Klagenævnet for Udbud
(Erik P. Bentzen)

J.nr.: 26/03832
21. maj 2026

(Klagen er efterfølgende tilbagekaldt. Delkendelsen er derfor klagenævnets endelige afgørelse)

K E N D E L S E

Safe & Secure A/S
(selv)

mod

Fjernvarme Fyn Service A/S
(advokat Martin Stæhr, Hellerup)

Klagenævnet har den 8. april 2026 modtaget en klage fra Safe & Secure A/S (herefter "Safe & Secure").

Safe & Secure har anmodet om, at klagenævnet tillægger klagen opsættende virkning.

Fjernvarme Fyn Service A/S (herefter "FFS") har protesteret mod, at der tillægges klagen opsættende virkning.

Klagenævnet har truffet afgørelse vedrørende opsættende virkning på det foreløbige grundlag, der foreligger, nemlig klageskrift med bilag 1-9 og svarskrift med bilag A-I.

Klagens indhold

Klageskriftet indeholder følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at FFS har foretaget en ulovlig direkte tildeling i strid med forsyningsvirksomhedsdirektivet og udbudsretlige grundprincipper.

Påstand 2
Klagenævnet skal konstatere, at FFS har handlet i strid med reglerne om værdiopgørelse ved kunstigt at opdele en samlet anskaffelse i flere kontrakter for at undgå udbudspligt.

Påstand 3
Klagenævnet skal konstatere, at FFS har handlet i strid med udbudslovens § 2 ved at anvende ikke-offentliggjorte kriterier (interne omkostninger) og ved at gennemføre en uigennemsigtig og vilkårlig evaluering.

Påstand 4
Klagenævnet skal konstatere, at tildelingsbeslutningen er åbenbart usaglig og i strid med fast praksis, idet kontrakten er tildelt en dyrere tilbudsgiver uden sagligt grundlag.

Påstand 5
Klagenævnet skal annullere beslutningen om at tildele kontrakten til Securia Vagt ApS.

FFS har over for påstand 1 og 5 nedlagt påstand om, at påstandene ikke tages til følge, og over for påstand 2-4 om, at påstandene afvises, subsidiært ikke tages til følge.

Andre oplysninger i sagen

FFS har oplyst, at Fjernvarme Fyn er blandt Danmarks største fjernvarmeselskaber og blandt de største varmeforsyninger i Europa. Fjernvarme Fyn forsyner cirka 97 % af Odense og omegn med fjernvarme svarende til mere end 100.000 boliger, virksomheder og institutioner. Selskabet er ejet af Odense og Nordfyns Kommune. Moderselskabet er Fjernvarme Fyn Holding A/S, og holdingselskabet ejer FFS, Fjernvarme Fyn Distribution A/S, Fjernvarme Fyn Affaldsenergi A/S, Fjernvarme Fyn Produktion A/S og Fjernvarme Fyn Fangst A/S.

FFS' formål er at udøve servicevirksomhed primært for koncernens øvrige selskaber, herunder omfattende servicevirksomhed med ledelse, tekniske/administrative ydelser og bemanding. FFS' virksomhed udøves som led i Fjernvarme Fyns generelle forsyningsaktiviteter i form af varmeproduktion og varmeforsyning.

FFS har under klagesagen oplyst følgende om indgåede aftaler med eksterne leverandører om anskaffelse af vagt- og overvågningsydelser:

> "...
> Nedenfor følger en beskrivelse af de seneste aftaler, som Fjernvarme Fyn har indgået med ekstern leverandør, herunder med en angivelse af omsætningen på aftalerne
>
> *... Udrykningsaftale*
>
> Fjernvarme Fyn har vedvarende haft en aftale omkring alarmudrykning på Fjernvarme Fyns lokationer på Fyn. ...
>
> Aftalen, der trådte i kraft den 8. januar 2024, er indgået med Securia Vagt ApS ("Securia").
>
> Nedenfor følger en opgørelse over omsætningen på aftalen siden dens ikrafttræden i 2024 (opgjort per 1. april 2026).

Sum af Beløb ekskl. moms **Rækkemærkater**	**Kolonnemærkater** **Udkald**	**Hovedtotal**
2024	**4.284,00**	**4.284,00**
2025	**15.300,00**	**15.300,00**
2026	**3.672,00**	**3.672,00**
Hovedtotal	**23.256,00**	**23.256,00**

> Omsætningen på aftalen siden dens ikrafttræden i 2024 har således alene været på 23.256 kr. ekskl. moms.
>
> *... Rammeaftale om rundering*
>
> Fjernvarme Fyn har også vedvarende haft en rammeaftale om indvendig og udvendig rundering på Havnegade 120 i Odense (Fjernvarme Fyns hovedlokation). ...

Rammeaftalen trådte for så vidt angår indvendig rundering i kraft den 23. juni 2025 og for så vidt angår udvendig rundering den 1. februar 2026.

Det estimerede forbrug på aftalen var i henhold til aftalens punkt 4 anslået til 120.000 kr. om året, men det faktiske forbrug har i praksis vist sig at være væsentligt mindre.

Nedenfor følger en opgørelse over omsætningen på aftalen for så vidt angår de omfattede runderinger siden rammeaftalens ikrafttræden den 23. juni 2025 (opgjort per 1. april 2026).

