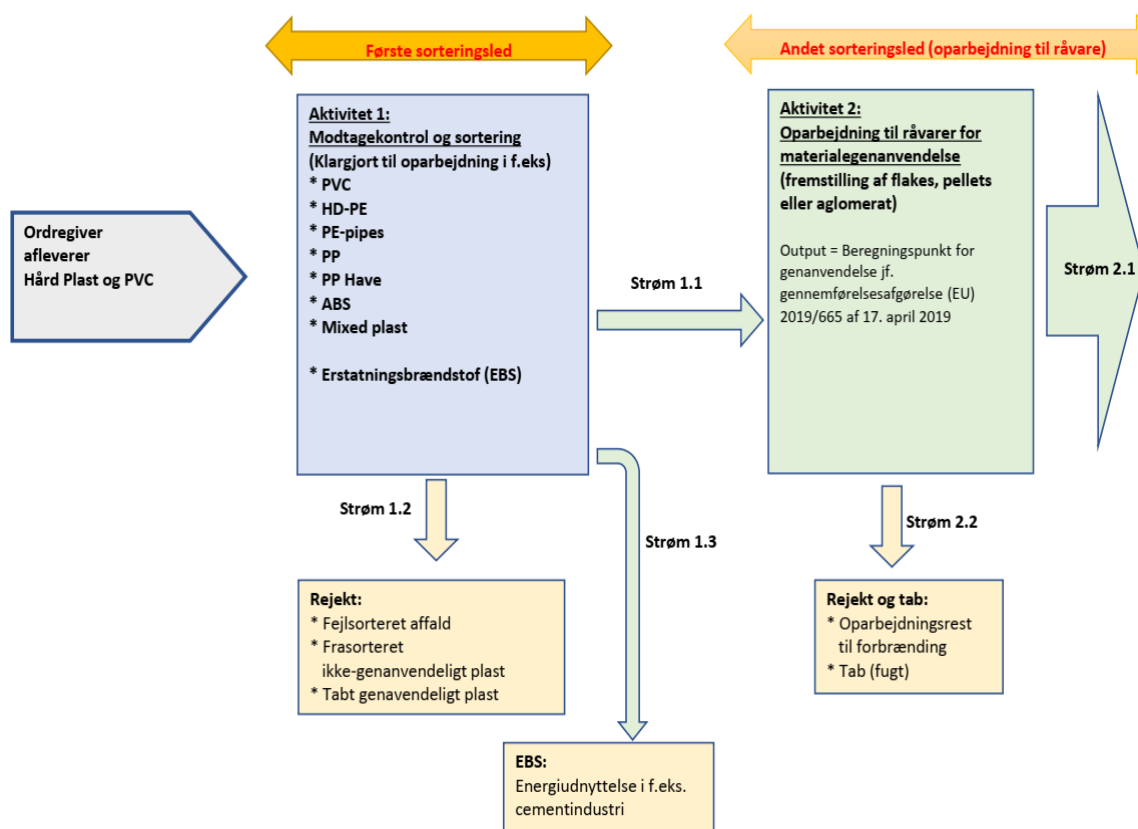
skal oplyses på anlægsniveau, og kan opgøres som intervaller.
(K)

...”

Kontraktudkastets bilag 1.4 var et ”Principielt Flowdiagram”, der i forhold til flowdiagrammet fra det første udbud alene indeholdt to sorteringsled:

”

Principielt flow-diagram



”

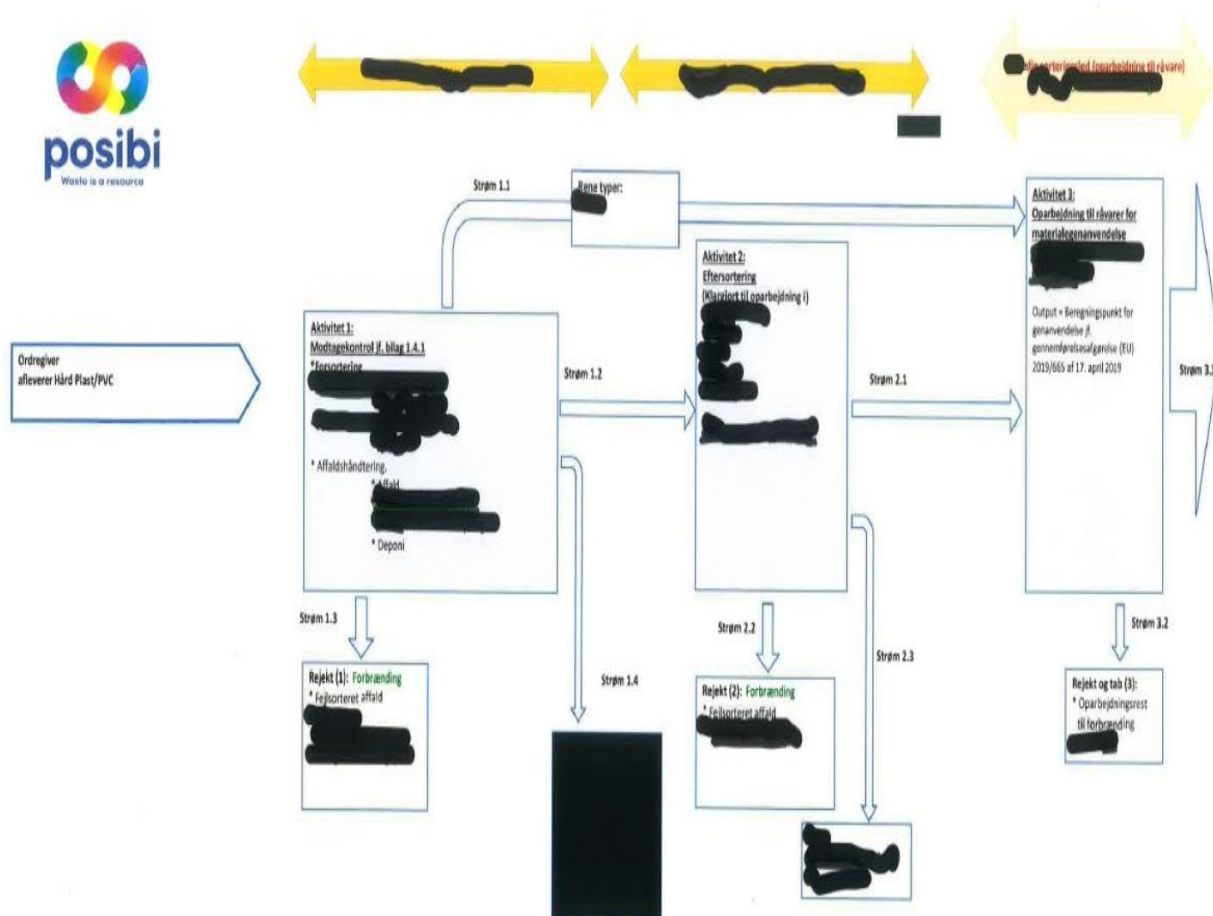
Ved udløbet af tilbudsfristen den 21. november 2024, kl. 12.00, havde Ragn-Sells og Posibi afgivet tilbud på begge delkontrakter.

