

Klagenævnet for Udbud

(William Lindsay-Poulsen, Dorte Bjerring Friis-Vigh)

J.nr. 24/06991

7. november 2024

K E N D E L S E

Solum Roskilde A/S

(advokat Anders Jakobsen, Aarhus)

mod

I/S Vestforbrænding

(advokat Mikala Berg Dueholm og advokat Anders Nørgaard, København)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 258225-2024 af 30. april 2024 udbød I/S Vestforbrænding (herefter "Vestforbrænding") som offentligt udbud efter udbudslovens afsnit II kontrakter vedrørende bortskaffelse og behandling af affald og køb af kompost. Kontrakten var inddelt i fem delaftaler. Delaftale 1 og 2 vedrørte begge "Haveaffald fra genbrugsstationer og husstandsindsamling 25.000 tons/år". Tildelingskriteriet for samtlige delaftaler var det økonomisk mest fordelagtige tilbud baseret på bedste forhold mellem pris og kvalitet, hvor underkriterierne "miljø" vægtede 60 % og "omkostninger" 40 % for så vidt angår delaftale 1 og 2.

Tilbudsfristen var angivet til den 31. maj 2024 kl. 12.00, og det var oplyst, at hver delaftale ville blive tildelt én leverandør.

Vestforbrænding havde ved tilbudsfristens udløb modtaget to konditions-mæssige tilbud på delaftale 1 og 2, herunder fra Solum Roskilde A/S (herefter "Solum Roskilde").

Den 17. juni 2024 sendte Vestforbrænding sin tildelingsbeslutning til tilbudsgiverne. Af tildelingsbeslutningen fremgår, at delaftale 1 og 2 blev tildelt RGS Nordic A/S (herefter "RGS Nordic").

På baggrund af en indsigelse fra Solum Roskilde besluttede Vestforbrænding den 26. juni 2024 at tilbagekalde tildelingsbeslutningen med henblik på at foretage en ny evaluering.

Den 5. juli 2024 meddelte Vestforbrænding sin beslutning om at tildele RGS Nordic delaftale 1 og 2.

Den 12. juli 2024 indgav Solum Roskilde klage til Klagenævnet for Udbud over Vestforbrænding vedrørende delaftale 1 og 2. Solum Roskilde fremsatte ved klagens indgivelse anmodning om, at klagen i medfør af klagenævnslovens § 12, stk. 2, skulle have opsættende virkning. Den 29. juli 2024 besluttede klagenævnet, at klagen ikke skulle tillægges opsættende virkning, da betingelsen om uopsættelighed ikke var opfyldt.

Solum Roskilde har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at Vestforbrænding har handlet i strid med udbudslovens § 160 og principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 ved i forhold til delkriteriet ”Behandlingsmetodens miljøperformance” at foretage en åbenbart urigtig bedømmelse af tilbuddet fra Solum Roskilde, idet Vestforbrændings evaluering ikke i tilstrækkelig grad tager højde for den tilbudte løsnings miljøperformance.

Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at Vestforbrænding har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i § 2 ved at lægge vægt på, at Solum Roskilde ikke tilbød en behandlingsmetode, ”hvor behandlingen foregår i lukket system”, idet dette forhold ikke kan udledes af eller rummes i udbudsmaterialets beskrivelser af delkriteriet ”Behandlingsmetodens miljøperformance”.

Påstand 3

Klagenævnet skal annullere Vestforbrændings beslutning af 5. juli 2024 om at tildele RGS Nordic delaftale 1 og 2.

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

Klagenævnet har den 15. juli 2024 meddelt RGS Nordic, at det er muligt at intervenere i sagen, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 3.

RGS Nordic har ikke besvaret klagenævnets henvendelse.

Sagens nærmere omstændigheder

I udbudsbetingelserne er anført følgende blandt andet:

”5.1 Evaluering af tilbud - Delaftale 1-4: Haveaffald og Løv

Tildeling af Aftalens enkelte delaftaler vil ske til de tilbudsgivere, som har afgivet de økonomisk mest fordelagtige tilbud.

I vurderingen af det økonomisk mest fordelagtige tilbud indgår følgende underkriterium og vægtning:

Underkriterium	Vægt
Miljø	60 %
Omkostninger	40 %

...