Sum af Beløb ekskl. moms **Rækkemærka-ter**	**Kolonne-mærkater** **Rundering**	**Hovedtotal**
2025	**18.680,00**	**18.680,00**
2026	**4.670,00**	**4.670,00**
Hovedtotal	**23.350,00**	**23.350,00**

Omsætningen på rammeaftalen for så vidt angår de omfattede runderinger har således i aftaleperioden alene været på 23.350 kr. ekskl. moms.

... Tillægsaftaler vedrørende akut behov for portvagt og mobiltårne

Som følge af de geopolitiske omstændigheder og trusselsbilledet mod Danmark hævede den danske regering i slutningen af september 2025 sektorberedskabsniveauet for energisektoren til orange svarende til "høj trussel".

Som en konsekvens heraf besluttede Fjernvarme Fyn, at der straks skulle ske en betydelig udvidelse af de eksisterende vagt- og overvågningsydelser i form af faste portvagter og opsætning af mobiltårne med kameraer på Fjernvarme Fyns hovedlokation på Havnegade 120.

Det blev besluttet, at Securia som Fjernvarme Fyns eksisterende leverandør af vagtydelser i forhold til udrykning og rundering skulle varetage opgaven med de udvidede vagt- og overvågningsydelser med opstart umiddelbart efter, at beredskabsniveauet var blevet hævet.

Rent kontraktuelt blev de udvidede vagt- og overvågningsydelser tilføjet som en tillægsaftale (allonge) til Fjernvarme Fyns eksisterende rammeaftale med Securia om rundering ...

Tillægsaftalen, omfattende de akutte udvidede vagt- og overvågningsydelser med opstart i uge 40 ...

I forhold til varigheden af tillægsaftalen fremgik følgende af allongen:

”Aftalens varighed: 6 måneder. Aftalen evalueres efter 3 måneder.”

Der er efterfølgende blevet indgået endnu en mindre tillægsaftale med Securia, der alene har bestået i Securias opsætning af mobile kameraer placeret på et konkret varmeværk. ...

Tillægsaftalerne udløb ultimo marts 2026.

Omsætningen på tillægsaftalerne følger af opgørelsen nedenfor:

Sum af Beløb ekskl. moms **Rækkemærka-ter**	**Kolonnemærka-ter** **Portvagt og overvågning**	**Hovedtotal**
2025	**1.290.231,10**	**1.290.231,10**
2026	**1.238.074,02**	**1.238.074,02**
Hovedtotal	**2.528.305,11**	**2.528.305,11**

Securia har således modtaget et samlet honorar på 2.528.305,11 kr. for udførelsen af ydelserne omfattet af tillægsaftalerne.

... Rammeaftale vedrørende portvagt og overvågning

I forbindelse med udløbet af de indgåede tillægsaftaler med Securia om portvagt og mobiltårne per ultimo marts 2026 havde Fjernvarme Fyn behov for at indgå en ny aftale, der kunne imødekomme Fjernvarme Fyns behov for de pågældende ydelser.

Ud fra den aktuelle beredskabssituation i Danmark har Fjernvarme Fyn således fortsat et behov for at få udført udvidede vagt- og overvågningsydelser.

Fjernvarme Fyn vurderede, at behovet bedst kunne imødekommes ved en selvstændig rammeaftale med en løbetid på op til 12 måneder, som er uafhængig af de eksisterende aftaler med Securia vedrørende rundering og udrykning.

Ud fra Fjernvarme Fyns opgørelse af behovet for vagt- og overvågningsydelser i en op til 12 måneder lang aftaleperiode og på grundlag af Fjernvarme Fyns kendskab til det forventelige prisniveau konkluderede

Fjernvarme Fyn, at værdien af rammeaftalen ikke ville overstige tærskelværdien i forsyningsvirksomhedsdirektivet på 7.460.000 kr.

Fjernvarme Fyn valgte på den baggrund i overensstemmelse med reglerne i udbudslovens afsnit V at indhente benchmark-priser fra to forskellige leverandører med henblik på at sikre markedsmæssige vilkår. Der blev ved forespørgsler af 5. februar 2026 indhentet benchmark-priser fra henholdsvis Securia og Safe & Secure (klager). ...

Safe & Secure afgav benchmark-priser, der var marginalt lavere end Securias, men prisforskellen på samlet 78.000 kr. kunne ikke opveje de interne transaktionsomkostninger hos Fjernvarme Fyn, der ville være forbundet med at skifte leverandør. Fjernvarme Fyn vurderede på det grundlag, at Securia havde afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Prisniveauet for en op til 12 måneder lang aftaleperiode baseret på de indkomne priser var ca. 5,5 mio. kr. og dermed væsentligt under tærskelværdien i forsyningsvirksomhedsdirektivet for "sociale og andre specifikke tjenesteydelser".

Efter gennemførelsen af markedsafdækningen, men forud for kontraktindgåelsen, besluttede Fjernvarme Fyn at afkorte varigheden af rammeaftalen til syv måneder med en forlængelsesoption på to måneder.

Beslutningen om at afkorte rammeaftalen i forhold til det oprindeligt planlagte skete som led i en strategisk beslutning om fremadrettet at indgå en samlet længerevarende rammeaftale om vagt- og overvågningsydelser på baggrund af et gennemført EU-udbud efter forsyningsvirksomhedsdirektivet. ...
...

Fjernvarme Fyn indgik herefter den 25. marts 2026 "Rammeaftale omfattende Portvagt og overvågning" med Securia. ...
...

