

Udbuddet er efterfølgende annulleret af Andel Holding A/S og klagen herefter tilbagekaldt, således at delkendelsen er klagenævnets endelige afgørelse.

K E N D E L S E

Stena Recycling A/S
(advokat Jesper Strøh og erhvervsjuridisk rådgiver Cindy Riberholt Thorhauge, København)

mod

Andel Holding A/S
(advokat Rasmus Horskjær Nielsen og advokatfuldmægtig Defne Lara Sahin, Svinninge)

Klagenævnet har den 1. december 2025 modtaget en klage fra Stena Recycling A/S (herefter ”Stena”).

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

Andel Holding A/S (herefter ”Andel”) har protesteret mod, at der tillægges klagen opsættende virkning.

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

Klagens indhold

Klageskriftet indeholder følgende påstande:

” ...

Påstand 1

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Indklagede har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, ved at have anvendt en evalueringsmetode, der ikke er egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud, da den evalueringstekniske pris, som danner grundlag for tildelingsbeslutningen, ikke er repræsentativ for det forventede indkøb, idet den anvendte tilbudsliste indeholder væsentligt fejlbehæftede og urealistiske affaldsmængder.

Påstand 2

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Indklagede har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, ved at have anvendt en evalueringsmetode, der ikke er egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud, da Indklagede ikke har sikret, at de indkomne tilbud ville være sammenlignelige idet det indeholdte aftalegrund[lag] i udbudsmaterialet er ufuldstændigt i forhold til Indklagedes betaling for behandling/afsætning af genanvendeligt affald.

Påstand 3

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Indklagede har handlet i strid forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 84 ved at undlade at indhente en redegørelse for priserne i tilbuddet fra Remondis A/S, uanset at tilbuddet helt åbenbart fremstår unormalt lavt.

Påstand 4

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Indklagede har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, ved bilateralt – såvel telefonisk som via e-mail – at have svaret på spørgsmål fra (potentielle) tilbudsgivere uden samtidig at offentliggøre spørgsmål og svar overfor alle (potentielle) tilbudsgivere via det anvendte udbudssystem.

Påstand 5

Klagenævnet for Udbud skal annullere Indklagedes beslutning af 20. november 2025 om at tildele delaftale 1 til Remondis A/S.

...”

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

Andre oplysninger i sagen

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 672646-2025 af 10. oktober 2025, der blev offentliggjort den 14. oktober 2025, udbød Andel som offentligt udbud efter direktiv 2014/25/EU (forsyningsvirksomhedsdirektivet) en rammeaftale vedrørende affaldshåndtering.

Rammeaftalen omfatter to delaftaler: "Delaftale 1 – Affaldshåndtering af erhvervsaffald" og "Delaftale 2 – Affaldshåndtering af erhvervsmæssigt madaffald". Klagen omhandler Delaftale 1. Den anslåede værdi af Delaftale 1 er 17 mio. kr. og maksimumværdien er 22,5 mio. kr. Tildelingskriteriet er "Pris". I øvrigt fremgår, at rammeaftalen ikke indebærer forpligtelse for Andel til at aftage en bestemt mængde ydelser i aftaleperioden, og der garanteres ikke en minimumsomsætning.

Af udbudsbetingelserne fremgår bl.a.:

"3. Udbudsmaterialet

...

Udbudsmaterialet består af følgende dokumenter:

- Udbudsbekendtgørelse
- Disse udbudsbetingelser
- Bilag til udbudsbetingelserne:
 - Bilag A: Tilbudsevalueringen (tildelingskriterie)
 - Bilag B: Yderligere oplysninger (om udbudsprocessen og udarbejdelse af tilbud)
 - Bilag C: Skabelon til tilbudsbrev, som Tilbudsgiver kan benytte ved afgivelse af sit tilbud
 - Bilag D: Støtteerklæring
- Udkast til Rammeaftale, som indeholder de juridiske bestemmelser, der regulerer forholdet mellem aftaleparterne.
- Udkast til Rammeaftale bilag 1-5, som indeholder detaljerede krav til de Ydelser, der anskaffes, og som bliver en del af Rammeaftalen efter udbuddets afslutning.

...

Hvis Tilbudsgiver finder, at der er elementer i Rammeaftalen og/eller dennes bilag, som er uacceptable eller klart uhensigtsmæssige, kan Tilbudsgiver, efter fremgangsmåden i punkt 5, foreslå en ændring af Rammeaftalen/Rammeaftalens bilag. Ordregiver vil konkret tage stilling til, om de foreslåede ændringer vil blive indarbejdet.

Eventuelle ændringer af udbudsmaterialet vil blive meddelt til alle Tilbudsgivere, der deltager i udbuddet, via det elektroniske udbudssystem.

4. Tidsplan

Udbudsforretningen forventes gennemført efter nedenstående vejledende tidsplan.

Frist	Aktivitet
10.10.2025	Udsendelse af udbudsbekendtgørelse
24.10.2025, kl. 13:00	Frist for spørgsmål
28.10.2025, kl. 13:00	Frist for besvarelse af spørgsmål
12.11.2025, kl. 13:00	Tilbudsfrist
20.11.2025	Forventet udsendelse af tildelingsbeslutning
21.11.2025 – 30.11.2025	Forventet standstill-periode
05.01.2026	Forventet kontraktindgåelse
05.01.2026 – 25.01.2026	Opsætning / opstart
26.01.2026	Forventet kontraktstart

5. Kommunikation og spørgsmål til Ordregiver

Al kommunikation i forbindelse med udbuddet, herunder spørgsmål til udbudsmaterialet, skal ske på dansk via det elektroniske udbudssystem.

Tilbudsgivernes skriftlige spørgsmål og Ordregivers besvarelser heraf vil i anonymiseret form løbende blive meddelt alle Tilbudsgivere via det elektroniske udbudssystem.

Spørgsmål skal som udgangspunkt stilles senest den 24. oktober 2025, kl. 13:00. Spørgsmål modtaget efter fristen vil blive besvaret, såfremt det er muligt.

...

6. Tilbuddets indhold

Et tilbud består af følgende dokumenter:

- 1) Tilbudsbrev (Bilag C)
- 2) Udfyldte eller færdiggjorte bilag
- 3) ESPD

...

Ad (b) Bilag

Tilbudsgiver skal udfylde eller færdiggøre følgende bilag:

Delaftale 1: Bilag DA1-RA-2_Tilbudsliste”

Af bilag A til udbudsmaterialet (”Vejledning og krav til Tilbudsliste (TBL) samt Tilbudsevaluering”) fremgår bl.a.:

”Mængderne i de respektive tilbudslistes er vejledende, da der kan forekomme udsving fra år til år, herunder sæsonudsving.

...

3. Tilbudsgivers poster

Tilbudsgiver skal afgive tilbud på samtlige kravspecificerede varelinjer og ydelser. Samtlige gule celler skal udfyldes. Er prisen fx indeholdt i en anden varelinje eller ydelse, er det tilladt at afgive priser på 0 kr. (nul kr.)

...

4. Fortolkning af Tilbudslisten for optioner og fraktioner uden historiske mængder

(a) Optioner

- Fraktioner markeret som “option” forekommer lejlighedsvis og kræver ikke regelmæssig tømning.
- Mængden er angivet som 0 i kolonnerne “Affaldsmængder 2023” og “Affaldsmængder 2024”.
- Kolonnen “Gennemsnitsmængde 2023-2024” indeholder en estimeret mængde til evalueringsteknisk pris.
- Tilbudsgiver skal afgive en enhedspris pr. ton.
- Ordregiver bestiller kun den faktiske mængde, som opstår i kontraktperioden.

(b) Fraktioner uden historiske mængder

- For fraktioner med historiske mængder 0 eller 1, hvor der ikke findes data for 2023 og 2024, anvendes samme princip:

- Kolonnen “Gennemsnitsmængde 2023–2024” indeholder en estimeret mængde, som alene anvendes til beregning af evalueringsteknisk pris.
- Tilbudsgiver skal afgive en enhedspris pr. ton.
- Ordregiver bestiller kun den faktiske mængde, som opstår i kontraktperioden.

(c) Estimerede containere og tømninger

- Kolonnen “Container-størrelse, (liter eller m³)” kan indeholde 0 eller være markeret som option, hvis der ikke foreligger historiske data.
- For linjer, hvor “Container-størrelse, (liter eller m³)” er ”0” eller markeret som ”Option”, er der i kolonne “Antal containere / beholdere” angivet en estimeret mængde, som kun anvendes til beregning af evalueringsteknisk pris.
- Kolonnen “Antal tømninger pr. år pr. container / beholder (gennemsnit 2023–2024)” kan antal være ukendt. For disse fraktioner er der angivet estimerede værdier.
- Tilbudsgiver skal afgive pris pr. container pr. tømning, og evalueringsteknisk pris beregnes ved at multiplicere pris pr. enhed med de estimerede værdier.
- Ordregiver bestiller kun de reelle antal containere og tømninger.

(d) Generelle principper

- Estimerede mængder, containere og antal tømninger anvendes kun til evalueringsteknisk pris og påvirker ikke kontraktbetaling.
- Tilbudsgiver skal således bemærke, at prisen pr. enhed anvendes på reelt bestilte mængder.
- Denne fremgangsmåde sikrer både korrekt prissætning og sammenlignelighed mellem tilbud.
- Metoden sikrer, at alle tilbud kan sammenlignes, selvom historiske data mangler, og at tilbudsgiver kan afgive realistisk pris pr. enhed.
- Optioner og fraktioner uden historiske mængder behandles ensartet for konsistens og gennemsigthed.

5. Tildelingskriteriet

Tildeling vil ske på grundlag af tildelingskriteriet laveste pris. Ordregiver vil i den forbindelse lægge følgende underkriterie til grund:

- **Pris**

bedømt på grundlag af den samlede evalueringstekniske pris jf. Bilag DA1-RA-1A_Vejledning og krav til Tilbudsliste.

Den samlede evalueringstekniske pris opgøres for de fraktioner som er oplistet i Bilag DA1-RA-2_Tilbudsliste (TBL).

6. Evalueringsteknisk pris

Tilbuddene vil blive evalueret på baggrund af den evalueringstekniske pris, som beregnes ved at multiplicere de af tilbudsgiverne angivne enhedspriser med de forventede mængder i tilbudslisten og summere resultaterne. Den evalueringstekniske pris anvendes til at fastslå, hvilket tilbud der er lavest, og dermed tildeles kontrakten ud fra laveste pris.