5.1.1 Miljø - Delaftale 1-4: Haveaffald og Løv

Der tildeles point for hvert delkriterium ud fra følgende pointskala:

Bedst mulige opfyldelse af kriteriet	10
Glimrende/fortrinlig opfyldelse af kriteriet	9
Meget tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet	8
Tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet	7
God opfyldelse af kriteriet	6
Middel/tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet	5
Mindre tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet	4
Dårlig opfyldelse af kriteriet	3
Meget dårlig opfyldelse af kriteriet	2
Utilstrækkelig opfyldelse af kriteriet	1
Uacceptabel opfyldelse af kriteriet	0

Underkriteriet ”Miljø” evalueres på baggrund af tilbudsgivers beskrivelse, som anført i Bilag 7A.2+3 og 7B.2 Løsningsbeskrivelse samt underbyggende dokumentation. I evalueringen indgår alene konkrete tiltag,

som går ud over de krav, som måtte følge af Bilag 1A og 1B Kravspecifikation.

Ordregiver vil ud fra beskrivelsen i 7A.2+3 og 7B.2 Løsningsbeskrivelse lægge positiv vægt på følgende:

- Behandlingsmetodens miljøperformance, forstået sådan at det vægtes positivt, at metoden medvirker til, at klimagas-emissionen (metan, lattergas mv.) holdes på et så lavt niveau som muligt. Dvs. at hyppig vending af miler, aktiv beluftning af miler og opsamling af metan tildeles flere point end fx markkompostering. Såfremt der bydes ind med flere forskellige behandlingsmetoder på den enkelte delaftale, skal Leverandøren angive mængden pr. behandlingsmetode.
- Monitorering af behandlingsprocessen vægter positivt: Jo mere detaljeret monitoreringsprogram, desto bedre. Fx målinger af milerne iltindhold, temperaturer og andre værdier. Målingerne bruges til at tilpasse forhold i behandlingsprocessen samt at dokumentere, at der er foregået så lille et udslip af klimagasser som muligt.

Tildelingen af point vil bero på Tilbudsgivers beskrivelse af behandlingsmetode i henholdsvis Bilag 7A.2 Løsningsbeskrivelse – Delaftale 1+2: Haveaffald GBS og Bilag 7A.3 Løsningsbeskrivelse – Delaftale 1+2: Haveaffald HUS.

...

5.1.4 Den samlede evaluering - Delaftale 1-4: Haveaffald og Løv

Når et tilbud er blevet tildelt point for henholdsvis ”miljø” og ”omkostninger”, vil pointene blive ganget med den vægtning for henholdsvis ”miljø” og ”omkostninger”, som er angivet under punkt 5.1. De vægtede point vil herefter blive lagt sammen til en samlet score.

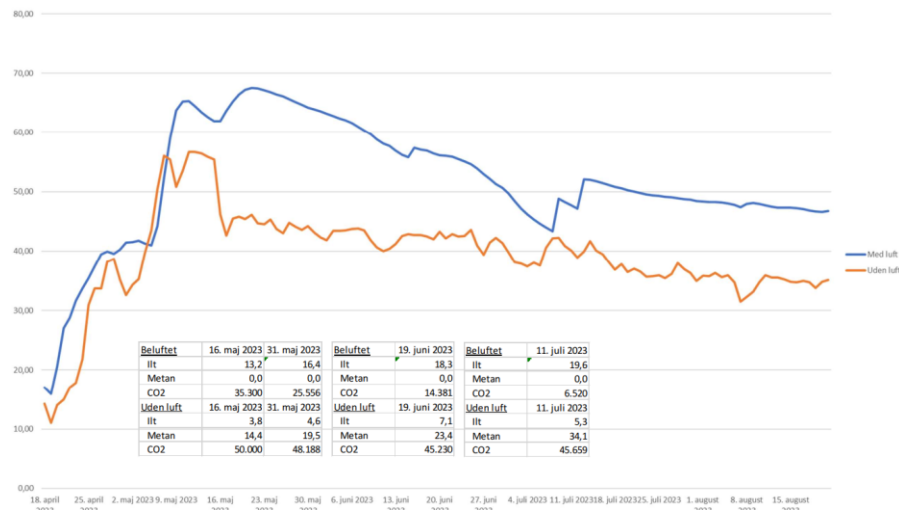
Tilbudsgiveren med den samlede højeste score anses for at have afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud.”