... Allonges vedrørende opsigelse af aftalerne om udrykning og rundering

Som led i beslutningen om at gennemføre et samlet EU-udbud af vagtydelser og overvågning har Fjernvarme Fyn opsagt aftalerne om udrykning ... og rundering ..., så de udløber den 31. oktober 2026 og dermed samtidig med den indgåede "Rammeaftale omfattende Portvagt og overvågning"... Der er option på forlængelse af aftalerne i yderligere to måneder, hvis gennemførelsen af EU-udbuddet nødvendiggør dette.
..."

Som anført indhentede FFS den 5. februar 2026 i medfør af udbudslovens afsnit V benchmark-priser fra to forskellige virksomheder med henblik på at sikre markedsmæssige vilkår i forbindelse med FFS' rammeaftale om udvidede vagt- og overvågningsydelser.

Den 3. marts 2026 meddelte FFS, at Safe & Secure ikke havde vundet rammeaftalen om portvagt og overvågning. Af meddelelsen fremgår:

> "...
> Vi takker for Jeres tilbud som blev modtaget rettidigt og var konditionsmæssigt og derfor har været en del af vores endelige evaluering.
>
> Vi har gennemført en grundig gennemgang af de indkomne tilbud.
>
> Vi har gennemgået jeres beskrivelse af kvalitet og vi har ligeledes vurderet jeres priser.
>
> Kriteriet for vores evaluering er baseret på det økonomisk mest fordelagtige tilbud på grundlag af det bedste forhold mellem pris og kvalitet.
>
> Vi beklager at måtte meddele, at Safe & Secure A/S ikke har vundet udbuddet på portvagt, overvågning, runderinger og udrykning.
>
> Vi takker for Jeres interesse og deltagelse i vores udbud og håber, at I vil have interesse i at deltage i fremtidige udbud fra os.
> ..."

Rammeaftalen blev herefter tildelt Securia Vagt ApS (herefter "Securia").

Det fremgår af en oversigt, som Safe & Secure har fremlagt, at Securias tilbudspris var 5.506.353 kr., mens Safe & Secures pris var 5.427.808 kr., og at Securias tilbudspris således var 78.545 kr. højere end Safe & Secures.

Af rammeaftalen fremgår:

> "…
> 1. INDLEDNING
>
> Denne Rammeaftale omfatter levering af flg. ydelser: Portvagt port [ekstraheret] samt mobile tårne med kameraovervågning på Havnegade samt mobile tårne med kameraovervågning på Dalum Kraft Varmeværk.
> Ydelserne er nærmere beskrevet i bilagene til Rammeaftalen.
> …

2. RAMMEAFTALENS PARTER OG KONTAKTPERSONER

2.1. Ved Kunden forstås

Navn	Fjernvarme Fyn Service A/S
CVR-nr.	39055775
Adresse	Havnegade 120, 5000 Odense C

…

2.1.1. Tilknyttede part(er)

Navn	Fjernvarme Fyn Holding A/S
CVR-nr.	36466898
Adresse	Havnegade 120, 5000 Odense C

Navn	Fjernvarme Fyn Distribution A/S
CVR-nr.	30174968
Adresse	Havnegade 120, 5000 Odense C

Navn	Fjernvarme Fyn Affaldsenergi A/S
CVR-nr.	25495969
Adresse	Havnegade 120, 5000 Odense C

Navn	Fjernvarme Fyn Produktion A/S
CVR-nr.	36474718
Adresse	Havnegade 120, 5000 Odense C

Navn	Fjernvarme Fyn Fangst A/S
CVR-nr.	45268292
Adresse	Havnegade 120, 5000 Odense C

…

4. RAMMEAFTALENS OMFANG

Rammeaftalen vedrører levering til Kunden af de ydelser, der fremgår af Rammeaftalen med tilhørende bilag. Mængder og/eller timer oplyst i denne Rammeaftale inkl. bilag er alene vejledende, og Kunden er ikke forpligtet til at aftage en bestemt mængde eller et bestemt antal timer under Rammeaftalen.

…

Det estimerede forbrug på Rammeaftalen i aftaleperioden forventes at være:

Estimeret forbrug
DKK 4.200.000,-

5. AFTALEPERIODE OG RAMMEAFTALENS OPHØR

5.1. Rammeaftaleperiode

Rammeaftalen træder i kraft den 01.04.2026 og er gældende til og med den 31.10.2026, hvor den ophører uden varsel.

Enhver under Rammeaftalen afgivet indkøbsordre er omfattet af Rammeaftalens bestemmelser uanset at levering først sker efter Rammeaftaleperiodens udløb.

5.2. Optioner

Kunden kan forlænge Rammeaftalen på uændrede vilkår 2 gange af 1 måneds varighed. Leverandøren skal underrettes skriftligt i rimelig tid før aftaleudløb, hvis Kunden ønsker at gøre brug af optionerne.

Optionsmuligheder vil blive benyttet såfremt kommende udbud på ydelsen ikke er afsluttet og ny rammeaftale dermed ikke er underskrevet inden udløb af denne rammeaftale.

Såfremt mobile tårne med kameraer (enten alle eller dele heraf) hjemtages på dele af området inden rammeaftalens udløb, bortfalder udgiften i nærværende rammeaftale.
…"

Af FFS' notat af 11. marts 2026 om opgørelse af tærskelværdien og markedsmæssighed fremgår:

"...
1. Indledning

Nærværende notat vedrører anskaffelse af visse vagtydelser forbundet med øget beredskab, herunder opgørelse af den anslåede værdi herfor. Værdiopgørelsen er foretaget på baggrund af reglerne i Forsyningsvirksomhedsdirektivets art. 16.