Den evalueringsteknisk pris udgør **kun grundlaget for evalueringen**. Den endelige betaling sker på baggrund af de faktiske leverede mængder i kontraktperioden.”

Af bilag B til udbudsmaterialet (”Yderligere oplysninger”) fremgår bl.a.:

”2. Øvrige oplysninger om kommunikation og spørgsmål til ordregiver

Som anført i udbudsbetingelsernes punkt 3 skal spørgsmål stilles senest tidspunktet anført i udbudsbetingelsernes punkt 3.

Spørgsmål stillet efter denne dato, vil blive besvaret, såfremt de er modtaget så betids, at Ordregiver kan nå at fremskaffe de nødvendige oplysninger og meddele svarene senest seks dage inden tilbudsfristens udløb.

Spørgsmål, der modtages senere end seks dage inden udløbet af tilbudsfristen for det indledende tilbud, kan ikke forventes besvaret, medmindre tilbudsfristen for det indledende tilbud samtidig udskydes, jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 66, stk. 3, litra a.

Ordregiver kan foretage ændringer i udbudsmaterialet. Såfremt Ordregiver foretager væsentlige ændringer i udbudsmaterialet vil den i udbudsbetingelsernes punkt 1 angivne frist for aflevering af tilbud blive forlænget.”

Af udkastet til rammeaftalen fremgår bl.a.:

”10.1 Generelt

Alle priser er angivet i den i Bilag 2 anførte valuta og inkluderer alle gældende afgifter bortset fra moms.

Alle priser er underlagt prisregulering i henhold til pkt. 2 i Bilag 4.

Leverandørens vederlag inkluderer alle Leverandørens omkostninger, herunder eventuelle omkostninger til forsikring, transport, ophold og forplejning, kontorhold og materialeproduktion mv. Leverandøren er således ikke berettiget til yderligere vederlag, ud over hvad der er fastlagt i Rammeaftalen.”

Bilag 2 til udkastet til rammeaftalen (”Tilbudsliste for Delaftale 1 – herefter ”Tilbudslisten”) indeholder 688 rækker, der hver især dækker over en affaldsfraktion, og 33 kolonner, hvoraf 16 kolonner indeholder ”gule” celler. De øvrige celler indeholder enten oplysninger udfyldt af Andel, eller oplysninger om tal, der er funktioner af indtastede oplysninger.

Kolonne A (”Funktion”) indeholder bl.a. oplysninger, om der er tale om en ”Option”. Kolonne C-E indeholder navnlig oplysninger om den affaldstype, som den pågældende fraktion angår. Kolonne K-M indeholder oplysninger om containertype, -størrelse og antal. Kolonne N og O indeholder oplysninger om affaldsmængder (kg) i 2023 og 2024, og kolonne Q indeholder oplysninger om ”Antal tømninger pr. år pr. container/beholder (gennemsnit 2023 - 2024)”. Kolonne R indeholder oplysninger om tømningsbehov.

Kolonne S-V og AA-AL indeholder gule celler:

” ...

S	T	U	V
Containerleje per måned DKK	Pris for tømning per container per gang DKK	Pris for levering & opstilling per container (inklusive antal kørte kilometer og olieretillæg) DKK	Pris for hjemtagelse per container (inklusive antal kørte kilometer og olieretillæg) DKK
			

...

AA	AB	AC	AD	AE	AF
Pris pr. ton DKK Forberedelse til genbrug	Pris pr. ton DKK Forberedelse til genbrug	Pris pr. ton DKK Genanvendelse	Pris pr. ton DKK Genanvendelse	Pris pr. ton DKK Andre nyttiggørelsesoperationer	Pris pr. ton DKK Andre nyttiggørelsesoperationer
ikke-farligt affald	Farligt affald	ikke-farligt affald	Farligt affald	Ikke-farligt affald	Farligt affald

AG	AH	AI	AJ	AK	AL
Pris pr. ton DKK Forbrænding	Pris pr. ton DKK Forbrænding	Pris pr. ton DKK Deponi	Pris pr. ton DKK Deponi	Pris pr. ton DKK Andre bortskaffelsesoperationer	Pris pr. ton DKK Andre bortskaffelsesoperationer
Ikke-farligt affald	Farligt affald	Ikke-farligt affald	Farligt affald	Ikke-farligt affald	Farligt affald

”
...

Kolonne AY (”Samlet pris DKK”) angiver den beregnede, evalueringstekniske pris som en funktion af de indtastede oplysninger.

Af bilag 4 til udkastet til rammeaftalen (”Prisregulering & afregning”) fremgår bl.a.:

”2. Regulering af priser og afgifter

...

2.1. Afregning til Kunden

Genbrugelige fraktioner: Reguleres hver måned i henhold til udviklingen på verdensmarkedet for genanvendelige produkter

Farligt affald: Reguleres hvert år i henhold til udviklingen på verdensmarkedet for genanvendelige produkter

Mængder afregnes månedsvis bagud på grundlag af indvejninger på Leverandørens anlæg.

Priserne reguleres månedligt efter følgende formel:

$$p_1 = p_0 \left(\frac{(I_1 - I_0)}{I_0} * 100 \right)$$

P₁ er afregningsprisen i DKK/ton for den netop afsluttede måned

P₀ er den tilbudte pris i DKK/ton, jf. Bilag 2 - Tilbudsliste

Indeks₁ er prisindekset for den pågældende metalfraktion i den netop afsluttede måned

Indeks0 er prisindekset for den pågældende metalfraktion i den sidste fulde måned før tilbudsgivningen (september 2025).

Der anvendes følgende indeks i reguleringen.

20 jern: BDSV – Bundesvereinigung Deutscher Stahlrecycling- und Entsorgungsunternehmen e.V. – BDSV Bundesweit Sorte 4 (Shredder-stahlschrott)

Kabler: London Metal Exchange – Copper Cash Buyer, USD/tonne

Kobber & Aluminium

Priserne vil blive reguleret hver måned jvf. LME gennemsnitlig 3 måneders rate fra måneden før reguleringen.

Først regulering sker 1. januar 2026 og skal baseres på LME gennemsnitlig 3 måneders rate for januar 2025.

Omregningskurser jf. Nationalbankens officielle omregningskurs DKK/USD.

Dokumentation for prisregulering, herunder udvikling i de anvendte indeks, skal sendes til Kontraktansvarlig jf. Bilag 3 – Kontaktpersoner.

...

3. Manglende regulering

Det er Leverandørens ansvar at iværksætte proceduren for prisregulering som følge af en ændring i afgifter samt løbende og ekstraordinære prisreguleringer i henhold til dette bilag.”

I mail af 24. oktober 2025, kl. 9.17, gjorde Stena Andel opmærksom på, at det ikke var muligt at stille spørgsmål via det elektroniske udbudssystem og anmodede Andel om at slå spørgefunktionen til. Andel meddelte i mail af samme dato, kl. 9.59, at problemet var løst.

I mail af 28. oktober 2025 fra Stena til Andel hedder det bl.a.:

”Tak for det. Jeg kan dog se, at fristen allerede udløb 3 timer efter aktivering

Skal jeg forstå det således, at det ikke længere er muligt at stille spørgsmål?”

Andels svar fremgår af mail af samme dato, hvoraf fremgår bl.a.:

”Som angivet i Udbudsbetingelserne: Spørgsmål skal som udgangspunkt stilles senest den 24. oktober 2025, kl. 13:00. Spørgsmål modtaget efter fristen vil blive besvaret, såfremt det er muligt. Se Bilag B for yderligere oplysninger.”

Det fremgår af sagen, at der sidste gang er stillet og besvaret spørgsmål via det elektroniske udbudssystem den 31. oktober 2025.

I mail af 11. november 2025, der er sendt internt hos Andel, hedder det bl.a.:

”Hej med jeg

Håber I kan svare hurtigt på dette, da der jo er tilbudsfrist i morgen ...

Jeg er lige blevet ringet op af en tilbudsgiver, der stiller spørgsmålstegn ved mængderne af dæk vi har oplyst i Tilbudslisten?

Han synes det er meget 6 tons?

Funktion	Adresse	Andels ønskede fraktionsbetegnelser på containere/beholdere	Containertype	Containerstørrelse (liter eller m³)	Antal containere/beholdere	Affaldsmængder 2023 (kg)	Affaldsmængder 2024 (kg)	C
Option	Brydehusvej 32, 2750 Ballerup	Dæk	Option	Option	Option	2.196.000	2.592.000	2
Option	Energivej 33, 4690 Haslev	Dæk	Lukket standard container	10 fods	1	4.851.000	2.781.000	

”
...

Ved udløbet af tilbudsfristen den 12. november 2025, kl. 13.00 (dansk tid), havde Andel modtaget tilbud fra Stena og Remondis A/S.

Af Andels interne evalueringsrapport fremgår bl.a.:

”Vurdering af eventuel unormalt lavt eller højt tilbud

Andel har sammenholdt de indkomne tilbud med historiske data for perioden 01.04.2024 – 31.03.2025, hvor spend udgør DKK 1.047.599. (DKK 1.601.842 minus indtægter DKK 554.283 = DKK 1.047.599)

Det vindende tilbud fra Remondis udgør DKK 846.692,28, hvilket svarer til ca. 19 % under spend.

Afvigelsen vurderes ikke at være af en sådan størrelse, at tilbuddet indikerer risiko for at være unormalt lavt.

Tilbuddet anses derfor for realistisk og økonomisk bæredygtigt i forhold til opgavens omfang og det historiske forbrug.

Det konkurrerende tilbud fra Stena udgør DKK 2.320.230,63, hvilket ligger ca. 121 % over spend og dermed væsentligt højere end både historiske data og øvrige tilbud.

Afvigelsen vurderes som markant og fremstår som et unormalt højt tilbud i den samlede konkurrencesituation.

Sammenfattende vurderer Andel, at der **ikke foreligger et unormalt lavt tilbud fra Remondis**, mens Stena's tilbud vurderes at være **usædvanligt højt** i forhold til historisk data."

Efter tilbudsfristens udløb rettede Andel henvendelse til to andre potentielle tilbudsgivere: HCS A/S Transport & Spedition (herefter "HCS") og Marius Pedersen A/S, med henblik på at afklare, hvorfor de ikke have afgivet tilbud på Delaftale 1.

I mail af 13. november 2025 fra HCS til Andel hedder det bl.a.:

"Tak for dit kald – vi havde meget gerne givet bud på begge delopgaver. Du nævnte noget med "-5-6 ton" da vi talte dæk, det kunne jeg ikke få til at stemme lige da du sagde det.

Det tror jeg, at jeg kan nu.