Af Solum Roskildes tilbud fremgår blandt andet:

”Klimamæssige tiltag

For at udvikle vores komposteringsmetode, har vi gennemført kompostering med aktiv beluftning på Solum Roskilde. Under komposteringen har vi målt temperatur, ilt, metan og kuldioxid nede i milerne i 2 og 4 meters dybde med og uden aktiv beluftning. Resultaterne er illustreret i Figur 1: forsøg med og uden aktiv beluftning første fire måneder”. I figuren vises en kurve over temperaturudviklingen med og uden luft. Det fremgår af

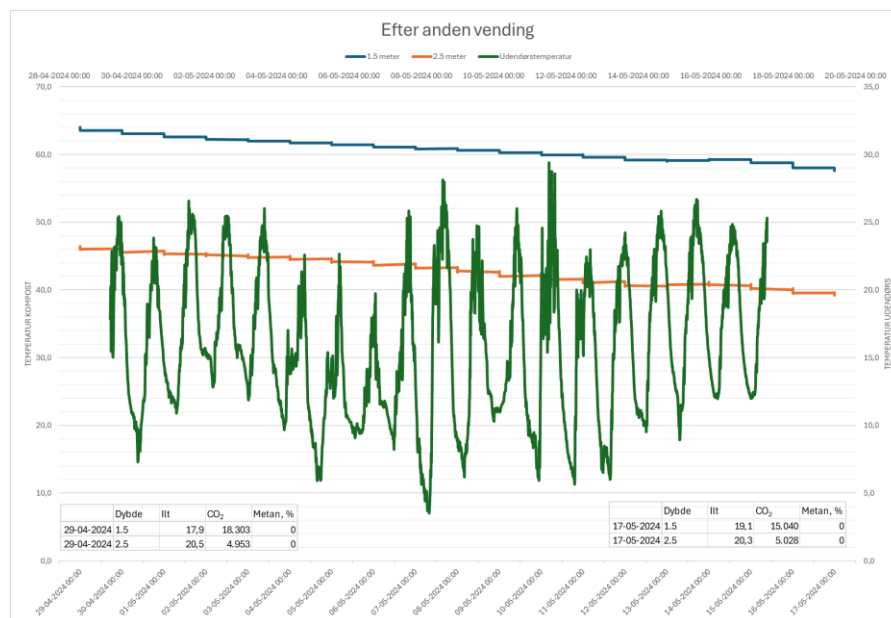
tabellen, at der er metan i alle målinger uden beluftning og intet metan i målinger med beluftning. Hver måling repræsenterer gennemsnit af 18 målepunkter.



Figur 1: forsøg med og uden aktiv beluftning første fire måneder

På denne baggrund har vi valgt, at vores kompostering fremadrettet skal foregå med aktiv beluftning og startede dette op i marts 2024.

Figur 2: Måling efter anden vending viser, hvorledes temperaturen falder støt og CO2 indholdet er faldet. Den grønne kurve er udendørstemperaturen (akse 2).



Figur 2: Måling efter anden vending ”

Af Vestforbrændings tildelingsbeslutning af 17. juni 2024 fremgår blandt andet:

”Vægtede point for Solum Roskilde A/S

Hermed jeres vægtede point:

DELAFTALE 1+2 - Haveaffald	
Underkriterier	Vægtede point
Miljø (60 %)	5,40
Omkostninger (40 %)	2,57
Samlet antal point	<u>7,97</u>

...

DELAFTALE 1+2 – Haveaffald		
Tilbudsgiver	Evaluerings teknisk tilbudspris (inkl. transport)	Samlet antal point
RGS Nordic A/S	33.285.465,28	8,50
Solum Roskilde A/S	45.202.033,00	7.97

...