Konkret er der taget udgangspunkt i art. 16, stk. 5, hvorefter;

"Den værdi, der skal tages hensyn til i forbindelse med rammeaftaler og dynamiske indkøbssystemer, er den højeste anslåede værdi uden moms af samtlige kontrakter, der forventes tildelt i hele aftalens eller systemets løbetid".

Herudover er der taget stilling til rammerne defineret i udbudslovens afsnit V, hvorefter der for anskaffelser under tærskelværdien og uden klar grænseoverskridende interesse skal sikres, at indkøb foretages på markedsmæssige vilkår.

Redegørelse for den samlede opgørelse
Det bemærkes for nærværende anskaffelse, at ordregiver tilbage i juni 2025 etablerede en tidsubegrænset fortløbende aftale vedr. vagtydelser relateret til rundering og udkald. Værdien af denne aftale er årligt ca. kr. 120.000,- og således væsentlig under gældende tærskelværdi pålydende 7.460.000 kr. for light-regimet (på daværende tidspunkt kr. 7.441.800,-). Ydelsen falder under CPV-kode (Vagttjenester – 79713000). Omtalte aftale danner d. 30.10.2025 grundlag for et tillæg, da der som konsekvens af de geopolitiske omstændigheder og trusselsbilledet mod Danmark sker en ændring af sektorberedskabsniveauet til "Orange", svarende til "Høj trussel". For at imødekomme dette, inkluderer tillægget en 6 måneder lang aftale vedr. portvagt og overvågning. Ydelserne er over de 6 måneder samlet set under gældende tærskelværdi og har ikke klar grænseoverskridende interesse, hvilket skyldes henholdsvis den meget korte mobiliseringsfrist, den korte aftaleperiode og forudsætning om dansk tale. Ordregiver vurderer derfor, at tillægget hensigtsmæssigt kan indgås med den nuværende leverandør af rundering og udkald. Det bemærkes i tillæg hertil, at uanset det faktum, at anskaffelsens værdi var lavere end tærskelværdien, så var det Ordregivers vurdering, at behovet for øget beredskab bevirkede, at der tillige ville have været hjemmel til at indgå den pågældende aftale efter Forsyningsvirksomhedsdirektivets art. 50, litra d) (analog betragtning). Det var Ordregivers forventning, at en 6 måneders tillæggesaftale var tilstrækkeligt til at imødekomme kravet til øget beredskab. Ved aftalens ophør har Ordregiver vurderet, at der fortsat er behov for portvagt og overvågning i op til 12 måneder, men Ordregiver vurderer, at dette mest hensigtsmæssigt sker ved en selvstændig rammeaftale, som er uafhængig af den tidsubegrænset fortløbende aftale vedr. vagtydelser relateret til rundering og udkald. Ordregiver har derfor valgt – i overensstemmelse med udbudslovens afsnit V vedrørende anskaffelser under tærskelværdien uden klar grænseoverskridende interesse – at indhente benchmark priser på ydelsen for herigennem at sikre, at

anskaffelsen gennemføres på markedsmæssige vilkår. Foruden leverandøren der har leveret ydelserne under tillægget (Securia), har Ordregiver derfor også modtaget priser og informationer vedr. kompetencer fra virksomheden "Safe and Secure". Ordregiver konstaterede på baggrund heraf, at der ikke kvalitativt var forskel på de 2 leverandører, som begge var fuldt egnede til at levere ydelserne.

Prismæssigt var der på baggrund af tilbudsgrundlaget en helt beskeden forskel mellem de 2 tilbud på ca. 78.000 kr. til fordel for "Safe and Secure". Hertil bemærkes imidlertid, at der ved et skifte ville indgå en række transaktionsomkostninger, særligt i form af intern tid. Denne har Ordregiver opgjort til ca. 110.000 kr., hvorfor prissætningen ved Securia vurderes såvel markedsmæssig som den økonomisk mest fordelagtige. Prisniveauet for aftalen udgør i den sammenhæng ca. 5.500.000 kr. over den samlede rammeaftales løbetid og er således under gældende tærskelværdi for light-regimet. Det er Ordregivers vurdering, at inddragelse af transaktionsomkostninger er anerkendt praksis, særligt henset til formålet med udbudslovens afsnit V, herunder forudsætningen om økonomisk forsvarlig forvaltning.

"

Parternes anbringender

Ad "fumus boni juris"

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

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

Safe & Secure har ikke gjort særskilte anbringender gældende til støtte for påstand 1, men har samlet til støtte for de nedlagte påstande 1-5 gjort gældende, at FFS ved indkøb af vagtydelser har foretaget en direkte tildeling i strid med udbudsreglerne.

FFS har 1) en eksisterende løbende aftale om vagtydelser, 2) en akutaftale på 6 måneder og 3) efterfølgende har indgået en ny aftale på 12 måneder. De pågældende aftaler vedrører samme eller nært beslægtede ydelser med en samlet værdi på ca. 8.000.000 kr. og dermed over tærskelværdien.

FFS har forsøgt at undgå udbud ved at betegne aftalerne som ikke-successive og at foretage særskilt værdiopgørelse. Det følger af fast praksis fra klagenævnet, at en ordregiver ikke må opdele kontrakter kunstigt for at undgå udbud, og at sammenhængende ydelser skal vurderes samlet. De omhandlende ydelser er funktionelt sammenhængende, tidsmæssigt forlængende og forudsigelige, og FFS' fremgangsmåde udgør en klar omgåelse af udbudsreglerne.