Jeg tror der er sket en ton/kg fejl i Jeres Tilbudsskema, se nedenfor:

Alle affaldsfraktioner	Gennemsnitsmængde 2023-2024 (kg)	7.521.835	Taget fra kolonne P i DA1-RA2-
	Gennemsnitsmængde 2023-2024 (ton)	7.522	Totalmængden divideret med
Dæk (Ballerup)	Gennemsnitsmængde 2023-2024 (kg)	2.394.000	Taget fra linje 84 i DA1-RA2-Til
	Gennemsnitsmængde 2023-2024 (ton)	2.394	Totalmængden divideret med
Dæk (Haslev)	Gennemsnitsmængde 2023-2024 (kg)	3.816.000	Taget fra linje 247 i DA1-RA2-Ti
	Gennemsnitsmængde 2023-2024 (ton)	3.816	Totalmængden divideret med
Dæk i alt	Gennemsnitsmængde 2023-2024 (kg)	6.210.000	
	Gennemsnitsmængde 2023-2024 (ton)	6.210	
	Andel af dæk ud af den samlede tonnage i %	83	

Pris pr. ton for at bortdisponere dæk, er relativ betydelig, hvorfor vi var udfordret af den "vægtning" denne enkelte enhedspris ville have på den samlede tilbudssum.

Hvis jeg f.eks. sætter en enhedspris på DKK 500,- pr. ton, vil disponeringen alene for fraktionen Dæk andrage DKK 3.105.000,-

Hvis jeg sætter en enhedspris på alle fraktioner till DKK 500,- pr ton vil den samlede omkostning for disponering i alt andrage DKK 3.760.917,50.

Igen, det er beklageligt at vi først erkender, at der muligvis er en fejl i Tilbudsskemaet så tæt på tilbudsfristen, men vi kunne ikke gøre andet på det tidspunkt.”

I mail af 14. november 2025 fra Marius Pedersen til Andel hedder det bl.a.:

”Vi har valgt ikke at udfylde fremsendte prisbilag for Del 1.

Det er vores vurdering at de tilbudte priser ikke vil afspejle den opgave der skal udføres, og at der, over tid, er for stor risiko forbundet med pris-sætningen.

Der er kun indsat 1 tømning ved alle behovstømninger. Der vil være mange flere tømninger for at kunne afhente den forventede mængde affald.

Eksempelvis skal der fra Haslev afhentes 3816 tons dæk i en 20 fods container ved 1 afhentning eller 85 tons metaller fra Haslev i en 22 m3 container, også i en tømning.

Hvilken pris der tilbydes pr. afhentning vil derfor have mindre betydning for den samlede tilbudspris.

Vælger I at tilpasse prisbilaget for delopgave 1, så vil vi meget gerne byde på opgaven.”

I brev af 20. november 2025 meddelte Andel Stena, at de havde besluttet at tildele Remondis Delaftale 1, idet Remondis, med en evalueringsteknisk tilbudspris på 846.692,28 kr. i forhold til Stenas evalueringstekniske pris på 2.320.230,63 kr., havde tilbudt den laveste pris.

Parternes anbringender

Ad ”fumus boni juris”

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

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

Særligt vedrørende påstand 1 har Stena gjort gældende, at der ikke er tilstrækkelig sammenhæng mellem på den ene side omfanget af de behandlingsydelser, som tilbudsgiverne har skullet prissætte i tilbudslisten, og som har dannet grundlag for den evaluerings tekniske pris, og på den anden side de behandlingsydelser, som den vindende tilbudsgiver skal levere i rammeaftaleperioden. I væsentligt omfang er den udbudte rammeaftale således ikke den samme aftale som den, Andel påtænker at indgå på baggrund af udbuddet.

Den manglende sammenhæng indebærer, at tilbudslisten ikke er repræsentativ for det forventede indkøb på delaftalen. Det udgør en overtrædelse af de grundlæggende principper om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivet artikel 36, stk. 1, hvis ordregiver anvender en evalueringsmetode, som ikke er egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud, herunder hvor evalueringen i et sortimentsudbud foretages på en måde, som ikke er repræsentativ for det forventede indkøb på rammeaftalen, jf. bl.a. klagenævnets kendelse af 9. februar 2018, Dansk Cater A/S mod Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S.

At tilbudslisten efter klagenævnets praksis skal være repræsentativ for det forventede indkøb på rammeaftalen, kan ses som udtryk for, at ordregiver i et udbud med pris som tildelingskriterium er forpligtet til at sikre, at det tilbud, som ifølge ordregiverens evalueringsmetode er det økonomisk mest fordelagtige tilbud, også er det tilbud, som må forventes at indebære den for ordregiver billigste løsning af den udbudte opgave.

Tilbudslisten i Andels udbud er ikke repræsentativ for det forventede indkøb på rammeaftalen.

Særligt vedrørende mængden af udtjente dæk

For det første er mængden af udtjente dæk – der fremgår af række 84 og 247 i tilbudslisten – ubestridt alt for høj. Den samlede mængde udtjente dæk er angivet til 6.210 ton, men burde have været angivet til 6,21 tons. Fejlen indebærer, at den samlede mængde af affald i tilbudslisten er omkring seks gange højere end et realistisk forventet niveau, og at dækkene fylder omkring ca. 83 % af den samlede mængde affald i stedet for de ca. 0,5 %, som de burde.

Der var ikke tale om en åbenbar fejlskrift, som har været uden betydning for tilbudsevalueringen, tildelingsbeslutningen og udbuddet i øvrigt.

For det første fremgår det tydeligt af e-mailen fra HCS af 13. november 2025, at de fejlagtigt angivne mængder af dæk var årsagen til, at HCS undlod at afgive tilbud, endda selvom HCS søgte afklaring af forholdet ved telefonisk henvendelse til Andel forud for tilbudsfristen. Fejlen har således utvivlsomt haft en indvirkning på udbuddets afvikling, herunder i forhold til antallet af tilbud, som Andel modtog.

Andel kan i den forbindelse heller ikke påberåbe sig klagenævnets praksis relateret til almindeligt oplyste og normalt påpasselige tilbudsgivere, da denne praksis er udtryk for en beskyttelse af ordregiver i tilfælde, hvor ordregiver på undskyldelig vis har overset en klar fejl i sit udbudsmateriale, som tilbudsgiverne kunne og eventuelt burde have reageret på. Den pågældende praksis, der er en fravigelse af det naturlige udgangspunkt om, at ordregiver bærer risikoen for fejl og uklarheder i sit udbudsmateriale, må således anses at være begrundet i, at det i undtagelsessituationen i lige så høj grad er tilbudsgivernes ansvar, at den pågældende fejl eller uklarhed ikke er blevet afhjulpet.

Selv hvis der måtte anses at være tale om en åbenlys fejl fra Andels side, er der i den foreliggende situation ikke grundlag for at lægge ansvaret for ordregivers fejlskrift over på tilbudsgiverne, da Andel blev gjort opmærksom på fejlen ved henvendelsen fra HCS, men undlod at reagere ved at korrigere fejlen. De for store mængder af dæk er derfor ikke en undskyldelig fejl, og det er derfor Andels risiko og ansvar, at fejlen ikke er blevet rettet.

Det er heller ikke korrekt, at mængderne af dæk ikke indgår i beregningen af den evalueringstekniske pris. Ved at indtaste en behandlingspris for en af de forskellige typer af behandling i kolonne AA til AL ud for række 84 og 247, der angår de udtjente dæk, i tilbudslisten, kan det konstateres, at den tilbudte behandlingspris multipliceres med den anførte mængde af dæk og lagt til i den opgjorte evalueringspris for dækkene, der fremgår af kolonne AY. Tilsvarende følger af henvendelsen fra HCS hvoraf det fremgår, at de ved at indsætte en behandlingspris på 500 kr. pr. ton får en samlet behandlingspris for fraktionen dæk på 3.105.000 kr.

Stena og Remondis har fået en samlet evalueringspris for dækkene, der ikke udgør et beløb på flere mio. kr., fordi begge tilbudsgivere har ”omgået” den i tilbudslisten forudsatte metode, ved at indregne behandlingen af dækkene i tømningsprisen. Dette understøtter ikke, at tilbudslisten alligevel vil kunne anses som egnet og repræsentativ for det forventede fremadrettede indkøb. Tværtimod kan en egnet evalueringsmetode ikke bero på en forudsætning om, at tilbudsgiverne skal gøre særlige krumspring for ikke at blive ”straffet” for en fejl, som Andel har begået.

Særligt vedrørende skønnede affaldsmængder på visse fraktioner/rækker

For fraktioner/rækker i tilbudslisten, hvor der ikke har været nogle affaldsmængder i 2023 og 2024 (kolonnerne P og Q i tilbudslisten), eller hvor de gennemsnitlige mængder har været mindre end tre kg i 2023 og 2024, har Andel fastsat den anslåede mængde affald til 1.000 kg, mens den anslåede mængde for øvrige fraktioner/rækker er opgjort til gennemsnittet af de faktiske mængder i 2023 og 2024.

Ved denne metodik har Andel undladt at foretage et konkret og realistisk skøn over de forventede mængder for de fraktioner, hvor der hidtil ikke har været nogen mængder, eller hvor mængderne har været meget små. Det gøres dermed gældende, at Andel har handlet usagligt i forhold til sin forpligtelse til at sikre, at tilbudslisten er repræsentativ for det forventede fremadrettede forbrug.

Metodikken er anvendt på i alt 343 fraktioner/rækker i tilbudslisten, hvilket svarer til mere end halvdelen af det samlede antal rækker i tilbudslisten, som vedrører fraktioner/mængder af affald. Tilbudslisten omfatter i alt 688 rækker, hvoraf 51 rækker dog vedrører tilbudsgivers optionspriser for henholdsvis ”Forgæves kørsel”, ”Fejlsortering” og ”Afvisning på forbrændingsanlæg”. Ud af de i alt 637 rækker med fraktioner, udgør de 343 rækker, hvor affaldsmængden på grund af den anvendte metodik er sat til 1.000 kg, således ca. 54 %.

Det har en meget klar formodning imod sig, at den realistisk forventede årlige mængde af affald for hver eneste af de 343 rækker/fraktioner er fuldstændig ens. Den realistisk forventede mængde – i hvert fald for en stor del af de 343 rækker/fraktioner – må være lavere og i udgangspunktet meget lavere end 1.000 kg.