EVALUERINGSVÆRKTØJ - Kontrakt om behandling og afsætning af haveaffald Delaftale 1+2 Genbrugsstationer		Solum Roskilde A/S
Beskrivelse:	Vurdering	Point
1. Behandlingsmetodens miljøperformance	Finstoffet oplægges i miler på rør med aktiv udblæsning af luft. Efter oplægning vendes materialet efter ca. 2 måneder til nyt beluftet areal og igen efter 4 måneder. Komposten vendes efter behov hvilket bestemmes af alder og temperatur. Efter ca. 6 måneder er komposten færdigmodnet og klar til videre brug i produktionen af vores vækstmedier. Den aktive beluftning styres med timer og hver beluftningsstreng er udstyret med trykmålere for at sikre at materialet beluftes kontinuerligt. <i>Vurdering: Der bydes ind med aktiv beluftning, hvilket er meget tilfredsstillende. For yderligere point skulle metangassen også opsamles.</i>	8
2. Monitorering af behandlingsprocessen	Under oplægning af finstoffet placeres der kontrolrør for temperatur, ilt, metan og CO2 målinger. Temperaturene logges kontinuerligt i flere dybder og overføres direkte til overvågningssoftware hvori der er defineret alarmer i tilfælde af temperatur-overskridelser eller fejlmålinger. Temperaturene monitoreres på daglig basis. Ilt, metan og CO2 måles og overvåges løbende og bruges sammen med	10

	temperaturmålingerne som styringsværktøj til, at optimere komposteringsprocessen. Emission af metan kvantificeres en gang årligt på baggrund af målinger med sporgasmålemetode, som beskrevet i Miljøprojekt nr. 2226 udgivet af Miljøstyrelsen, afsnit 6.2.1. Målinger og kvantificering foretages af kvalificeret ekstern partner. <i>Vurdering: Tilbyder monitoreringsprogram for relevante parametre, som allerede fungerer = Bedst mulige opfyldelse.</i>	
I alt		18
Gennemsnit		9

”

Efter indsigelsen fra Solum Roskilde traf Vestforbrænding som anført ovenfor den 5. juli 2024 en ny tildelingsbeslutning, som blev fremsendt til tilbudsgiverne. Af denne tildelingsbeslutning fremgår om miljøevalueringen blandt andet:

”

EVALUERINGSVÆRKTØJ - Kontrakt om behandling og afsætning af haveaffald Delaftale 1+2 Genbrugsstationer		Solum Roskilde A/S
Beskrivelse:	Vurdering	Point
1. Behandlingsmetodens miljøperformance	Finstoffet oplægges i miler på rør med aktiv udblæsning af luft. Efter oplægning vendes materialet efter ca. 2 måneder til nyt beluftet areal og igen efter 4 måneder. Komposten vendes efter behov hvilket bestemmes af alder og temperatur. Efter ca. 6 måneder er komposten færdigmodnet og klar til videre brug i produktionen af vores vækstmedier. Den aktive beluftning styres med timer og hver beluftningsstreng er udstyret med trykmålere for, at sikre at materialet beluftes kontinuerligt. <i>Vurdering: Der bydes ind med behandlingsmetoden "aktiv beluftning". For yderligere point skulle tilbudsgiver have tilbudt en behandlingsmetode, hvor behandlingen foregår i et lukket system, hvor klimagasser kan opsamles, udnyttes og måles.</i> <i>Alt i alt en meget tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet.</i>	8
2. Monitorering af behandlingsprocessen	Under oplægning af finstoffet placeres der kontrolrør for temperatur, ilt, metan og CO2 målinger. Temperaturerne logges kontinuerligt i flere dybder og overføres direkte til overvågningssoftware hvori der er defineret alarmer i tilfælde af temperaturoverskridelser eller fejlmålinger. Temperaturerne monitoreres på daglig basis. Ilt, metan og CO2 måles og overvåges løbende og bruges sammen med temperaturmålingerne som styringsværktøj til, at optimere komposteringsprocessen.	10

	Emission af metan kvantificeres en gang årligt på baggrund af målinger med sporgasmålemetode, som beskrevet i Miljøprojekt nr. 2226 udgivet af Miljøstyrelsen, afsnit 6.2.1. Målinger og kvantificering foretages af kvalificeret ekstern partner. <i>Vurdering: Tilbyder monitoreringsprogram for relevante parametre, som allerede fungerer. Der er således tale om den bedst mulige opfyldelse af kriteriet.</i>	
I alt		18
Gennemsnit		9

”

For klagenævnet foreligger Miljøstyrelsens rapport ”Reduktion af klimagasser fra behandling af haveaffald Del 3: Alternative teknologier til behandling af haveaffald i Danmark”.