Det følger også af fast praksis fra klagenævnet, at alle kriterier i forbindelse med evalueringen skal være kendte på forhånd, og at ordregiveren ikke må inddrage interne forhold. FFS har anvendt interne omkostninger ved tilbudsevalueringen på 110.000 kr., som ikke på forhånd var oplyst. Til trods for at Safe & Secures tilbud var ca. 78.000 kr. billigere og kvaliteten den samme, valgte FFS Securias tilbud, hvilket både var usagligt og en klar overtrædelse af udbudsreglerne.

FFS har således ikke fastlagt en evalueringsmodel, har ikke oplyst nogen vægtning og har ikke dokumenteret sit beslutningsgrundlag. Det er ikke lovligt og gør det umuligt at efterprøve FFS' beslutning. Dette understøttes desuden af, at Safe & Secure i forbindelse med en anmodning om aktindsigt ved FFS har fået oplyst, at beslutningerne er truffet mundtligt, og at der ikke foreligger dokumentation.

Særligt vedrørende påstand 1 har FFS gjort gældende, at FFS ikke har været forpligtet til at opgøre værdien af rammeaftalen om portvagt og overvågning i sammenhæng med andre aftaler om vagt- og overvågningsydelser ved vurderingen af, om aftaleværdien oversteg tærskelværdien i forsyningsvirksomhedsdirektivet. Aftaleværdien oversteg desuden ikke tærskelværdien i forsyningsvirksomhedsdirektivet, selv hvis FFS skulle have været forpligtet til at sammenlægge værdien af rammeaftalen med værdien af andre tidligere indgåede aftaler om vagt- og overvågningsydelser.

Rammeaftalen om portvagt og overvågning, som FFS indgik med ikrafttræden den 1. april 2026, var en selvstændig rammeaftale, der i forhold til tærskelværdien i forsyningsvirksomhedsdirektivet ikke skulle ses i sammenhæng med andre aftaler om vagt- og overvågningsydelser. Rammeaftalen havde således ikke karakter af en delkontrakt, der sammen med andre delkontrakter udgjorde dele af en samlet anskaffelse, og der er ikke tale om, at værdien af rammeaftalen skulle beregnes ved at anvende beregningsreglen for delkontrakter i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 16, stk. 8.

Rammeaftalen har ikke haft nogen tidsmæssig sammenhæng med FFS' øvrige aftaler om vagt- og overvågningsydelser. FFS' udrykningsaftale blev indgået og trådte i kraft cirka to år tidligere end rammeaftalen om portvagt og overvågning. FFS' rammeaftale om rundering trådte i kraft ca. ni måneder tidligere end rammeaftalen om portvagt og overvågning.

Udrykningsaftalen og runderingsaftalen vedrører andre typer vagtydelser end de ydelser, der er omfattet af rammeaftalen om portvagt og overvågning, og det har således også været af væsentlig betydning for FFS at opretholde udrykningsaftalen og runderingsaftalen efter indgåelsen og ikrafttrædelsen af rammeaftalen om portvagt og overvågning.

Det er desuden et faktum, at FFS ikke på tidspunktet for indgåelsen af henholdsvis udrykningsaftalen og runderingsaftalen kunne forudse, at det på et senere tidspunkt ville blive nødvendigt at indgå rammeaftalen om portvagt og overvågning. Det var en konsekvens af de geopolitiske omstændigheder og trusselsbilledet mod Danmark, fordi den danske regering i slutningen af september 2025 hævede sektorberedskabsniveauet for energisektoren til orange svarende til "høj trussel". Under disse omstændigheder har det ikke påhvilet FFS at medregne værdien af udrykningsaftalen og rundereringsaftalen ved opgørelsen af værdien af rammeaftalen om portvagt og overvågning.

Hvad angår tillægsaftalerne om portvagt og mobiltårne har der heller ikke foreligget den nødvendige tidsmæssige sammenhæng for, at disse har skullet medregnes ved opgørelsen af værdien af rammeaftalen om portvagt og overvågning. Selv om de ydelser, der var omfattet af tillægsaftalerne, svarer til de ydelser, der er omfattet af rammeaftalen, er aftalerne indgået på grundlag af selvstændige og af hinanden uafhængige beslutninger. Tillægsaftalerne blev indgået med kort varsel og som en direkte konsekvens af, at sektorberedskabsniveauet for energisektoren blev hævet til orange i september 2025. FFS havde et akut behov for de udvidede vagt- og overvågningsydelser, og det ville således ikke have været muligt for FFS at afvente gennemførelsen af et udbud efter forsyningsvirksomhedsdirektivet, hvis kravene til det nye sektorberedskabsniveau skulle opfyldes.

Det er FFS' vurdering, at tillægsaftalerne kunne være indgået ved anvendelse af udbud med forhandling uden forudgående indkaldelse af tilbud i henhold til forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 92, stk. 1, 2. afsnit, jf. artikel 50,

litra d, hvis aftalerne havde oversteget tærskelværdien på 7.460.000 kr., hvilket dog ikke var tilfældet.

Da FFS indgik de akutte tillægsaftaler med en varighed på 6 måneder, var det FFS' forventning, at den fastlagte aftaleperiode var tilstrækkelig, og at der ikke senere ville være behov for ydelserne i form af portvagt og mobiltårne. Det var således ikke på tidspunktet for indgåelsen af tillægsaftalerne en kendt faktor for FFS, at der ved aftalernes udløb ville være behov for at indgå en ny aftale, der omfattede de udvidede vagt- og overvågningsydelser.