Sidstnævnte vurdering understøttes for det første af, at der er tale om fraktioner/rækker med ingen eller nærmest ingen mængder i 2023 og 2024. For det andet har størstedelen (ca. to tredjedele) af de fraktioner/rækker, hvor den anslåede mængde er opgjort på grundlag af de faktiske mængder for 2023 og 2024 en gennemsnitlig årlig affaldsmængde på mindre end 1.000 kg og for flere end halvdelen (ca. 56 %) af de rækker/fraktioner, der er opgjort ud fra de faktiske mængder, er mængden mindre end 500 kg.

Det har ikke afgørende betydning, at visse af de 343 rækker vedrører ”nye” fraktioner, dvs. fraktioner, som Andel ikke tidligere har anvendt. En ny fraktion indebærer ikke i sig selv en forøget affaldsmængde men er udtryk for en yderligere udsortering af de mængder, der i forvejen måtte forventes. Alene hvor Andel påtager sig nye aktiviteter med forventning om at skulle skille sig af med andre former for affald end hidtil, kan etableringen af en ny fraktion antages at medføre en konkret ”ny” affaldsmængde af den pågældende fraktion. Det er således ikke retvisende, når Andel har undladt at reducere de oprindelige og bevarede fraktioner med de mængder, som Andel har udskilt i de nye, mere specifikke fraktioner. Det er videre ikke retvisende, når Andel har fastsat, at den forventede mængde for en ny, mere specifik fraktion ville være 1.000 kg i de tilfælde, hvor den oprindelige fraktion historisk har haft en mindre mængde end dette.

Den anvendte metodik i forhold til de 343 rækker/fraktioner indebærer dels, at Andel ud fra de foreliggende oplysninger har tilført betydeligt mængder af affald (op imod 343 ton), som ikke er udtryk for et realistisk forventet forbrug, dels at en stor del af de 343 rækker/fraktioner (om ikke dem alle) vægter for meget i forhold til de fraktioner/rækker, der er opgjort ud fra faktiske mængder. Begge dele går imod Andels forpligtelse til at sikre, at tilbudslisten er repræsentativ for det forventede indkøb.

Et illustrativt eksempel kan være at sammenligne fraktionen opløsningsmidler i småemballage (række 80), hvor Stena i 2023 og 2024 tilsammen har fået afhentet en mængde på 2 kg, med fraktionen glas (række 36), hvor Andel på samme lokation har fået afhentet ca. 80 kg glas årligt, tilsyneladende relateret til kantinedrift på stedet. Selv om den årlige mængde af glas dermed er i størrelsesorden 40 gange større end opløsningsmidlerne i småemballage, vægter behandlingsprisen for de pågældende opløsningsmidler (og hver af de øvrige 342 rækker/fraktioner, der er omfattet af den omtalte metodik) mere end 12

gange højere end behandlingsprisen for glasset. Det er ubetinget problematisk, jf. klagenævnets kendelse af 9. februar 2018, Dansk Cater A/S mod Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S.

Der kan foreligge situationer, hvor ordregivers bedste bud er, at der ikke kan differentieres, og at det derfor er retvisende, at "alt" vægtes ens. Det er dog ikke tilfældet her, hvor Stena netop har haft oplysninger at gå ud fra, dels i forhold til mængderne for de oprindelige fraktioner, dels i forhold til det konkrete indhold af den enkelte fraktion set i forhold til den virksomhed, som Andel og Andels datterselskaber udøver fra den specifikke lokation. De 343 nye fraktioner omfatter bl.a. printerpatroner, pap og papir samt mursten og tegl, hvor Andel alt andet lige må have en kvalificeret fornemmelse for, hvor meget affald der produceres ved den pågældende type virksomhed.

Andels metodik har desuden haft konkret betydning for udbuddet.

For det første fremgår det udtrykkeligt af mailen af 14. november 2025 fra Marius Pedersen, at de ønskede at afgive tilbud på opgaven, men afstod fra dette, bl.a. fordi "de tilbudte priser ikke vil afspejle den opgave der skal udføres".

For det andet, er der ikke grundlag for at konkludere, at Remondis ville have haft den laveste tekniske evalueringspris, selv hvis mængderne for de 343 fraktioner havde været 500 kg eller 1 kg. Dels er beregningen foretaget på en forkert forudsætning om, at mængderne for alle fraktionerne skal være ens, dels fordi beregningen ikke tager højde for, at Stena har tilbudt containere og tømningsspriser ud fra det anførte behov på 1.000 kg, men ville have tilbudt andre, mindre og billigere beholdere, i det omfang mængderne havde været lavere.

Særligt vedrørende oplysninger om antal containere og årlige tømninger

For så vidt angår oplysninger om antal containere og årlige tømninger, fremstår tilbudslisten vilkårlig og reflekterer hverken det historiske eller det forventede forbrug. I hvert fald for de fraktioner, hvor den gennemsnitlige affaldsmængde er betydelig, fremstår det helt urealistisk, at den vindende tilbudsgiver alene skal foretage én årlig tømning af én container.

Stena kan fremhæve følgende tre eksempler fra tilbudslisten:

- Række 24 – blandet bygningsaffald med en årlig gennemsnitsmængde på 23.510 kg.: En container uden nærmere angivelse om størrelse og en årlig tømning.
- Række 38 – metaller, formateriale shredder (RC) med en årlig gennemsnitsmængde på 81.975 kg.: En 20 m³-container og en årlig tømning.
- Række 41 – kabler med en årlig gennemsnitsmængde på 25.965 kg.: En 12 m³-container og en årlig tømning.

For det første er det ikke realistisk at fylde én enkelt container med tæt på 20.000 kg, endsige op til 81.975 kg, hvilket Andel må være bevidst om. For det andet vil det ikke være praktisk muligt for tilbudsgivere at afhente så store affaldsmængder på kun én årlig tømning. Lastbiler anvendt til affaldsindsamling kan som hovedregel rumme mellem 10 og 20 ton, afhængig af affalds- og containertype. Også dette burde Andel være bekendt med.

Andel har ikke forholdt sig til de forventede mængder og derved sikret en gennemsigtig indregning af leje- og tømningspriser, hvilket medfører, at den beregningsmæssige vægtning af containerleje og tømning ikke afspejler det reelle forbrug i rammeaftalens løbetid. Dette understøttes også af tilbagemeldingen fra Marius Pedersen i mail 14. november 2025.

Særligt vedrørende påstand 1 har Andel gjort gældende, at udbuddet er gennemført under overholdelse af principperne om ligebehandling og gennemsigthed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1. Evalueringsmetoden har behandlet alle tilbudsgivere lige og på det samme gennemsigtige grundlag. Der har i tilbudslisten været fuld gennemsigthed om, hvilke opgaver der skulle udføres, og hvordan opgaverne skulle prissættes. Alle de dele, der indgik i tilbudsevalueringen, fremgik klart af udbudsmaterialet, ligesom evalueringsmetoden klart har beskrevet, hvordan disse dele konkret ville blive evalueret. Endvidere er der ikke inddraget andre eller nye forhold i tilbudsevalueringen. Der er ikke sket forskelsbehandling af nogen art, idet priserne er indgået på den måde, som det er beskrevet i udbudsmaterialet, og Andel har ikke fraveget de angivne rammer eller favoriseret visse tilbudsgivere.

Allerede af denne grund har Andel ikke handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1.

Stenas anbringender angår ikke manglende gennemsigtighed eller manglende overholdelse af ligebehandlingsprincippet, men derimod primært en påstået manglende egnethed i evalueringsmetoden til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Ordregivers pligt efter forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 82 til at tildele kontrakter/rammeaftaler til den tilbudsgiver, der har afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud, indebærer nødvendigvis, at evalueringsmetoden er egnet til at imødekomme målet om identifikation af det økonomisk mest fordelagtige tilbud, hvorved proportionalitetsprincippet iagttages. Der er tale om et selvstændigt krav og ikke nødvendigvis et forhold, der er knyttet til ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet. Ordregivere kan fastsætte en gennemsigtig evalueringsmetode, der behandler alle lige, men som ikke er egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Kravet om, at evalueringsmetoden skal være egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud, er dermed et mere funktionelt krav, der skal sikre, at udbudsmaterialets rammer for tilbudsevalueringen rent faktisk formår at identificere det bedste tilbud.

Den evalueringsmetode, som Andel har valgt, har været egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Særligt vedrørende mængden af udtjente dæk

Mængden af udtjente dæk, der fremgår fraktionerne på 84 og 247 i tilbudslisten, er fastsat for højt. Det er en fejl i udbudsmaterialet, men der er også tale om en åbenbar fejl, der har været tydelig for Stena. Den korrekte samlede mængde for dæk er 6,21 ton og ikke 6.210 ton, som det fremgår af tilbudslisten. Helt konkret er der tale om en taste- og formateringsfejl, hvorved der fejlagtigt blev indsat tre ekstra nuller.

Tallet er også ufrivilligt komisk højt. Det er fuldstændigt urealistisk, at der skulle indsamles dæk fra 150.000 personbiler eller 8-10.000 lastbiler hos en virksomhed, der har en bilpark på samlet set ca. 700 biler, varevogne mv. Allerede derfor var det åbenbart for alle deltagende tilbudsgivere, at der var

tale om en fejl, og en åbenbar fejl er ikke ensbetydende med, at meningsindholdet forsvinder. Denne fejl har derfor ikke medført, at evalueringsmetoden er uegnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Det forhold, at HCS har været i tvivl om, hvorvidt angivelsen af mængde har været korrekt, ændrer ikke på det forhold, at der er tale om en åbenbar fejlskrift, hvilket har stået klart for en almindelig oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver, jf. klagenævnets kendelse af 10. januar 2025, Gavdi A/S mod DSB. Hvad der i den forbindelse udgør en åbenbar fejlskrift skal ikke afgøres på baggrund af den enkelte tilbudsgiveres forståelse, men en accepteret fælles forståelse. Her kan der ikke være tvivl om, at angivelsen i tilbudslistens af 6.210 tons er en åbenbar fejlskrift, hvilket Stena og Remondis havde indset. Stena eller Remondis stillede da heller ikke spørgsmål til mængdeangivelsen, inden de afgav tilbud.

Den åbenbare fejlskrift har heller ikke haft indflydelse på Stenas tilbudsafgivelse eller Andels tilbudsevaluering.

Det fremgår klart af tilbudslisten samt af bilag A til udbudsmaterialet, at den evalueringstekniske pris, der indgik i tilbudsevalueringen, er beregnet på baggrund af følgende fire faktorer for udtjente dæk: 1) pris for containerleje, (kolonne S i tilbudslisten), 2) pris pr. tømning af containeren (kolonne T i tilbudslisten), 3) pris for hjemtagelse (kolonne Z i tilbudslisten) og 4) antallet af tømninger af containere (angivet af Andel i kolonne Q i tilbudslisten).