Tilbuddet afgivet af Posibi var ledsaget af følgende flowdiagram (oplysninger er overstreget som led i aktindsigt), der indeholdt tre aktiviteter: Aktivitet 1 (modtagekontrol), aktivitet 2 (eftersortering) og aktivitet 3 (oparbejdning til råvarer for materiale genanvendelse):

”

Bilag 1.4

Flow-diagram



”

Posibis tilbud indeholdt endvidere følgende procesbeskrivelse (oplysninger er overstregede som led i aktindsigt):

”



Nyborg 7/11-2024

Sporbarhed, datastyring og gennemsigtighed**Modtagelse ved [REDACTED]**

Her bliver læssene registreret, klassificeret og vejjet. Data gemmes i 5 år.

Der bliver registreret leveringer pr. genbrugsplads.

Argo vil få tilsendt denne indvejningsliste sammen med fakturaen pr. måned.

- 3.2 Svigt-læs bliver fotodokumenteret og afvigelser tilbagemeldes straks til [REDACTED]. Disse læs afklares inden for en dag. Tilbage meldingen vil være bygget op jf. punkt 3.2.2 i kravspecifikationen.

- 3.1.8 Ved ankomst uden for åbningstid læsses af efter følgende arbejdsbeskrivelse:

1. Indvejning med oplysninger af alle data som normalt: [REDACTED]

2. Aflæsning i indrettet boks

Ved udvejning [REDACTED]

3.4 Arbejdsproces beskrivelse

Ved modtagelse af mængderne [REDACTED] foretages der registrering, klassificering, indvejning og fotodokumentering af alle læs. [REDACTED]

Fotos og data gemmes [REDACTED]. Jeres mængder placeres i afmærkede bokse med mængder i en tilsvarende kvalitet, indtil videre sortering/håndtering.

Ved udvejning modtager [REDACTED] vejeseddel beholdes til arkiv.

Materialet sorteres i flere step. (se Flowchart bilag 1.4)

Aktivitet 1 [REDACTED]

1. Materialet [REDACTED] ud i følgende fraktioner:

Waste is a resource

”

og

”



Sortering ved [REDACTED]
 Efter kvalitetssikring og ballotering [REDACTED]

Mængderne bliver her identificeret ved [REDACTED]

Der er altid mulighed for jer at komme på besøg på behandlingsanlægget for at overvære sorteringsprocessen. Dette er gældende i alle led.

Efter endt behandling [REDACTED]
 [REDACTED] Der udarbejdes månedlige udbytterapporter.

Der udføres løbende kontrol af udbyttedelen for derved at sikre monitorering i kvaliteten og udbytterapporten samt at tilpasse produktionen.

Vi anvender udelukkende [REDACTED] virksomheder igennem hele processen, som også alle er tilgængelig for besøg.

Håndteringen er beskrevet i Bilag 1.4

Det samlede udbytte [REDACTED]

Via registrering er det muligt at identificere jeres mængder og følge disse i processen. [REDACTED]

[REDACTED]

Vi vil bruge denne sporbarhed og viden til en løbende forbedring og optimering af både indsamling og genvindingen, optimering via dialog.

”

Argo og Odsherred Kommune vurderede, at begge tilbud var konditionsmæssige og ikke indeholdt forbehold. Ved tilbudsevalueringen tildelte Argo og Odsherred Kommune Ragn-Sells 4 point og Posibi 10 point i relation til omkostninger. Da tilbuddene afgivet af Posibi herefter var de økonomisk mest fordelagtige, traf Argo og Odsherred Kommune beslutning den 2. december 2024 om at tildele delkontrakterne til Posibi.

Ved brev af 10. december 2024 rettede Ragn-Sells henvendelse til Argo og Odsherred Kommune. Brevet indeholdt en opfordring om at tilbagekalde tildelingsbeslutningen og annullere udbuddet med henblik på at ændre udbudsgrundlaget, såfremt Argo og Odsherred Kommune havde til hensigt at acceptere det flowdiagram, der indgik i Posibis tilbud.