Parternes anbringender

Ad påstand 1 og 2

Solum Roskilde har gjort gældende, at Vestforbrænding har handlet i strid med udbudslovens § 160 og principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 ved at foretage en åbenbart urigtig bedømmelse af tilbuddet fra Solum Roskilde ved vurderingen af delkriteriet ”Behandlingsmetodens miljøperformance”, idet Vestforbrændings evaluering ikke i tilstrækkelig grad tager højde for den tilbudte løsnings miljøperformance. Endvidere har Vestforbrænding med urette lagt vægt på, at Solum Roskilde ikke tilbød en behandlingsmetode i et lukket system, idet dette ikke kan udledes af udbudsmaterialets delkriterium ”Behandlingsmetodens miljøperformance”.

Det fremgår af udbudsbetingelsernes pkt. 5.1.1., at der ved evalueringen af underkriteriet ”miljø” vil blive lagt vægt på: ”Behandlingsmetodens miljøperformance, forstået sådan at det vægtes positivt, at metoden medvirker til, at klimagas-emissionen (metan, lattergas m.v.) holdes på et så lavt niveau som muligt”. Det er således niveauet af udledte klimagasser, der er af betydning ved evalueringen, frem for selve den tilbudte behandlingsmetode eller indholdet heraf.

Det fremgår af Solum Roskildes tilbud, at der ikke udledes metangasser ved anvendelsen af den tilbudte behandlingsmetode, hvorfor det i sagens natur

ikke er nødvendigt at opsamle klimagasserne. Derimod ville en behandlingsmetode med et lukket system, hvor der opsamles, udnyttes og måles klimagasser, ikke medføre en udledning på 0. Den tilbudte metode udleder således det laveste mulige niveau af klimagasser, hvorfor evaluering af delkriteriet burde have medført den højest mulige tildeling af point. Endvidere udleder den tilbudte løsning ikke mere CO₂ end andre løsninger, herunder lukkede systemer.

Det anførte i evalueringen, hvorefter tildeling af yderligere point forudsatte en behandling i et lukket system, hviler således på en åbenbar urigtig vurdering, ligesom det ikke klart kan udledes af eller rummes i udbudsmaterialet, at der ville blive lagt vægt på, hvilken behandlingsmetode der blev tilbudt. Tværtimod angives det i udbudsbetingelserne, at de to løsninger – aktiv beluftning af miler (åbne systemer) og opsamling af metan (lukkede systemer) – er ligestillede i henseende til, hvad der vægtes positivt ved evalueringen.

Vestforbrænding har gjort gældende, at udbudslovens § 160 og principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 ikke er overtrådt.

Ordregiver har efter fast praksis en vid skønsmargin i forbindelse med den kvalitative skønsmæssige evaluering af de enkelte tilbud i et udbud. Klagenævnet kan alene tilsidesætte det skøn, som den ordregivende myndighed har udøvet ved bedømmelsen af de kvalitative kriterier, hvis ordregiveren har overskredet de vide grænser, der gælder for ordregiverens evalueringsskøn, hvis ordregiveren har handlet usagligt, eller hvis skønnet hviler på et objektivt forkert grundlag.

Aktiv beluftning, som er den behandlingsmetode, Solum Roskilde har tilbudt, kan reducere produktionen af metan ved at sikre tilstrækkelig iltforsyning, men metoden fjerner ikke helt emissioner af klimagasser. Dette skyldes, at der ved anvendelse af et åbent system uvægerligt stadig frigives klimagasser som kuldioxid i atmosfæren. Derimod vil et lukket system muliggøre opsamling af alle klimagasser, herunder metan, og forhindre dem i at nå atmosfæren. Selvom der udledes CO₂ ved både åbne og lukkede systemer, vil den efterfølgende behandling – der alene kan ske i et lukket system – medføre en lavere udledning, jf. bl.a. Miljøstyrelsens rapport ”Reduktion af klimagasser fra behandling af haveaffald”, del 3 (januar 2023), afsnit 2.1.