Mens tilbudsgiverne skulle udfylde prisen for containerleje, pris pr. tømning og pris for hjemtagelse, har Andel angivet det estimerede antal tømninger af containere på et år. I tilbudslistens kolonne Q er antallet af årlige tømninger for såvel fraktion/række 84 som fraktion/række 247 angivet til ”1”. Dermed er det alene prisen for containerleje, prisen pr. tømning, pris for hjemtagelse og antallet af tømninger pr. år, der har været grundlag for beregningen af den evalueringstekniske pris for udtjente dæk.

Den evalueringstekniske pris for dæk for henholdsvis Stena og den vindende tilbudsgiver er i overensstemmelse hermed bestemt på følgende måde:

Tilbudsgiver	fraktion /række	Containerleje akkumuleret med antal per år DKK	Pris for tømning akkumuleret med antal per år DKK	Pris for hjemtagelse (inklusive antal kørte kilometer og olietillæg) akkumuleret med antal DKK	Antal tømninger pr. år pr. container/beholder (gennemsnit 2023 - 2024)	Evaluerings-teknisk pris
Remondis	84				1	3.500,00
	247				1	8.750,00
Klager (Stena)	84	7.620,00	3.000,00	-	1	10.620,00
	247	1.080,00	488,00	-	1	1.568,00

Den forkerte angivelse af den estimerede mængde har dermed ikke haft en indflydelse på den evalueringstekniske pris, jf. klagenævnets kendelse af 10. oktober 2019, P. Olesen og Sønner A/S mod Boligselskabet AKB Taastrup v/KAB.

Det forhold, at det var muligt at udfylde mængderne, men at tilbudsgiverne ikke har gjort det, er et en logisk konsekvens af den fejlskrift, der har været. Det har således været tydeligt for både den vindende tilbudsgiver og Stena, hvordan tilbudslisten skulle udfyldes. Der er derfor heller ikke tale om en "omgåelse", men at tilbudsgiverne tydeligt har identificeret fejlskriftet og afgivet et tilbud i overensstemmelse med det korrekte meningsindhold.

Særligt vedrørende skønnede affaldsmængder på visse fraktioner/rækker

Ordregivere er tillagt en vid skønsmæssig beføjelse til at tilrettelægge udbudet. Det følger således af forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 82, stk. 2, at det økonomisk mest fordelagtige tilbud identificeres "fra den ordregivende enheds synspunkt".

En række fraktioner/rækker er fastsat med en generisk/ensartet mængde på 1.000 kg.

Der var imidlertid tale om nye fraktioner/rækker, idet der ikke tidligere er indhentet affald på samme udspecificerede måde. Andel har etableret et mål om maksimal genanvendelse, hvilket nødvendiggør et krav om at sortere mest muligt – og meget mere end tidligere. Som følge heraf har der ikke været historiske data, der kunne danne grundlag for retvisende estimater i forhold til de nye fraktioner/rækker. Derfor er den bedste indikation en generisk/ensartet angivelse af de estimerede mængder. Det er tydeliggjort i udbudsmaterialet, at der er tale om en situation, hvor alene afhentningen af de

faktiske mængder afregnes efterfølgende, men eftersom der ikke er historiske mængder, har det ikke været muligt at give et præcist estimat over, hvor meget tilbudsgiverne kan forvente at skulle afhente.

Det er korrekt, at en ny fraktion ikke i sig selv indebærer en forøget affaldsmængde. Det er dog en misforståelse, at det forhold, at man tidligere har fået afhentet en bestemt type affald sammen med en række andre typer af affald, sætter Andel i stand til at estimere, hvad der er afhentet af de enkelte typer affald. Tidligere har der været en samlet afhentning, der nu skal deles op i separate fraktioner/rækker. Andel har ikke meningsfuldt kunne give estimer på alle de nye fraktioner/rækker. Jf. herved også klagenævnets kendelse af 27. januar 2011, Skandinavisk Parykcenter ApS mod Hillerød Kommune mfl.

Der er endvidere betydeligt flere steder, hvor der skal afhentes affald. Derfor er der indført flere dropsteder, hvor medarbejdere hos Andel eller andre selskaber i koncernen kan aflevere affald. Idet der er tale om helt nye dropsteder, vil der ikke være mulighed for at angive et estimeret forbrug, da der ikke tidligere er blevet afleveret affald disse steder. Det fremgår af tilbudslistens kolonne A, hvorvidt der er tale om et dropsted eller en hovedlokation.

For det tredje undergår en koncern, som den Andel er en del af, hele tiden en udvikling. Som følge heraf er der siden seneste udbud kommet nye dele og nye lokationer til. Disse forhold er medvirkende årsag til, at det ikke er muligt at give mere præcise angivelser af mængder.

Den generisk/ensartede angivelse af mængde har dog ikke haft indflydelse på identifikationen af det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Eftersom en mindre mængde kun ville have betydet en forholdsmæssigt lavere evalueringsteknisk pris, ville det ikke have forrykket balancen mellem tilbudsgiverne, om mængden for de pågældende fraktioner/rækker var angivet til 1 kg, 500 kg eller 1.000 kg.

Evalueringsmetoden har derfor tjent sit formål, da den var såvel gennemsigtig som retvisende.

Særligt vedrørende oplysninger om antal containere og årlige tømninger

I de situationer, hvor der ikke har været historiske forbrugsdata, har Andel, som anført, foretaget en generisk/ensartet angivelse. Dette gælder også i forhold til størrelse og antal af containere/beholdere samt antallet af afhentninger/tømninger.

Andel har i videst muligt omfang forsøgt at angive estimer, hvor det på grundlag af historiske forbrugsdata, markedskendskab eller andre forhold, der kunne give et retvisende billede af estimerne, var muligt.

I de situationer, hvor Andel ikke har haft et grundlag for at kunne give et retvisende estimat, ville en angivelse netop være vilkårlig. Som følge heraf er der valgt en tilgang med en generisk/ensartet angivelse, som sikrer priser, der kan medvirke til at skabe et sammenligningsgrundlag, og derved et grundlag for at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Der er dog sikkerhed for, at leverandøren under rammeaftalens løbetid får den korrekte betaling, idet der betales for den konkrete mængde, samt for antallet af containere og antallet af tømninger.

Det forhold, at en konkret virksomhed har anvendt det som en del af sine overvejelser for deltagelsen i udbuddet, kan ikke føre til, at Andel ikke var berettiget til at foretage en generisk/ensartet angivelse. Når der ikke foreligger relevante historiske forbrugsdata, så vil det være nødvendigt at håndtere dette på en anderledes måde i udbud end normalt. Andel har forsøgt at håndtere denne usikkerhed ved at sikre, at der kun bestilles og afregnes for de faktiske mængder.

Særligt vedrørende påstand 2 har Stena gjort gældende, at forpligtelsen til at sikre, at det økonomisk mest fordelagtige tilbud er det tilbud, der må forventes at indebære den samlet set laveste udgift for Andel, ikke er opfyldt, fordi udbudsmaterialet ikke indeholder en entydig regulering af afregningen for behandling/afsætning af genanvendeligt affald. Denne afregning vil udgøre en meget betydelig del af den samlede afregning i henhold til rammeaftalen.

Der vil både være tale om afregning fra Andel til leverandøren (negative fraktioner) og fra leverandøren til Andel (positive fraktioner). Det er ikke urealistisk, at der samlet vil være tale om transaktioner for 2-3 mio. kr. ekskl. moms årligt.

Andel har i udbudsmaterialets bilag A alene for to fraktioner/fraktionstyper, ”20 jern” og ”Kabler”, samt for metallerne ”Kobber” og ”Aluminium”, der tilsammen dækker i alt ca. 39 rækker i tilbudslisten, fastsat, hvilke specifikke indeks, der skal anvendes ved afregningen, og hvordan indekseringen skal foretages.

Dette indebærer, at der for langt størstedelen (mere end 90 %) af de ca. 420 fraktioner/rækker med genanvendeligt affald ikke er fastsat mere præcis regulering af, hvordan indekseringen skal foregå, end at prisen ”Reguleres hver måned i henhold til udviklingen på verdensmarkedet for genanvendelige produkter”. Disse fraktioner omfatter bl.a. andre metaller, plast, glas, pap og papir mv.

Behandlings- og afsætningspriserne for de genanvendelige fraktioner er meget volatile, og det er ikke unormalt, at prisen for en fraktion kan ændre sig både 5 % og 10 % på en måned. Mange af de genanvendelige fraktioner handles på børser, og der findes for fraktionerne en lang række forskellige indeks, bl.a. ud fra fraktionernes nærmere sammensætning og renhed, hvor prisudviklingen kan være ganske forskellig ud fra udbud og efterspørgsel.

Det kan derfor have en meget stor betydning, hvordan indekseringen foretages, herunder særligt hvilket konkret indeks der skal anvendes for den enkelte fraktion. Da dette netop ikke er fastsat for langt størstedelen af fraktionerne/rækkerne i tilbudslisten, forudsætter gennemførelsen af de konkrete afregninger af behandlingen af de genanvendelige fraktioner en afklaring/forhandling mellem Andel og leverandøren. Den kortfattede og løse angivelse om ”udviklingen på verdensmarkedet for genanvendelige produkter” indeholder ikke en reel begrænsning for udfaldsrummet ved denne forhandling/afklaring, og der kan derfor være en meget stor forskel på udfaldet, herunder ud fra den konkrete leverandørs forhandlingsudspil.

Da forhandlingerne vil vedrøre et stort antal fraktioner, og da det valgte indeks har betydning for afregningen i hver enkelt måned for hver enkelt afhentet genanvendelig fraktion i 5-8 år, indebærer den utilstrækkelige og ikke-entydige regulering, at tilbuddene reelt ikke er sammenlignelige. Forholdet betyder samtidig – både isoleret set og i sammenhæng med forholdene i påstand 1 – at det ikke kan konkluderes, at tilbuddet med den laveste evalueringspris i tilbudslisten også vil være det tilbud, der må forventes at indebære den laveste udgift for Andel i rammeaftaleperioden.