Efter udløbet af standstill-perioden den 12. december 2024 indgik Argo og Odsherred Kommune den 19. december 2024 delkontrakterne med Posibi.

Den 8. januar 2025 blev de indgåede delkontrakter med Ragn-Sells opsagt med virkning fra den 31. december 2024.

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 158393-2025 af 10. marts 2025 blev det den 11. marts 2025 offentliggjort, at der var indgået kontrakt med Posibi.

Parternes anbringender

Ad påstand 1 og 2

Ragn-Sells har gjort gældende, at tilbuddene afgivet af Posibi på delkontrakt 1 og 2 var ukonditionsmæssige og ikke kunne danne grundlag for en lovlig tildeling. Posibis tilbud indeholdt en behandlingsmetode (flowdiagram) med tre sorteringsled i strid med udbudsmaterialet, hvilket gav Posibi en konkurrencefordel, da en behandlingsmetode med tre sorteringsled har lavere omkostninger end to sorteringsled. Kriteriet ”omkostninger” var det eneste tildelingskriterium, hvorved en fordel i form af lavere omkostninger har en direkte afsmitning på udfaldet af udbuddet.

Argo og Odsherred Kommune havde i udbudsmaterialet angivet, at tilbudsgiverne skulle tilbyde en løsning med en behandlingsmetode med to sorteringsled. Denne løsning skulle beskrives i et flowdiagram, som tilbudsgiverne skulle udfylde, jf. udbudsbetingelsernes pkt. 4.1.1. Det fremgår videre af kravspecifikationens pkt. 3.7, at leverandøren som et mindstekrav skulle afrapportere om dokumentation i første og andet sorteringsled som anført i kravspecifikationens pkt. 3.7.1-3.7.5. Endvidere følger det af det principielle flowdiagram, der udgør bilag 1.4 til kontrakten, at første og andet sorteringsled skal indeholde forskellige aktiviteter. Kravene er mindstekrav til både delkontrakt 1 og 2, hvorfor en tilbudsgivers manglende opfyldelse heraf vil medføre, at tilbuddet er ukonditionsmæssigt.

Det fremgår ikke af udbudsmaterialet, at det er muligt at tilbyde et tredje sorteringsled i behandlingen af de modtagne fraktioner. Ragn-Sells har ved udarbejdelsen af sit tilbud været uden kendskab til, at det var muligt at tilbyde en behandlingsmetode og et flowdiagram, som indeholdt et tredje sorteringsled, hvorved Ragn-Sells ikke har været i stand til at optimere sit tilbud. Den manglende beskrivelse af denne mulighed er i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2.

Endvidere følger det af forarbejderne til udbudslovens § 2, at en ordregiver ikke må foretage ændringer af grundlæggende elementer i udbudsmaterialet i løbet af udbudsprocessen, ligesom ordregiver er forpligtet til strengt at overholde sine egne udbudsbetingelser. Tildeling af en kontrakt skal ske i overensstemmelse med det angivne i udbudsmaterialet. Det følger tillige af gennemsigtighedsprincippet, jf. udbudslovens § 2, at ordregiver har pligt til at beskrive kontraktens genstand og processen for udbuddet på en klar og tydelig måde, således at tilbudsgiverne er i stand til at vurdere, om ordregiver overholder de opstillede krav i udbudsmaterialet. Det er fremhævet i forarbejderne til lov nr. 1251 af 30. november 2019, der ændrede udbudslovens § 164, at ordregiver skal give sådanne oplysninger om evalueringen, at tilbudsgiverne har mulighed for at optimere deres tilbud. Uagtet at der for så vidt angår det principielle flowdiagram ikke er tale om et evalueringsparameter som omtalt i udbudslovens § 164, så får ændringen af flowdiagrammet fra to til tre sorteringsled betydning for tildelingskriteriet ”omkostninger” og dermed for muligheden for at optimere et tilbud.

Posibi har med den tilbudte løsning opnået en betydelig besparelse på både transportomkostninger og medarbejderomkostninger sammenholdt med Ragn-Sells.

En udformning af det principielle flowdiagram med to aktivitetsled medfører, at det første sorteringsled skal kunne udsortere alt, hvad der ikke udgør plast, samt det plast, der ikke er genanvendeligt. Det er således alene de rene genanvendelige plastfraktioner, som fremstår fra overgangen mellem ”aktivitet 1” og ”aktivitet 2”. Dette har stor indflydelse på udformningen af det tekniske sorteringsanlæg, som skal håndtere ”aktivitet 1”, ligesom det stiller krav til anvendelse af uddannet mandskab i ”aktivitet 1”. Med Posibis tilbud bliver ”aktivitet 1” opdelt i to, hvorved der alene vil ske en grovere forsortering i ”aktivitet 1” på Posibis underleverandørs anlæg, hvilket ikke er i overensstemmelse med det principielle flowdiagram. Der sker således ikke komplet udsortering, således at det alene er de rene genanvendelige plastfraktioner, der står tilbage efter ”aktivitet 1”.