Under disse omstændigheder har det ikke ved opgørelsen af værdien af rammeaftalen om portvagt og overvågning påhvilet FFS at medregne værdien af tillægsaftalerne, hvis udløb var sammenfaldende med tidspunktet for rammeaftalens ikrafttræden.

Der er heller ikke andre regler i forsyningsvirksomhedsdirektivet om opgørelse af kontraktværdien, som medfører, at FFS skulle have medregnet værdien af andre aftaler om vagtydelser og overvågning ved opgørelsen af værdien af rammeaftalen om portvagt og overvågning. Hvad angår reglen om successive aftaler i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 16, stk. 11, er det en forudsætning for at anvende reglen, at der er en regelmæssighed i aftaleindgåelserne, og at der foreligger en forudberegnelighed i behovet for ydelserne. Det har der ikke været konkret, og for det tilfælde, at der havde været pligt til at opgøre værdien af rammeaftalen i henhold til forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 16, stk. 11, ville der ikke have været konstateret udbudspligt, da værdien af de aftaler om vagt- og overvågningsydelser, som FFS har indgået i det seneste år, ikke samlet har oversteget tærskelværdien på 7.460.000 kr.

I forhold til tærskelværdien og sammenlægning af værdien af flere aftaler er det uklart, hvad det præcist er for aftaler, som Safe & Secure mener, at FFS har været forpligtet til at se i sammenhæng. Selv hvis værdien af alle de allerede indgåede aftaler, som FFS har redegjort for, sammenlægges, har det ikke bevirket, at tærskelværdien på 7.460.000 kr. har været overskredet. Værdien af alle aftalerne kan således maksimalt opgøres til 6.950.000 kr. Denne samlede værdi er opgjort således:

– Udrykningsaftale med ikrafttræden den 8. januar 2024 kan opgøres til 38.556 kr. ekskl. moms.

- Rammeaftale om rundering med ikrafttræden den 23. juni 2025 kan opgøres til 105.310 kr. ekskl. moms.

- Tillægsaftalerne om portvagt og mobiltårne af 6 måneders varighed med udløb ved udgangen af marts 2026 udgjorde 2.528.305,11 kr. ekskl. moms.

- Rammeaftalen om portvagt og overvågning med ikrafttræden den 1. april 2026 og udløb senest den 31. december 2026 er anslået til 4.200.000 kr.

Baseret på omsætningstallene og med en yderligere oprunding af værdien af udrykningsaftalen og runderingsaftalen har FFS opgjort den samlede værdi af aftalerne til 6.950.000 kr. Det har således ikke påhvilet FFS at gennemføre et EU-udbud i medfør af reglerne i forsyningsvirksomhedsdirektivets afsnit III, kapitel 1.

Safe & Secure har ikke gjort særskilte anbringender gældende til støtte for påstand 2. Der henvises til det anførte under påstand 1.

Særligt vedrørende påstand 2 har FFS til støtte for afvisningspåstanden gjort gældende, at påstanden ikke indeholder en henvisning til en konkret udbudsretlig regel, som Safe & Secure mener, at FFS har overtrådt. Hvis påstanden ikke afvises, har FFS gjort gældende, at selskabet ikke har handlet i strid med udbudsreglerne ved at opdele en samlet anskaffelse i flere kontrakter.

Hvis klagenævnet finder, at påstanden kan danne grundlag for klagenævnets behandling, skal påstanden behandles sammen med påstand 1, da påstand 2 synes at vedrøre det samme forhold som påstand 1. FFS gør som følge heraf de samme anbringender gældende, som selskabet har anført i forhold til påstand 1.

FFS har ikke har opdelt en samlet anskaffelse i flere forskellige kontrakter for at undgå udbudspligt. De aftaler om vagtydelser og overvågning, der er redegjort for, er indgået ud fra de saglige og individuelle hensyn, som forelå på de tidspunkter, hvor aftalerne blev indgået. Tillægsaftalerne om portvagt og mobiltårne blev indgået akut som en direkte konsekvens af, at regeringen med kort varsel hævede sektorberedskabsniveauet for energisektoren til orange svarende til "høj trussel". På det tidspunkt, hvor tillægsaftalerne blev

indgået, havde FFS ikke grundlag for at fastslå, at behovet for de udvidede vagt- og overvågningsydelser ville strække sig ud over 6 måneder.

Rammeaftalen om portvagt og overvågning, der trådte i kraft den 1. april 2026, er tidsmæssigt begrænset til 7 måneder, da den skal afløses af en ny aftale, der har været i EU-udbud. Der er således ikke tale om, at aftalens løbetid er fastsat med henblik på at undgå EU-udbud. Tværtimod er aftalens løbetid fastsat til en kortere periode med henblik på at sikre, at der fremadrettet anskaffes vagt- og overvågningsydelser på grundlag af en aftale, der har været i EU-udbud.

Safe & Secure har ikke gjort særskilte anbringender gældende til støtte for påstand 3. Der henvises til det anførte under påstand 1.

Særligt vedrørende påstand 3 har FFS til støtte for afvisningspåstanden gjort gældende, at klagenævnet ikke har kompetence til at behandle påstanden.

Rammeaftalen har ikke været omfattet af udbudspligt efter forsyningsvirksomhedsdirektivets afsnit III, kapitel 1, da den anslåede værdi af kontrakten ikke oversteg tærskelværdien på 7.460.000 kr. jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 91, jf. artikel 15, litra c.