At den utilstrækkelige og ikke-entydige regulering af, hvordan størstedelen af behandlingspriserne for genanvendelige fraktioner skal indekseres, er i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, understøttes af forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 89, stk. 1, litra a. Bestemmelsen angår mulighederne for at foretage ændringer af eksisterende kontrakter og rammeaftaler i medfør af ændringsklausuler og stiller (på linje med reguleringen i udbudslovens § 179) krav om, at ændringsklausuler skal være ”klare, præcise og entydige”. Bestemmelsen angiver i samme forbindelse udtrykkeligt ”klausuler om revision af priserne” som et eksempel på ændringsklausuler, der er omfattet af bestemmelsen. Det er i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, at Andels utilstrækkelige beskrivelse af indeksreguleringen forudsætter en nærmere forhandling/afklaring. En sådan afklaring – i hvert fald ud fra de foreliggende omstændigheder, hvor afklaringen omfatter mere end halvdelen af fraktionerne i tilbudslisten – vil udgøre en ændring af et grundlæggende element i rammeaftalen. Det er også derfor en overtrædelse af de udbudsretlige regler under udbuddet, at kontraktgrundlaget forudsætter en sådan efterfølgende afklaring.

En så væsentlig ”færdigforhandling” af indekseringsbestemmelserne kan heller ikke ske i tidsrummet mellem tildelingen og kontraktindgåelsen.

For det første er udbuddet gennemført som et offentligt udbud, og derfor må der principielt anses at gælde et ”forhandlingsforbud” mellem Andel og Remondis.

For det andet fremgår det direkte af pkt. 3 i bilag B til udbudsmaterialet, at Andel ikke kan forhandle med tilbudsgiverne om de afgivne tilbud, og tilbud derfor bør være udarbejdet på en sådan måde, at rammeaftalen kan indgås uden forudgående drøftelser.

Selv i det omfang der i klagenævnets praksis måtte være lempet på ”forhandlingsforbuddet”, så har Andel på den måde væsentligt indskrænket – og reelt elimineret – det rum for færdigforhandling, der måtte være i perioden mellem tildeling og kontraktindgåelse. Andel kan således ikke lovligt gennemføre den forhandling, Andel anerkender er nødvendig.

Også i andre henseender er udbudsmaterialet uklart og efterlader tilbudsgiverne med et ufuldkomment grundlag i forhold til at prissætte behandlingen

af flere fraktioner. Også af denne grund er tilbudslisten uegnet i forhold til at sammenligne tilbuddene og identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Fraktionen på række 82, der omfatter gasflasker. Det er ikke nærmere specificeret, hvilken type gasflaske der skal håndteres. Der angives blot ”trykflasker, specifikke typer” og ”Gasarter i trykbeholdere (herunder haloner) indeholdende farlige stoffer” uden nærmere angivelse af hvilke.

Som eksisterende leverandør, er Stena bekendt med, at de gasflasker, der tidligere har været behandlet på den pågældende lokation, formentlig udgør en særlig farlig gas, nemlig SF₆-gas. Stena har prissat fraktionen på række 82 ud fra denne forudsætning. En tilbudsgiver uden kendskab til det konkrete indhold ville imidlertid kunne tolke fraktionen på række 82 som værende en almindeligt og bredt anvendt gas.

Tilsvarende er det for fraktionerne på tilbudslistens række 88, 89, 181, 182, 322, 323, 379, 380, 388 og 389, der angår metalskrot, ikke oplyst, hvilke former for metal, der er omfattet. Forskellige metaller har meget forskellig markedsværdi.

Andels manglende specifikation af de ovenfor omtalte fraktioner fører til en uklar og uigennemsigtig evalueringsmodel, hvor tilbudsgivning og bedømmelse af tilbuddene ikke sker på et ensartet og objektivi grundlag.

Andel har tillige, ved ikke at fastsætte præcise krav til type eller størrelse af de containere/beholdere, som tilbudsgiverne skal tilbyde for de 343 rækker, hvor containertype og containerstørrelse er anført som enten ”option” eller ”0”, forsømt at sikre, at de indkomne tilbud var sammenlignelige.

Særligt vedrørende påstand 2 har Andel gjort gældende, at det er sikret, at de indkomne tilbud er blevet evalueret på et fuldstændigt grundlag i forhold til betaling for behandling/afsætning af genanvendeligt affald.

Rammerne for Andels prisregulering fremgår af bilag 4 til udkastet til rammeaftalen og kan opstilles på følgende måde:

Gruppe	Hvilke fraktioner	Prisregulering
Regulering af priser og afgifter (dvs. al affaldshåndtering som Indklagede betaler for)	Alle fraktioner, medmindre det er omfattet af en af de øvrige.	BYG62: Omkostningsindeks for anlæg. (2021=100) efter indekstype og enhed. Delindeks: Lastvognskørsel Næste regulering er (januar 2027) med basis i indeks 3. Kvartal
Afregning til Kunden (dvs. alt det, som Indklagede modtager penge af leverandøren for)	Genbrugelige fraktioner	Reguleres hver måned i henhold til udviklingen på verdensmarkedet for genanvendelige produkter
	Farligt affald	Reguleres hvert år i henhold til udviklingen på verdensmarkedet for genanvendelige produkter
	20 jern	BDSV - Bundesvereinigung Deutscher Stahlrecycling- und Entsorgungsunternehmen e.V. – BDSV Bundesweit Sorte 4 (Shredderstahlschrott)
	Kabler	London Metal Exchange – Copper Cash Buyer, USD/tonne
	Kobber & Aluminium	Priserne vil blive reguleret hver måned jvf. LME gennemsnitlig 3 måneders rate fra måneden før reguleringen.

Det fremgår således klart, at alle fraktioner/rækker bliver reguleret, og det fremgår af prisreguleringen, hvordan de konkret vil blive reguleret. Selvom der er en iboende fleksibilitet i forhold til regulering på baggrund af ”verdensmarkedet for genanvendelige produkter”, angives det dog i vid udstrækning, hvordan prisreguleringen vil skulle foretages i det senere aftaleforhold. Det har således stået klart for tilbudsgiverne, hvorledes prisreguleringen under rammeaftalens løbetid foregår. Derudover har prisreguleringsmekanismen sikret et ensartet grundlag, der har sikret, at alle tilbudsgivere er behandlet lige, både under tilbudsevalueringen og efterfølgende.

Der påhviler ikke ordregivere en forpligtelse efter forsyningsvirksomhedsdirektivet til at fremlægge et komplet og i alle henseender detailreguleret aftalegrundlag som en del af udbudsmaterialet.

Det er præciseret i pkt. 3 i udbudsbetingelsernes, at der i udbudsmaterialet alene fremgår udkastet til rammeaftalen og bilag hertil. Følgende fremgår af udbudsbetingelsernes pkt. 3 i opstillingen af udbudsmaterialet:

Det har således stået klart for tilbudsgiverne, at rammeaftalen og bilagene hertil alene var fremlagt i udkast, hvor der er behov for visse afklaringer og udfyldelse forud for endelig indgåelse af rammeaftalerne. Dette er muligt, når det sker inden for rammerne af ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1.

Efter tildelingsbeslutningen er der adgang til endeligt at fastlægge de få udestående dele af prisreguleringsmekanismen, idet rammerne for prisreguleringsmekanismen er klart beskrevet i bilag 4 til udbudsmaterialet.

Udbudsmaterialet skaber en klar ramme for, hvorledes prisreguleringen skal ske på baggrund af ”verdensmarkedet for genanvendelige produkter”. Selvom udbudsmaterialet ikke angiver konkrete markedsindeks for alle genanvendelige fraktioner/rækker, herunder papir, bølgepap/karton, plast, glas og dæk, sker prisreguleringen efter almindeligt anvendte og offentligt tilgængelige markedspriser, som er kendt i branchen. Eksempler herpå er EPRC-priser for papir, Plastics Europe-priser for plast samt FEVE-priser for glas. Disse referencer afspejler den faktiske udbuds- og efterspørgselssituation på markedet. Reguleringen er derfor objektiv, ensartet og gennemsigtig for alle tilbudsgivere. Alle tilbudsgivere kender rammerne for reguleringen på forhånd, og reguleringen indebærer ingen efterfølgende forhandling om valg af indeks, men alene en endelig fastlæggelse af, hvordan prisreguleringen skal ske. Dermed har tilbuddene været fuldt sammenlignelige, og tilbudsevalueringen har identificeret det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

At der efter tildelingsbeslutningen er adgang til endeligt at fastlægge de få udestående dele af prisreguleringsmekanismen, harmonerer med praksis fra klagenævnet, jf. herved kendelse af 8. februar 2017, I.M. Frellsen K/S mod Fællesindkøb Fyn.

Stena har heller ikke på nogen måde sandsynliggjort, hvorledes den fastsatte prisreguleringsmekanisme skulle medføre en forskelsbehandling. Hverken Andel eller tilbudsgiverne kan påvirke prisudviklingen på verdensmarkedet for genanvendelige produkter.

En eventuel endelig fastlæggelse af prisreguleringsmekanismen har heller ikke har haft nogen betydning for afgivelse af tilbud, herunder priserne i tilbuddene. Dermed udgør prisreguleringsmekanismen et ensartet og gennemsigtigt grundlag for samtlige tilbudsgivere.

Der har ikke været nogen forhandling. Det fremgår af pkt. 3 i bilag 4 til udkastet til rammeaftalen, at: ”Det er Leverandørens ansvar, at alle prisreguleringer, både i forhold til afgifter samt løbende prisreguleringer, sker i overensstemmelse med nærværende bilag.”

Før der kan ske en regulering, vil Andel skulle fastsætte enkelte dele i overensstemmelse med bilaget. Der vil således være tale om en ensidig fastlæggelse fra Andels side af de konkrete dele i forbindelse med prisreguleringen.

Forhandlingsforbuddet indebærer, at der ikke må ske forhandlinger om udbuddets grundlæggende elementer, men det er muligt at præcisere ordregivende myndigheders krav. Det er netop tilfældet i den konkrete situation, hvor der skal ske en præcisering og fastlæggelse af enkelte dele i prisreguleringsmekanismen. Det er en mindre præcisering, der ikke kan karakteriseres som forhandling om grundlæggende elementer i kontrakten. Selvom Andel foretager en endelig fastlæggelse af enkelte dele af prisreguleringsmekanismen, så kan dette forhold ikke anses for at have haft nogen betydning for tilbudsgivernes prissætningen under udbuddet.

Stena har tydeligvis misforstået fraktionen på række 82, der alene angår gasflasker, og hvis der var krævet særlig behandling, skulle dette fremgå af udbudsmaterialet. Gasflasker med SF6-gasser er ikke omfattet af denne rammeaftale.