Posibis underleverandør var leverandør til Ragn-Sells i den tidligere gældende kontrakt, hvorfor Ragn-Sells på den ene side og Argo og Odsherred Kommune på den anden side er fuldt ud bekendt med, at underleverandørens tekniske kapaciteter ikke lever op til de tekniske krav, som det principielle

flowdiagram kræver. Dette i form af manglende sorteringsfaciliteter med oplært medarbejderstab eller automatisk sorteringsproces til at kunne udsortere alt det affald, som ikke udgør plast, samt sikre en udsortering, således at det alene er de rene genanvendelige fraktioner, som overgår til næste behandlingsled. At Argo og Odsherred Kommune var vidende herom, understøttes endvidere af, at Posibis underleverandør alene udgjorde et modtageanlæg eller omlasteplads for Ragn-Sells i det tidligere aftaleforhold mellem parterne, hvorfor Argo og Odsherred Kommune havde en faktisk viden om det tilbudte anlægs tekniske faciliteter. Posibi kan dermed ikke med den tilbudte løsning overholde udbudsmaterialets krav til første sorteringsled i det principielle flowdiagram ved anvendelse af den pågældende virksomhed som underleverandør og virksomhedens sorteringsanlæg til Argos og Odsherred Kommunes ”aktivitet 1”.

Posibis tilbud indebærer, at sorteringen angivet i ”aktivitet 1” i det principielle flowdiagram udgør en behandlingsproces, hvor mængderne balloterer med henblik på afsendelse til udlandet. Den reelle sortering finder sted i udlandet som en ny ”aktivitet 2”. Anvendelse af balloting af fraktionen i ”aktivitet 1” forringer kvaliteten af plastfraktionen, hvilket strider imod kravspecifikationens pkt. 3.5.1. Endvidere fremgår det af kravspecifikationens pkt. 3.6.3, at genanvendelsesprocenten på minimum 70 % skal dokumenteres ved overgang fra ”aktivitet 1” til ”aktivitet 2”. Posibis flowdiagram indebærer, at en sådan måling først vil finde sted ved overgangen fra ”aktivitet 2” til ”aktivitet 3”, hvilket ikke er i overensstemmelse med kravspecifikationens pkt. 3.6.3.

Med tre sorteringsled og balloting af mængderne efter en grov forsortering er manuel sortering i udlandet rentabelt, hvilket Posibis tilbud bekræfter. Hvis denne behandlingsmulighed havde været en mulighed i udbudsmaterialet, havde Ragn-Sells kunnet opnå en besparelse på forventet 1.470.500 kr. pr. år ved at lade udenlandsk arbejdskraft udsortere mængderne på delkontrakt 1 og en tilsvarende besparelse på 346.000 kr. pr. år på delkontrakt 2. Endvidere havde Ragn-Sells kunnet opnå en besparelse på forventet 785.325 kr. pr. år i lavere transportomkostninger på delkontrakt 1 og en tilsvarende besparelse på 244.800 kr. pr. år på delkontrakt 2.

Hvis Argo og Odsherred Kommune havde udarbejdet et udbudsmateriale, der gav mulighed for tre sorteringsled (eller mere), havde Ragn-Sells kunnet til-

byde en behandlingsmetode og et flowdiagram på tilsvarende vilkår som Posibis. Dette ville have medført, at Ragn-Sells tilbud havde haft markant lavere omkostninger, hvorved Ragn-Sells' evalueringssum havde været betydeligt lavere end Posibis. Argo og Odsherred Kommune var efter ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 forpligtet til at beskrive kravene i udbudsmaterialet på en klar og tydelig måde, således at tilbudsgiverne var i stand til at optimere deres tilbud på lige vilkår. Det fremgår ikke af udbudsmaterialet, at det flowdiagram, som tilbudsgiverne udfyldte, måtte indeholde tre sorteringsled. Argo og Odsherred Kommune har dermed ikke overholdt deres eget udbudsmateriale, hvorved Ragn-Sells' tilbud ikke blev behandlet i overensstemmelse med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet. Da kriteriet "omkostninger" var eneste tildelingskriterium, har muligheden for tre sorteringsled haft afgørende betydning ved tilbudsevalueringen. Ragn-Sells blev tildelt 4 point, mens Posibi blev tildelt 10 point på baggrund af et spænd i evalueringsmodellen på 40 %.

Udbudsmaterialet var ikke af vejledende karakter og kunne ikke understøtte en fleksibel tilgang til behandlingsmetode. Ragn-Sells har dermed ikke opfattet behandlingsmetoden i udbudsmaterialets flowdiagram fejlagtigt. Det principielle flowdiagram, der forelå ved det efterfølgende udbud, blev ændret, således at modtagekontrol og omlastning ikke længere fremstår som selvstændige led. Flowdiagrammet er således ændret betydeligt, således at det ikke længere er muligt at afgive tilbud med tre sorteringsled.

Afrapportering skal ifølge pkt. 3.7.4 i kravspecifikationen for det efterfølgende udbud netop ske i henholdsvis første sorteringsled og andet sorteringsled. Dette er i modstrid med pkt. 3.7.1 i kravspecifikationen for det første udbud. Når man sammenligner de respektive kravspecifikationer fra de to udbud, fremgår det tydeligt, at der er foretaget ændringer, som ikke understøtter, at der kan afgives tilbud med en løsning i tre sorteringsled som tilbudt af Posibi. Ved det efterfølgende udbud blev pkt. 3.6.3 i kravspecifikationen ændret, således af opfyldelse af målet om 70 %-genanvendelse nu skulle måles fra første til andet sorteringsled i stedet for ved overgangen fra andet til tredje sorteringsled.

Endvidere følger det af kontraktudkastets afsnit 7.2 om, hvornår der foreligger væsentlig misligholdelse, at det principielle flowdiagram ikke er vejledende, men bindende.