Det må afvises, at den tilbudte metode slet ikke udleder klimagasser. Det fremgår således af Solum Roskildes tilbud, at selvom løsningen øjensynligt ikke udleder metangasser, udleder den fortsat CO₂.

Vestforbrænding har på den baggrund vurderet, at Solum Roskildes tilbud ikke skulle tildeles det maksimale, men dog et meget højt pointtal.

Det kan heller ikke udledes af udbudsbetingelserne, at aktiv beluftning af miler (åbne systemer) og opsamling af metan (lukkede systemer) er angivet som ligestillede metoder. Der er derimod tale om angivelse af behandlingsmetoder til at holde klimagasemissionen på et så lavt niveau som muligt, der alene tjener som eksempler på, hvordan klimagasemissionen kan begrænses.

Ad påstand 3

Solum Roskilde har med henvisning til det, der er anført ad påstand 1 og 2, gjort gældende, at tildelingsbeslutningen skal annulleres.

Vestforbrænding har med henvisning til det, der er anført ad påstand 1 og 2, gjort gældende, at der ikke er grundlag for annulation af tildelingsbeslutningen.

Klagenævnet udtaler

Ad påstand 1 og 2

Ifølge udbudslovens § 160, stk. 1, skal en ordregiver i udbudsmaterialet fastlægge og beskrive indholdet af alle dele af evalueringsmodellen. Ved den kvalitative evaluering har ordregiver et vidt skøn ved vurderingen af, hvilket tilbud bedst opfylder de kvalitative underkriterier. Klagenævnet tilsidesætter alene ordregiverens skønsmæssige vurdering af de enkelte tilbud, hvis skønnet er usagligt, hviler på et objektivi forkert grundlag, eller hvis ordregiveren åbenbart har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregiverens skøn.

Det fremgår af udbudsbetingelsernes pkt. 5.1.1, at det ved evalueringen af tilbuddene i forhold til underkriteriet ”Miljø” vil blive vægtet positivt, hvis behandlingsmetodens miljøperformance medvirker til, at klimagasemissio-

nen holdes på et så lavt niveau som muligt, således at hyppig vending af miler, aktiv beluftning af miler og opsamling af metan tildeles flere point end f.eks. markkompostering.

Ved vurderingen af Solum Roskildes tilbud opfyldelse af delkriteriet ”Behandlingsmetodens miljøperformance” har Vestforbrænding anført i evalueringsskemaet, at Solum Roskilde ville have fået tildelt yderligere point, såfremt der blev tilbudt en behandlingsmetode, hvor behandlingen foregår i et lukket system, hvor klimagasser kan opsamles, udnyttes og måles.

Klagenævnet tiltræder indledningsvist, at formuleringen i udbudsbetingelsernes pkt. 5.1.1 om ”Behandlingsmetodens miljøperformance” må forstås sådan, at der er tale om eksempler på behandlingsmetoder, der generelt er bedre egnede til at begrænse klimagasemissionen end eksempelvis markkompostering.

På baggrund af det anførte om ordregiverens vide skøn ved den kvalitative evaluering sammenholdt med evalueringen af Solum Roskildes tilbud og det, som Vestforbrænding har anført om behandlingsmetodernes betydning for udledning af klimagasser, der understøttes af Miljøstyrelsens rapport, finder klagenævnet, at Solum Roskilde ikke har påvist, at Vestforbrænding ved sin evaluering af Solum Roskildes tilbud har handlet i strid med udbudslovens § 160 og principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, jf. udbudslovens § 2.

Påstandene tages derfor ikke til følge.

Ad påstand 3

Der er efter resultatet vedrørende påstand 1 og 2 ikke grundlag for at annullere Vestforbrændings tildelingsbeslutning af 5. juli 2024.

Påstand 3 tages derfor heller ikke til følge.

Herefter bestemmes

Klagen tages ikke til følge.

Solum Roskilde A/S skal inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse betale 10.000 kr. i sagsomkostninger til I/S Vestforbrænding.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

William Lindsay-Poulsen

Genpartens rigtighed bekræftes.

Ingo Zubcevic Eriksen
fuldmægtig