Rammeaftalen har som følge af den kortvarige løbetid og ydelsernes karakter af vagt- og overvågningsydelser, der skal udføres af en virksomhed med dansk autorisation og ved fysisk tilstedeværelse på Fjernvarme Fyns lokation i Odense, ikke klar grænseoverskridende interesse, jf. herved også klagenævnets kendelse af 6. marts 2014, G4S Security Services A/S mod Region Syddanmark. FFS har i forbindelse med tildelingen af rammeaftalen derfor heller ikke været omfattet af udbudslovens § 10 og reglerne i udbudslovens afsnit IV om vare- og tjenesteydelser med klar grænseoverskridende interesse. Rammeaftalen har derimod været omfattet af udbudslovens § 11 og de tilknyttede procedureregler i udbudslovens afsnit V, der omfatter vare- og tjenesteydelser uden klar grænseoverskridende interesse med en værdi på over 500.000 kr. FFS har således på den baggrund alene været forpligtet til at sikre, at rammeaftalen blev indgået på markedsmæssige vilkår, jf. udbudslovens § 193, stk. 1, og har i den forbindelse skullet iagttage de generelle forvaltningsretlige principper som angivet i udbudslovens § 193, stk. 5. Det var på det grundlag, at FFS forud for tildelingen af rammeaftalen gennemførte

en markedsafdækning og indhentede benchmark-priser fra både Securia og Safe & Secure.

Påstanden er specifikt rettet mod FFS' markedsafdækning forud for tildelingen af rammeaftalen til Securia. Det er Safe & Secures synspunkt, at FFS i forbindelse med markedsafdækningen har anvendt ikke-offentliggjorte kriterier og har gennemført en uigennemsigtig og vilkårlig evaluering. Det følger imidlertid af udbudslovens § 195, stk. 2, at klage over tildeling af kontrakter omfattet af lovens § 11 og dermed udbudslovens afsnit V ikke kan indbringes for Klagenævnet for Udbud, og klagenævnet har således ikke kompetence til at behandle påstanden.

Hvis klagenævnet ikke afviser påstanden, skal den ikke tages til følge, da FFS ikke har handlet i strid med udbudslovens § 2. FFS' markedsafdækning er foretaget i overensstemmelse med reglerne i udbudslovens afsnit V.

Safe & Secure har ikke gjort særskilte anbringender gældende til støtte for påstand 4. Der henvises til det anførte under påstand 1.

Særligt vedrørende påstand 4 har FFS til støtte for afvisningspåstanden gjort gældende, at klagenævnet ikke har kompetence til at behandle påstanden.

Påstanden er ligesom påstand 3 rettet mod FFS' markedsafdækning, der blev gennemført i henhold til udbudslovens § 11 og de tilknyttede procedureregler i udbudslovens afsnit V. Safe & Secures påstand bygger således på et synspunkt om, at FFS' tildeling blev foretaget på et usagligt grundlag, fordi kontrakten blev tildelt til en tilbudsgiver, der havde tilbudt en højere pris end den pris, som Safe & Secure havde tilbudt.

Det følger imidlertid af udbudslovens § 195, stk. 2, at klage over tildeling af kontrakter omfattet af lovens § 11 og dermed udbudslovens afsnit V ikke kan indbringes for Klagenævnet for Udbud, og klagenævnet har således ikke kompetence til at behandle påstanden.

Hvis klagenævnet ikke afviser påstanden, skal den ikke tages til følge, da tildelingen er foretaget i fuld overensstemmelse med reglerne i udbudslovens afsnit V, og da tildelingsbeslutningen ikke hviler på et usagligt grundlag.

Safe & Secure har ikke gjort særskilte anbringender gældende til støtte for påstand 5. Der henvises til det anførte under påstand 1.

Særligt vedrørende påstand 5 har FFS gjort gældende, at der efter det, der er anført i forhold til påstand 1-4, ikke er grundlag for at annullere tildelingsbeslutningen.

Ad uopsættelighed og interesseafvejning

Parternes anbringender ad betingelse nr. 2 (*uopsættelighed*) og betingelse nr. 3 (*interesseafvejning*) gengives ikke i kendelsen.

Klagenævnet udtaler

Klagenævnet træffer afgørelsen om opsættende virkning efter § 12, stk. 1, i lov om Klagenævnet for Udbud, der lyder:

> "Hvor særlige grunde taler herfor, kan Klagenævnet for Udbud eller det eller de medlemmer, der i den enkelte sag deltager fra formandskabet, på Klagenævnet for Udbuds vegne efter begæring tillægge en klage opsættende virkning."

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

1. En umiddelbar vurdering af klagen skal føre til, at klagen har noget på sig ("*fumus boni juris*"). Hvis klagen umiddelbart synes udsigtsløs, er betingelsen ikke opfyldt.

2. Der skal foreligge *uopsættelighed*. Det vil sige, at opsættende virkning skal være nødvendig for at afværge et alvorligt og uopretteligt tab for klageren.

3. En *interesseafvejning* skal tale for opsættende virkning. Klagerens interesse i, at klagenævnet tillægger klagen opsættende virkning, skal veje tungere end indklagedes interesse i det modsatte.