Fraktionerne på række 88, 89, 181, 182, 322, 323, 379, 380, 388 og 389 er et udtryk for den afhentning, som skal ske – altså at der skal afhentes jern og metal. Oplysningerne om fraktionerne svarer til de oplysninger, som Andel har om de konkrete affaldsfraktioner i historiske forbrugsdata. De eksisterende data omkring affaldsindsamlingen, som Andel er i besiddelse af, giver ikke adgang til flere oplysninger.

I de situationer, hvor Andel har haft detaljerede oplysninger om specifikke mængder af metal, er dette oplyst i tilbudslisten.

Havde Andel angivet vilkårlige mængder uden baggrund i historiske forbrugsdata, ville det ikke give retvisende mængder, som tilbudsgiverne kunne støtte ret på i tilbudsafgivningen. Andel har givet Stena og øvrige tilbudsgivere den mest retvisende information.

Fordi det ikke har været muligt at angive mængderne på de 343 fraktioner/rækker, hvor der ikke foreligger historiske forbrugsdata, er det heller ikke er muligt at sige, hvor store containerne/holderne nødvendigvis skal være.

Det er tydeligt anført i udbudsmaterialet, at i forhold til de 343 fraktioner, hvor der ikke foreligger ”historiske mængder”, vil der ske en ensartet behandling. Det fremgår klart, at dette også gælder for containere/holdere. Andel har dermed tydeliggjort, hvordan fraktioner/rækker uden historiske forbrugsdata vil blive behandlet.

Særligt vedrørende påstand 3 har Stena gjort gældende, at Andel har handlet i strid med forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 84 ved ikke at have indhentet en redegørelse for tilbudspriserne fra Remondis. Både tilbuddets lave evalueringspris og udbuddets struktur nødvendiggjorde en nærmere undersøgelse og forklaring.

Tilbuddet fra Remondis lå markant under både Andels egne forventninger til rammeaftalens værdi og tilbuddet fra Stena. Den evalueringstekniske pris fra Remondis var 846.692,28 kr., hvilket er mere end 60 % lavere end den af Andel anslåede værdi for delaftalen, og ca. en tredjedel af evalueringsprisen i Stenas tilbud. Dette bør i sig selv føre til en mistanke om, at der foreligger et unormalt lavt tilbud, og det gælder så meget desto mere, når Andels tilbudsliste indeholder betydeligt større affaldsmængder end de hidtidige faktiske mængder, jf. herved det, som er anført under påstand 1.

Andels vurdering af, at Remondis' tilbud ikke var unormalt lavt, fordi Remondis' evalueringspris er ca. 19 % under "spend", det vil sige et opgjort faktisk årsforbrug, bygger på et åbenbart ufuldstændigt grundlag.

Andel har sammenholdt det faktiske forbrug i perioden 1. april 2024 til 31. marts 2025 med et væsentligt større skønnet årligt forbrug i tilbudslisten. Det skønnede forbrug i tilbudslisten omfatter udleje af 343 ekstra beholdere/containere i et år, 343 tømninger af de pågældende containere og behandling af 343 ton affald, som ikke er realiseret i det hidtidige faktiske forbrug.

Af Andels "følsomhedsanalyse" i svarskriftet fremgår, at Remondis' tekniske evalueringspris reduceres med 894.444 kr. (svarende til 846.692 kr. - (-47.752 kr.)), hvis behandlingen af de 343 ton affald fratrækkes i evalueringsprisen (reduceres til en promille af den oprindelige værdi). Stena er ikke bekendt med de af Remondis tilbudte priser for containere og tømninger/kørsler, men foretages der et forsigtigt fradrag på 1.000 kr. pr. fraktion/række for udleje af en egnet container i et år og én tømning af denne, inkl. kørsel, vil det give en hypotetisk evalueringsteknisk pris for Remondis på ca. -391.000 kr. for de eksisterende fraktioner baseret på Andels faktiske affaldsmængder. Ved en betydeligt mere retvisende sammenligning vil Remondis' tilbud ikke alene være ca. 19 % under "spend", men – mindst – ca. 135-140 % under.

Andels pligt til at vurdere, om tilbuddet fra Remondis, er unormalt lavt, skal desuden ses i lyset af, at Andels udbudsmateriale i vidt omfang giver adgang til spekulation, f.eks. ved at tilbudsgivere kan tilbyde en meget lav pris for fraktioner, som tidligere har været – eller i hvert fald været tæt på – ikke-eksisterende, men som i dette udbud vægter med ét ton årligt i beregning af den evalueringstekniske pris. Tilbudsgiverne havde endvidere mulighed for ved hver fraktion at vurdere og eventuelt spekulere i, om prissætning af nogle ydelser skal være indeholdt i andre rækker/ydelser, således at der for nogle ydelser kan afgives priser på 0 kr., afhængig af hvordan de enkelte rækker/ydelser indgår i beregningen af den evalueringstekniske pris.

Når Andel har anvendt en evalueringsmodel, som giver tilbudsgiverne en meget stor mulighed for at spekulere på en måde, som skævvrider konkurrencen, så har Andel også en særlig forpligtelse til at afdække forholdet og sikre, at dette ikke de facto er sket, jf. herved klagenævnets kendelser af 20. juni 2023, Damgaard Rådgivende Ingeniører ApS mod Sønderborg Varme A/S, og af 30. juli 2021, EL-TECH TEAM ApS mod AAB Vejle.

Særligt vedrørende påstand 3 har Andel gjort gældende, at det beror på ordregivers skøn, hvorvidt et tilbud er unormalt lavt.

Efter forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 84 skal ordregivere anmode en tilbudsgiver om at redegøre for de priser og omkostninger, som indgår i tilbuddet, ”hvis tilbuddene forekommer at være unormalt lave”.

Hvorvidt et tilbud ”forekommer” at være unormalt lavt, beror efter fast EU-retspraksis alene på ordregiverens skøn. Det centrale i denne vurdering er, hvorvidt den tilbudte pris er så lav, at den rejser begrundet tvivl om, hvorvidt tilbudsgiveren vil være i stand til at løse den udbudte opgave. Ordregivere har et betydeligt skøn i forhold til, om en pris forekommer at være unormalt lav, og Andel har ikke i den konkrete situation overskredet rammerne for dette skøn.

Som det fremgår af evalueringsrapporten, har Andel vurderet, hvorvidt tilbuddet fra Remondis forekom unormalt lavt. I denne forbindelse er de tilbudte priser sammenholdt med de historiske forbrugsdata, hvilket viser, at det vindende tilbud fra Remondis på 846.692,28 kr., var ca. 19 % under det opgjorte forbrug. Til gengæld fremgår det også af evalueringsrapporten, at tilbuddet fra Stena udgør 2.320.230,63 kr., hvilket ligger ca. 121 % over det

historiske forbrug. Det er korrekt, som det også er behandlet i forbindelse med påstand 1, at der er en række nye fraktioner, hvor der ikke er et sikkert grundlag for korrekt at estimere mængderne. Dog vil affaldsmængderne samlet set ikke markant adskille sig, hvorfor Andels brug af historiske forbrugsdata giver det mest retvisende billede i forhold til vurderingen af, om et tilbud forekommer unormalt lavt. Der er derfor intet grundlag for det, som er anført af Stena om, at Remondis' tilbud er mindst ca. 135-140 % under "spend".

Andel vurderede på baggrund af opgavens omfang, det historiske forbrug og de indkomne priser, at tilbuddet fra Remondis var realistisk og økonomisk bæredygtigt. Samlet set var der ikke forhold, der indikerede, at tilbuddet fra Remondis var unormalt lavt.

Endvidere har Stena ikke på nogen måde konkretiseret, hvorfor tilbuddet fra Remondis skulle være unormalt lavt, men alene henvist til prisforskellene. Som nævnt i sagsfremstillingen var tilbuddet fra Stena usædvanligt højt, hvilket kan begrunde prisforskellen, uden at det er et udtryk for, at tilbuddet fra Remondis er unormalt lav.

I denne forbindelse følger det også af fast praksis fra klagenævnet, at ordregivere har et betydeligt skøn i forhold til om en pris forekommer at være unormalt lav. Andel har på baggrund af denne praksis ikke haft et grundlag for at indhente en redegørelse alene på baggrund af prisspændet mellem Remondis og Stena på ca. 65 %.

Selv hvis klagenævnet måtte konstatere, at tilbuddet fra Remondis forekommer unormalt lavt, er der ikke efter forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 84 en generel pligt for ordregivere til at afvise tilbud. Efter forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 84, stk. 3, 2. led, og stk. 4, er der alene en pligt til at afvise unormalt lave tilbud, hvis det unormalt lave tilbud skyldes, at tilbudsgiveren ikke overholder forpligtelserne inden for miljø-, social- og arbejdsmarkedslovgivning, eller hvis tilbudsgiveren har modtaget statsstøtte.

Forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 84 er primært en beskyttelse af den tilbudsgiver, der risikerer at blive afvist på baggrund af et tilbud, der forekommer unormalt lavt. Forsyningsvirksomhedsdirektivet kræver klare holdpunkter for afvisningen af et tilbud som værende unormalt lavt. Pligten til en redegørelse inden afvisning sikrer, at denne betingelse er opfyldt. Formålet er som udgangspunkt ikke at beskytte en forbigået tilbudsgiver, der har

afgivet en højere pris, jf. herved også klagenævnets kendelse af 6. marts 2020, Autocentralen.com A/S mod Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse.

Der er i denne sag heller indikationer for prisspekulation.

Klagenævnets kendelse fra 20. juni 2023, Damgaard Rådgivende Ingeniører ApS mod Sønderborg Varme A/S, som Stena har henvist til, viser ikke, at der kan være en pligt til at indhente redegørelse i henhold til forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 84. I den konkrete sag fandt klagenævnet blot, at der ikke var grundlag for at tilsidesætte ordregivers vurdering af, at et tilbud forekom unormalt lavt, og at tilbuddet kunne afvises som værende unormalt lavt. Den anden praksis, som Stena har henvist til, er heller ikke relevant for nærværende sag.

Særligt vedrørende påstand 4 har Stena gjort gældende, at Andel både mundtligt og skriftligt har kommunikeret og besvaret spørgsmål fra tilbudsgivere, uden samtidig eller i umiddelbar forlængelse heraf at sikre, at alle oplysninger af betydning for udbuddets udfald, indholdet af tilbuddene og deltagerkredsen ved udbuddet, stilles til rådighed for alle aktører, der har tilmeldt sig udbuddet.