Det giver ikke mening, når Argo og Odsherred Kommune anfører, at bilaget benævnt ”principielt flowdiagram” skulle understøtte, at bilaget udgør et overordnet og vejledende tilbudsdokument, når der henses til, at der i det første udbud var opsat tre behandlingsled frem for to. Intetsteds i kontraktgrundlaget er der henvist til, at der kan anvendes flere sorteringsled. Såfremt flowdiagrammet alene var af vejledende karakter, ville kravene i kravspecifikationens pkt. 3.7.1, 3.7.2.2, 3.7.4, 3.7.5 og kontraktudkastets afsnit 3.6 ikke være retvisende, idet disse specifikt henviser til, at flowdiagrammets opstilling af affaldsstrømme skal overholdes. Udbudsmaterialet for det efterfølgende udbud skal samlet set forstås som en skærpelse i forhold til det første udbud. Såfremt Argo og Odsherred Kommune reelt havde ønsket en lempelse af kravene til tilbudsgiverne, skulle flowdiagrammet anvendt i forbindelse med det første udbud have været anvendt i det efterfølgende udbud, idet dette flowdiagram netop understøtter muligheden for flere behandlingsled.

Uagtet hvad der fremgik af det første udbud, fremgår det klart og tydeligt af udbudsmaterialets ordlyd i det efterfølgende udbud, at alene to behandlingsled må anvendes og ikke tre.

Det er Argos og Odsherred Kommunes ansvar at overholde eget udformet udbudsmateriale. Det fremgår af klagenævnets kendelse af 24. juni 2022, Krüger A/S mod Tønder Spildevand A/S, at ordregiveren inden for de rammer, der følger af udbudsreglerne, herunder principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, har et bredt skøn ved afgørelsen af, hvordan det udbudte beskrives, men udbudsmaterialets beskrivelse af krav og ønsker til den udbudte anskaffelse skal være så klar, nøjagtig og utvetydig, at der ikke med rimelighed kan opstå tvivl om, hvad der udbydes, eller hvilke krav og ønsker ordregiveren har. Eventuelle misforståelser på baggrund af udbudsmaterialets udformning skal således ikke komme tilbudsgiverne til ugunst.

Argo og Odsherred Kommune har overordnet gjort gældende, at Argo og Odsherred Kommune tydeligt – i overensstemmelse med kravene i de grundlæggende principper om ligebehandling og gennemsigtighed – har beskrevet flowdiagrammets vejledende karakter for udformningen af tilbudsgivernes tilbudsbesvarelse.

Ragn-Sells anbringender om flowdiagrammets betydning for kravene til den tilbudte løsnings behandlingsmetode beror på en fejlagtig forståelse af angivelserne i udbudsmaterialet og kontraktgrundlaget i sin helhed. Ragn-Sells

har fejlagtigt opfattet den vejledende behandlingsmetode beskrevet i udbudsmaterialets flowdiagram som værende et udførligt krav til den ydelse, der skal leveres. Det er imidlertid Argos og Odsherred Kommunes opfattelse, at flowdiagrammet alene har haft en vejledende karakter for, hvordan tilbudsgiverne kunne beskrive den behandlingsmetode, som de konkret tilbød.

Kontraktens krav er samlet rubriceret under to overordnede ”procedure-skridt” benævnt ”sorteringsled” omhandlende dels modtagekontrol og sortering, dels oparbejdning. Kontraktens krav var imidlertid ikke til hinder for, at leverandørens behandlingsmetode og de tilhørende arbejdsgange i forhold til hvert procedureskridt kunne ske på forskellige lokationer og ad flere omgange. De beskrevne procedureskridt (”sorteringsled”) skitserede alene de overordnede rammer for indholdet af ydelsen under hvert procedureskridt. Processen var som sådan skitseret i det ikke-bindende flowdiagram og i kravspecifikationen under de to overordnede procedureskridt.

Det var på denne baggrund ikke i strid med kravene i udbudsmaterialet, at Posibi tilbød en løsning, hvor arbejdsgangene relateret til modtagekontrol og sortering skete ad flere omgange og blev opdelt på forskellige lokationer, og tilbuddet fra Posibi var derfor konditionsmæssigt.

Det var tilstrækkeligt klart og tydeligt beskrevet i udbudsmaterialet, at flowdiagrammet havde vejledende karakter, hvilket bl.a. bekræftes af ordlyden i udbudsbetingelsernes angivelser i pkt. 4.1.1, hvorefter tilbudsgiveren:

- i sit flowdiagram ”bør” angive strømme for behandlingen ”svarende til”,
- ”kan lade sig inspirere” af angivelserne i udbudsbetingelsernes pkt. 4.1.1 og
- selvstændigt skal foretage en ”udformning” af sin tilbudte behandlingsmetode i flowdiagrammet

Argo og Odsherred Kommune har derfor ikke handlet i strid med de grundlæggende principper om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 ved at tildele delkontrakterne til Posibi.

Ragn-Sells’ manglende overholdelse af det tidligere kontraktgrundlags krav om, at 70 % af den indvejede fraktion skulle udsorteres i en renhed, som

kunne indgå direkte i egentlig oparbejdning til færdige råvarer for materialeanvendelse, og den tilknyttede uhensigtsmæssige forretningsmæssige situation, som Ragn-Sells' væsentlige misligholdelse bragte Argo og Odsherred Kommune i, var netop årsagen til lempelsen af kravene i udbudsmaterialet, herunder kravene i flowdiagrammet. Lempelsen af kravene var båret af hensigten om at tilgodese tilbudsgivernes – herunder også Ragn-Sells' – adgang til at levere en mere fleksibel behandlingsmetode ved modtagelse og behandling af Fraktionen Hård Plast og PVC.