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

På denne baggrund vurderer klagenævnet klagen sådan:

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

Ad påstand 2

Klagenævnet lægger til grund, at portvagt og overvågning til brug for et fjernvarmeværk som udgangspunkt er omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivet, jf. direktivets artikel 91, jf. bilag XVII. Det er dog en forudsætning efter direktivets artikel 91, jf. artikel 15, litra c, at indkøbet overstiger en tærskelværdi på 1 mio. euro (2026: 7.460.000 kr.). Uenigheden mellem parterne består således i, om værdien af ydelsen overstiger tærskelværdien i forsyningsvirksomhedsdirektivet.

Klagenævnet forstår påstand 2 på den måde, at Safe & Secure ønsker, at klagenævnet skal fastslå, at FFS ved indgåelsen af rammeaftalen om portvagt og overvågning med ikrafttræden den 1. april 2026 ikke kunne nøjes med at tage værdien af rammeaftalen i betragtning, men var forpligtet til at sammenlægge værdien af flere forskellige aftaler om vagt- og overvågningsydelser.

FFS har påstået afvisning af påstanden, og det er en forudsætning for, at klagenævnet kan tage stilling til påstand 1 og 3-5, at klagenævnet først tager stilling til påstand 2, da det bl.a. er afgørende for, om klagenævnet har kompetence til at træffe i afgørelse i klagesagen.

FFS har beskrevet de seneste aftaler, som er indgået med eksterne leverandører, og de hensyn, der forelå på tidspunktet for aftalernes og tillægsaftalernes indgåelse. FFS har også opgjort omsætningen på de enkelte aftaler. Aftalerne består ifølge FFS af en udrykningsaftale, en rammeaftale om rundering, to tillægsaftaler og senest den rammeaftale om portvagt og overvågning, som er genstanden for klagesagen. Baseret på omsætningstallene og med en yderligere oprunding af værdien af udrykningsaftalen og runderingsaftalen har FFS opgjort den samlede værdi af aftalerne til 6.950.000 kr.

FFS har i notatet af 11. marts 2026 om opgørelse af tærskelværdien og markedsmæssighed redegjort for, hvorfor ydelserne ikke har klar grænseoverskridende interesse. Det fremgår af notatet, at FFS bl.a. har lagt vægt på den meget korte mobiliseringsfrist, den korte aftaleperiode og forudsætningen om

dansk tale. FFS valgte på den baggrund og under henvisning til udbudslovens afsnit V, Offentlige indkøb under tærskelværdierne uden klar grænseoverskridende interesse, at indhente benchmark-priser fra to forskellige leverandører med henblik på at sikre markedsmæssige vilkår.

Det følger af lov om Klagenævnet for Udbud § 10, stk. 1, 2. pkt., at klagenævnet ikke kan tilkende en part mere, end den pågældende har påstået, og ikke kan tage hensyn til forhold, som ikke er gjort gældende af den pågældende. Safe & Secure har alene i stikordsform redegjort for de aftaler, hvis værdi, Safe & Secure mener, skal opgøres samlet. Safe & Secure har således til støtte for påstanden alene anført, at FFS har haft "en eksisterende løbende aftale om vagtydelser", har indgået "en akutaftale på 6 måneder" og "efterfølgende har indgået en ny 12-måneders aftale".

Safe & Secure har heller ikke nærmere redegjort for, hvordan virksomheden har opgjort den samlede værdi af aftalerne til "ca. 8.000.000 kr." Allerede fordi værdien af de aftaler, som Safe & Secure har gjort gældende skulle være opgjort samlet, ikke overstiger tærskelværdien i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 15, litra c, og da klagenævnet ikke har grundlag for at tilsidesætte FFS' opgørelse af værdien af de indgåede kontrakter, er FFS' rammeaftale om portvagt og overvågning ikke omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivet.

Da klagenævnet heller ikke har grundlag for at tilsidesætte FFS' vurdering af, at ydelserne ikke har klar grænseoverskridende interesse, finder udbudslovens afsnit V om offentlige indkøb under tærskelværdierne uden klar grænseoverskridende interesse herefter anvendelse, jf. udbudslovens § 11. Det følger af lov om Klagenævnet for Udbud § 1, stk. 4, at loven ikke gælder for klager over udbudslovens § 193, og af udbudslovens § 195, stk. 2, at klage over tildeling af kontrakter omfattet af § 11 ikke kan indbringes for klagenævnet.

Da klagenævnet således ikke har kompetence til at behandle påstand 2, er der på det foreløbigt foreliggende grundlag udsigt til, at påstanden vil blive afvist.

Ad påstand 3 og 4

Efter det, som er anført til påstand 2 om klagenævnets manglende kompeten-

ce, er der på det foreløbigt foreliggende grundlag udsigt til, at påstandene vil blive afvist.

Ad påstand 1

Efter det, der er anført til påstand 2, har FFS ikke handlet i strid med forsyningsvirksomhedsdirektivet eller de udbudsretlige grundprincipper. Der er derfor på det foreløbigt foreliggende grundlag ikke udsigt til, at påstanden vil blive taget til følge.

Ad påstand 5

Der er på det foreløbigt foreliggende grundlag ikke udsigt til, at Safe & Secure vil få medhold i påstand 1-4, og der er derfor heller ikke udsigt til, at påstanden om annullation af tildelingsbeslutningen vil blive taget til følge.

Betingelse nr. 1 er herefter ikke opfyldt. På denne baggrund er betingelserne for opsættende virkning ikke opfyldt.

Klagenævnet tillægger ikke klagen opsættende virkning.

Herefter bestemmes

Klagen tillægges ikke opsættende virkning.

Erik P. Bentzen