En sædvanlig ordlydsfortolkning af pkt. 4.1.1 i udbudsbetingelserne for det efterfølgende udbud kan ikke lede til, at tilbudsgiverne skulle være fastlåst til at udføre de udbudte ydelser strengt i henhold til det vejledende flowdiagram. De vejledende og fleksible rammer for tilbudsgivernes behandlingsmetode for modtagelse og behandling af Fraktionen Hård Plast og PVC illustreret i flowdiagrammet bliver særligt tydelige, når angivelserne i udbudsbetingelsernes pkt. 4.1.1 sammenholdes med den tidligere kravspecifikation under det første udbud. Det fremgår således af kontraktgrundlaget for det efterfølgende udbud, at der ikke er stillet krav om, at "Alle nummererede strømme i Bilag 1.4, Principielt Flowdiagram, skal fremgå i det med tilbuddet vedlagte flowdiagram med tilsvarende nummerering", ligesom det ikke skal fremgå af flowdiagrammet, på hvilke anlæg de respektive sorteringsled foregår.

Argo og Odsherred Kommune har i pkt. 4.1.1 i udbudsbetingelserne for det efterfølgende udbud (om flowdiagrammet) fjernet markeringen "K", der illustrerer, hvilke krav der skal opfyldes af tilbudsgiver. Denne pointe understreger også, at flowdiagrammet alene har vejledende karakter. Udbudsmaterialets fleksible tilgang til tilbudsgivernes behandlingsmetode kommer endvidere til udtryk ved, at Argo og Odsherred Kommune i udbudsbetingelsernes pkt. 4.1.1 har tilføjet, at "Tilbudsgiver kan lade sig inspirere af Bilag 1.4 Principielt Flowdiagram i sin udformning af flowdiagram." Det forekommer oplagt, at tilbudsgiverne er tiltænkt at foretage en selvstændig udformning af den tilbudte behandlingsmetode inspireret af flowdiagrammet.

At tilbudsgiveren som led i sit tilbud er tiltænkt at skulle foretage en selvstændig udformning af den tilbudte behandlingsmetode, bekræftes også i kontraktudkastet for det efterfølgende udbud, hvoraf fremgår, at "Leverandøren er forpligtet til at udføre og levere de i Bilag 1 beskrevne Arbejder, og er forpligtet til at sikre, at Leverandørens behandlingsmetode af Fraktionen

er i fuld overensstemmelse med gældende lovgivning, Kontraktens bestemmelser og Bilag 1. Det påhviler ligeledes Leverandøren at sikre, at Fraktionen behandles som beskrevet i dennes tilbud (Bilag 3).” I tillæg hertil gør Argo og Odsherred Kommune gældende, at der i pkt. 5.4 i kravspecifikationen for det efterfølgende udbud lægges op til, at der kan ske opdateringer i leverandørens behandlingsmetode, arbejdsprocesbeskrivelse og flowdiagram. Et sådant tilfælde er der taget højde for i kontraktgrundlaget, idet leverandøren er forpligtet til at holde arbejdsprocesbeskrivelserne og flowdiagrammet opdateret i hele kontraktperioden. Fra offentliggørelsen af udbudsmaterialet har deltagerne i udbuddet kunnet konstatere, at Argo og Odsherred Kommune forventede, at der ville kunne ske ændringer i leverandørens behandlingsmetode, hvilket ville have afledte effekter på leverandørens flowdiagram.

Det er Argos og Odsherred Kommunes opfattelse, at den eksplicite adgang til at foretage ændringer i leverandørens behandlingsmetode, arbejdsprocesbeskrivelse og flowdiagram i pkt. 5.4 og pkt. 3.8.1 i kravspecifikationen for det efterfølgende udbud medvirker til at understrege flowdiagrammets vejledende karakter.

Posibis tilbudte behandlingsmetode er i overensstemmelse med kontraktens krav til ”genanvendelse og dokumentation” (kravspecifikationens afsnit 3.4) og ”afrapportering” (kravspecifikationens afsnit 3.7), idet den sikrer, at de påkrævede aktiviteter med montagekontrol og sortering af de indsamlede plasttyper samt oparbejdningen heraf finder sted i overensstemmelse med de vejledende angivelser i udbudsmaterialets principielle flowdiagram og kravspecifikationen under de to overordnede procedureskridt.

Argo og Odsherred Kommune har ikke gjort gældende, at udbudsmaterialet i sin helhed har vejledende karakter. Det er flowdiagrammet, der har en sådan karakter. Det kan ikke udledes af understregningerne fra kontraktudkastets pkt. 7.2, at flowdiagrammet har bindende karakter. Kontraktudkastets krav til dokumentation i pkt. 7.2 kan ikke lede til, at tilbudsgiverne skulle være afskåret fra at tilbyde en behandlingsmetode, hvor de tilhørende arbejds-gange i forhold til hvert procedureskridt kunne ske på forskellige lokationer og ad flere omgange. En manglende overholdelse af kontraktens affaldsstrømme skal ikke altid anses som en væsentlig misligholdelse, hvilket heller ikke har støtte i kontraktudkastets pkt. 7.2.

Ragn-Sells forsøger at underbygge sin påstand med, at tidspunktet for dokumentation for 70 %-kravet til udsortering i pkt. 3.6.3 i kravspecifikationen for det efterfølgende udbud skulle være ændret, hvilket ikke er rigtigt. Der måles fortsat på det kommercielt fornuftige tidspunkt i forhold til dokumentationen af 70 %-kravet – nemlig når sorteringen er færdiggjort og dermed inden påbegyndelsen af den egentlige oparbejdning ved overgangen mellem de overordnede procedureskridt angivet med den vejledende henvisning til strøm 1.1.

Udbudsmaterialet er ikke ”samlet set” blevet skærpet. Ragn-Sells anbringende om mulige bevæggrunde for indførelsen af kravet om oplagring af fraktionen i kravspecifikationens pkt. 3.5.1 er heller ikke til hinder for, at der tilbydes en behandlingsmetode, hvor de tilhørende arbejdsgange i forhold til hvert procedureskridt kunne ske på forskellige lokationer og ad flere omgange.

Det forhold, at der blev modtaget to forskelligt udformede tilbud, medfører ikke, at det burde have stået Argo og Odsherred Kommune klart, at udbudsmaterialet ikke var tilstrækkeligt klart. Selv hvis der måtte være en (hypotetisk) uklarhed om flowdiagrammets vejledende karakter, ville Argo og Odsherred Kommune være forpligtet til at acceptere de kravopfyldelser, der var dækket af kravets formulering, jf. klagenævnets kendelse af 25. marts 2025, Q8 Danmark A/S mod Vejdirektoratet.

Ragn-Sells har ikke ført bevis for, at samtlige af de tilhørende arbejdsgange i forhold til hvert procedureskridt skulle ske på én lokation og i én arbejds-gang, og har endvidere ikke ført bevis for, at der i øvrigt er elementer i Posibis tilbud, der ikke lever op til kravene i udbudsmaterialet.

Ad påstand 3 og 4

Ragn-Sells har under henvisning til de anbringender, der er anført under påstand 1 og 2, gjort gældende, at overtrædelserne af udbudslovens § 2, herunder de grundlæggende principper om ligebehandling og gennemsigtighed, må føre til, at tildelingsbeslutningerne af 2. december 2024 for delkontrakt 1 og 2 annulleres.

En rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver vil forstå den beskrevne metode således, at Argo og Odsherred Kommune bevidst havde stillet krav

om, at modtagekontrol skulle foretages i første behandlingsled sammen med sortering i henhold til det oplyste i flowdiagrammet. Ved eventuelle uklarheder ville en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver have stillet spørgsmål hertil undervejs i udbudsprocessen.

Henset til Ragn-Sells indgående kendskab til Argos og Odsherred Kommunes tidligere negative erfaringer med modtagekontrol og omlastning i første behandlingsled, samt Argos og Odsherred Kommunes bevidste ændring af flowdiagrammet ved det efterfølgende udbud fra tre til to behandlingsled, stillede Ragn-Sells ikke spørgsmål til udbudsmaterialet. Dette skyldes, at Ragn-Sells netop antog, at den beskrevne metode i flowdiagrammet skulle følges, eftersom behandling i flere led strider mod ordlyden af pkt. 3.7.1 og 3.7.4 i kravspecifikationen. Det understreges tillige af, at kontraktudkastets afsnit 7.2 bestemmer, at manglende overholdelse af kravspecifikationens oplyste affaldsstrømme altid anses for væsentlig misligholdelse.

Såfremt tildelingsbeslutningen ikke annulleres, vil det i praksis medføre, at ordregivere i fremtidige udbud kan acceptere behandlingsløsninger, som ikke er angivet i udbudsmaterialet, og strider direkte imod oplyste krav.

Argo og Odsherred Kommune har under henvisning til anbringenderne vedrørende påstand 1 og 2 gjort gældende, at der ikke er grundlag for at annullere beslutningerne om at tildele Posibi delkontrakt 1 og 2. På den baggrund skal Ragn-Sells påstand 3 og 4 ikke tages til følge.

Klagenævnet udtaler

Ad påstand 1 og 2

Ragn-Sells har gjort gældende, at Posibis tilbud på hver af de udbudte delkontrakter var ukonditionsmæssigt, fordi tilbuddene ikke opfyldte pkt. 3.6.1, 3.6.3 og pkt. 3.7 i kravspecifikationen for det efterfølgende udbud.

Kravspecifikationens pkt. 3.6.1, der udgør et mindstekrav, har følgende ordlyd:

”Behandlingsmetoden **skal** være målrettet genanvendelse med mest muligt udsorteret til genanvendelse. **(K)**”

Klagenævnet finder, at Ragn-Sells ikke har påvist omstændigheder i Posibis tilbud, herunder eksempelvis en forringelse af plastfraktionens kvalitet ved ballotering, der kan medføre, at Argo og Odsherred Kommune havde belæg for at lægge til grund, at kravspecifikationens pkt. 3.6.1 ikke var overholdt.

Kravspecifikationens pkt. 3.6.3 – der også udgør et mindstekrav – lyder som følger:

”Leverandøren **skal** sikre, at minimum 70 % af den genanvendelige plast udsorteres i en renhed, som kan indgå direkte i egentlig oparbejdning til færdige råvarer for materialegenanvendelse. Overholdelse skal dokumenteres, jf. krav 3.7. Opfyldelse af dette krav måles ved overgangen fra første til andet sorteringsled (Flowdiagrammets strøm 1.1). Målet skal opnås som gennemsnit pr. år. Materiale afsat til oparbejdning som erstatningsbrændstof i fx cementindustrien kan ikke medregnes i 70 %-kravet. **(K)**”

Det fremgår af kravspecifikationens liste over definitioner, at der med begreberne ”første sorteringsled” og ”andet sorteringsled” samt ”strøm 1.1-3.3” henvises til et punkt i flowdiagrammet vedlagt som kontraktudkastets bilag 1.4.

Om flowdiagrammet fastslår udbudsbetingelsernes pkt. 4.1.1, at leverandøren som en del af sit tilbud skal vedlægge:

”Flowdiagram med tilhørende procesbeskrivelse over det oparbejdningsforløb som leverandøren tilbyder. Strømme svarende til de nummererede strømme i Bilag 1.4, Principielt Flowdiagram, bør fremgå af det med tilbuddet vedlagte flowdiagram med tilsvarende nummerering. Tilbudsgiver kan lade sig inspirere af Bilag 1.4 Principielt Flowdiagram i sin udformning af flowdiagram.

Det bør fremgå af flowdiagrammet på hvilket anlæg første sorteringsled (som angivet i Bilag 1.4 Principielt Flowdiagram) foretages, og hvilke single-polymerer der udsorteres. ...”

Herefter og henset til titlen på bilag 1.4 (”Principielt Flow-diagram”) finder klagenævnet, at bilaget alene har vejledende karakter ved udformning af det flowdiagram, som tilbudsgiverne skal vedlægge deres tilbud, hvilket må have været klart for en almindeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver. Denne forståelse understøttes af ordlyden af pkt. 3.4.1 i kravspecifikationen for det første udbud – som udgjorde et mindstekrav for det pågældende udbud

– når denne sammenholdes med den tilsvarende regulering i pkt. 4.1.1 i udbudsbetingelserne for det efterfølgende udbud, som ikke indeholder en tilsvarende angivelse af, at der var tale om et mindstekrav.

Som følge heraf finder klagenævnet endvidere, at det forhold, at det principielle flowdiagram i det efterfølgende udbud opdeler arbejdsgangene mellem et ”første sorteringsled”, der bl.a. omfatter ”aktivitet 1: Modtagekontrol og sortering”, og et ”andet sorteringsled”, der omfatter ”aktivitet 2: Oparbejdning til råvarer for materialegenanvendelse”, ikke er til hinder for, at tilbudsgiverne ved udformning af det flowdiagram, der skal ledsage deres tilbud, i princippet kan lade et sorteringsled omfatte en opdeling i flere aktiviteter (eller på flere lokationer) end de, der fremgår af det principielle flowdiagram, da de beskrevne sorteringsled må anses for alene at skitsere de overordnede rammer for indholdet af ydelsen under hvert led.

Hvad angår det forhold, at kravet om 70 %-genanvendelse skal dokumenteres i forbindelse med overgangen fra første sorteringsled til andet sorteringsled (det principielle flowdiagrams strøm 1.1), er dette krav som anført ikke til hinder for, at en tilbudsgiver udarbejder et flowdiagram, hvor eksempelvis det første eller andet sorteringsled opdeles i flere (under-)aktiviteter, forudsat at dokumentationskravet overholdes på tidspunktet svarende til overgangen mellem første og andet sorteringsled i det principielle flowdiagram. Dette bekræftes af udbudsbetingelsernes pkt. 4.1.1, hvorefter en tilbudsgivers flowdiagram alene bør indeholde strømme ”svarende til de nummererede strømme” i det principielle flowdiagram.

Ragn-Sells har herefter ikke godtgjort, at Posibis tilbud ikke overholdt kravet om dokumentation af 70 %-genanvendelse i forbindelse med den overgang, som i Posibis tilbud er benævnt ”strøm 2.1”.

Kravspecifikationens pkt. 3.7 (afrapportering), som Ragn-Sells også har henvist til, indeholder en række krav, herunder mindstekrav, til dokumentation i første og andet sorteringsled. Efter det ovenfor anførte kunne tilbudsgiverne imidlertid ved udformning af det flowdiagram, der skulle ledsage deres tilbud, lade et sorteringsled omfatte en opdeling i flere aktiviteter (eller på flere lokationer) end de, der fremgår af det principielle flowdiagram. Kravene til dokumentation knytter sig således til stadier i den arbejdsprocesbeskrivelse, der er anført i tilbudsgivernes flowdiagram, og ikke det principielle flowdiagram. Det bemærkes i øvrigt, at anførslerne om bestemte sorteringsled mv.

mest naturligt må forstås som en orientering om, hvilket procedureskridt dokumentationskravet hænger sammen med, og det er ikke sandsynliggjort, at anførslerne i sig selv udgør mindstekrav.

Ragn-Sells har herudover ikke nærmere anskueliggjort, hvordan Posibis tilbud undlod at overholde de pågældende krav. Følgelig kan det ikke konkluderes, at Argo og Odsherred Kommune havde belæg for at lægge til grund, at mindstekrav i kravspecifikationens pkt. 3.7 ikke var overholdt.

Herefter, og da det, Ragn-Sells i øvrigt har anført, ikke kan føre til et andet resultat, tages påstand 1 og 2 ikke til følge.

Ad påstand 3 og 4

Efter udfaldet af påstand 1 og 2 er der ikke grundlag for at tage påstand 3 og 4 til følge.

Herefter bestemmes

Klagen tages ikke til følge.

Ragn-Sells Danmark A/S skal inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse betale 20.000 kr. i sagsomkostninger til Argo og Odsherred Kommune.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

William Lindsay-Poulsen