Andel har således oplyst HCS om, at mængden af dæk på ca. 6 ton var korrekt, hvilket er en ny oplysning, da det fremgår af tilbudslisten, at mængden er 6.210 ton. Det er en grundlæggende overtrædelse af principperne om ligebehandling og gennemsigtighed ved gennemførelsen af udbudsproceduren, at oplysningen ikke er delt med alle tilmeldte ved udbuddet.

Det er en afgørende forudsætning for gennemførelsen af en lovlig udbudsproces, at ordregiver sikrer, at alle tilbudsgivere gives adgang til samme oplysninger og derved har et ensartet grundlag for at afgive tilbud.

Det er et skærpende moment, at det skyldes Andels forhold – herunder det meget korte tidsrum, hvor der var adgang til at stille spørgsmål via udbudssystemets spørgsmål/svar-modul – at tilbudsgiverne i vidt omfang har været nødt til at kontakte Andel på anden måde end angivet i udbudsbetingelserne.

Særligt vedrørende påstand 4 har Andel gjort gældende, at der ikke er en generel pligt til at offentliggøre al dialog med potentielle tilbudsgivere, selvom denne dialog finder sted under udbuddet.

Det fremgår af forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 73, stk. 2, at der er en pligt til at offentliggøre supplerende oplysninger, idet ”Eventuelle supplerende oplysninger om udbudsbetingelserne og supplerende dokumenter meddeles af de ordregivende enheder til alle de tilbudsgivere, der tiltager i udbudsproceduren, senest seks dage inden udløbet af den frist, der er fastsat for modtagelse af tilbud, forudsat at der er anmodet om dem i tide.”

Pligten til at offentliggøre supplerende oplysninger indebærer dog modsætningsvis, at der ikke foreligger en pligt til at offentliggøre al dialog med potentielle tilbudsgivere. Alene den dialog, der kan karakteriseres som supplerende oplysninger, skal offentliggøres med henblik på at sikre, at alle tilbudsgivere har de samme oplysninger, der er relevante for tilbudsafgivelsen, jf. herved også udbudslovens § 134, der svarer til forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 73, stk. 2, og forarbejderne hertil.

Andel har desuden offentliggjort alle de svar, som Andel var forpligtet til at offentliggøre i henhold til principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, og Andel har ikke ved besvarelsen af HCS' telefoniske henvendelse dagen før tilbudsfristens udløb meddelt nye oplysninger, som burde have været offentliggjort over for alle potentielle tilbudsgivere.

Som det allerede er anført under påstand 1 i svarskriftet, er den i tilbudslisten anførte dækmængde behæftet med en åbenbar fejlskrift, hvor det har stået klart for en almindelig oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver, at den korrekte mængde er 6,12 og ikke 6.210 ton. Både Stena og de øvrige tilbudsgivere har indset og lagt den korrekte forståelse til grund for ved tilbudsafgivelsen.

Det er korrekt, at Andel tirsdag den 11. november 2025 telefonisk modtog et spørgsmål fra HCS angående mængden af dæk. Under opkaldet anvendte HCS betegnelsen “6000”, hvilket blev opfattet af Andels kontaktperson som en henvisning til seks ton (6000 kg.). Idet Andel ligesom alle almindeligt oplyste og normalt påpasselige tilbudsgivere opfattede mængden som ca. seks tons, bekræftede Andel overfor HCS, at der var tale om seks tons.

Idet Andel bekræftede den korrekte oplysning, blev der ikke meddelt nye eller supplerende oplysninger. Andel bekræftede blot forhold, som allerede var åbenbart for tilbudsgiverne, og som både Stena og øvrige tilbudsgivere har lagt til grund ved tilbudsafgivelsen. Den telefoniske dialog indebar hverken en ændring af udbudsmaterialet eller en erstatning af allerede afgivne oplysninger.

Det forhold, at Andel svarede på spørgsmålet dagen før tilbudsfristens udløb, bekræfter blot, at der er tale om en bekræftelse af allerede eksisterende oplysninger i udbudsmaterialet. Nye oplysninger eller ændringer af oplysninger ville forudsætte en udskydelse af tilbudsfristen, således disse oplysninger kunne gives senest seks dage før tilbudsfristens udløb. Når Andel vælger at bekræfte oplysningerne dagen før tilbudsfristens udløb, tydeliggør det, at det blot er en bekræftelse af den allerede eksisterende forståelse af mængden af udtjente dæk.

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

Særligt i forhold til overtrædelserne i påstand 1 og 2 følger det af fast praksis fra klagenævnet, at der er grundlag for annulation af en tildelingsbeslutning, hvis der anvendes en evalueringsmetode, der ikke er repræsentativ for det forventede indkøb, eller hvis fejl i udbudsmaterialet i øvrigt indebærer, at det ikke er muligt at træffe en lovlig tildelingsbeslutning.

Særligt vedrørende påstand 5 har Andel gjort gældende, at Andel ikke har begået overtrædelser vedrørende de forhold, som anført i Stenas påstand 1-4. Som følge heraf er der ikke et grundlag for at annullere tildelingsbeslutningen af 20. november 2025. Hvis Stena mod forventning skulle få medhold i én eller flere af Stenas påstande 1-4, har overtrædelserne eller overtrædelserne ikke en karakter, der kan føre til annulation.

Ad uopsættelighed

Stena har gjort gældende, at Andels overtrædelser af udbudsreglerne er af særlig alvorlig karakter, da der er tale om flere overtrædelser af grundlæggende udbudsretlige principper, som indebærer, at Andels tildelingsbeslutning ikke kan opretholdes.

Betingelsen om uopsættelighed skal derfor lempes, jf. EU-Domstolens kendelse af 23. april 2015 i sag C-35/15 P(R), Kommissionen mod Vanbreda Risk & Benefits.

Betingelsen om uopsættelighed er dog under alle omstændigheder opfyldt.

Andel har gjort gældende, at det påhviler Stena at godtgøre, at de vil lide et alvorligt og uopretteligt tab, hvis de skal afvente afgørelsen i hovedsagen.

Et økonomisk tab kan kun anses for uopretteligt, hvis selve virksomhedens eksistens vil være truet, såfremt opsættende virkning ikke gives. Stena har ikke godtgjort, at dette skulle være tilfældet. Et eventuelt tab er alene af økonomisk karakter, som der senere kan ydes erstatning for.

Selv hvis klagenævnet mod forventning skulle konstatere, at Stena får medhold i enkelte af sine påstande, er påstandene ikke et udtryk for overtrædelser af særlig alvorlig karakter, som kan føre til, at betingelsen for, at kravet om uopsættelighed kan lempes.

Ad interesseafvejning

Stena har gjort gældende, at betingelsen om interesseafvejning skal fortolkes snævert, da de to øvrige betingelser er opfyldt. Hensynet til Stena bør veje tungere end hensynet til Andels interesse i at kunne indgå rammeaftalen, når der er tale om en situation, hvor der fra Andels side er begået væsentlige fejl, både ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet og ved gennemførelsen af udbuddet.

Andel har gjort gældende, at hensynet til en effektiv drift af lokationerne, der er udgangspunktet for driften af elnettet på Sjælland, spiller en væsentlig rolle i forhold til at sikre et sikkert og stabilt elnet. Håndtering af affald er med til at sikre plads og tilgængelighed på lokationerne, og derfor har Andel en betydelig interesse i, at klagen ikke tillægges opsættende virkning.

Alternativ: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. 2, i lov om Klagenævnet for Udbud, der lyder:

”Stk. 2. Indgives en klage til Klagenævnet for Udbud i standstill-perioden, jf. § 3, stk. 1 eller stk. 2, eller i den periode på 10 kalenderdage, som er fastsat i § 4, stk. 1, nr. 2, har klagen opsættende virkning, indtil Klagenævnet for Udbud har truffet afgørelse om, hvorvidt klagen skal tillægges opsættende virkning, indtil den endelige afgørelse foreligger. Klagenævnet for Udbud kan kun tillægge klagen opsættende virkning, hvor særlige grunde taler herfor.”

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

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

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

På denne baggrund vurderer klagenævnet klagen sådan:

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

Ad påstand 1

Tildelingskriteriet er "Pris", og det fremgår af udbudsbetingelserne, at tilbudsgiverne i forbindelse med tilbuddet skal udfylde eller færdiggøre Andels tilbudsliste.

Af bilag A til udbudsmaterialet fremgår af pkt. 3 bl.a., at "Tilbudsgiver skal afgive tilbud på samtlige kravspecificerede varelinjer og ydelser. Samtlige gule celler skal udfyldes. Er prisen fx indeholdt i en anden varelinje eller ydelse, er det tilladt at afgive priser på 0 kr. (nul kr.)"

Af pkt. 6 fremgår det videre bl.a.: "Tilbuddene vil blive evalueret på baggrund af den evalueringstekniske pris, som beregnes ved at multiplicere de af tilbudsgiverne angivne enhedspriser med de forventede mængder i tilbudslisten og summere resultaterne."

Særligt vedrørende mængden af udtjente dæk

Det er ubestridt, at Andel i den tilbudsliste vedrørende Delaftale 1, som tilbudsgiverne i forbindelse tilbuddet skulle udfylde eller færdiggøre, ved en fejl i affaldsfraktionerne på række 84 og 247, der begge angår udtjente dæk, havde anført en gennemsnitsmængde for årene 2023 og 2024 på 6.210 ton, hvor den korrekte mængde var 6,21 ton.

Klagenævnet bemærker, at ordregiver bærer risikoen for eventuelle fejl i udbudsmaterialet.

Klagenævnet forstår parterne således, at Stena og Remondis' tilbud for begge fraktioner er baseret på prisen for containerleje og tømning (kolonne S og T) og ikke på behandlingsprisen pr. ton dæk (kolonne AA til AL), som det må formodes er prissat til 0 kr. Den evalueringstekniske pris er beregnet på baggrund heraf.

Klagenævnet finder, at i hvert fald tilbud baseret på en behandlingspris pr. ton dæk med udgangspunkt i de mængder, der fremgår af tilbudslisten, hvilket der efter anvisningerne i pkt. 3 og 4 i bilag A til udbudsmaterialet også

var mulighed for, åbenbart fører til en evalueringsteknisk pris, der ikke afspejler det forventede indkøb. Det fremgår også af HCS' mail af 13. november 2025.

På det foreløbigt foreliggende grundlag vurderer klagenævnet derfor, at Andel i denne sag som følge af fejlen i angivelsen af dækmængden har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1.

Det kan i denne sag ikke føre til et andet resultat, at fejlen havde en sådan karakter, at den var klart egnet til at rejse tvivl om, hvorvidt dækmængden i fraktionerne på række 84 og 247 var retvisende. Det var i alle tilfælde således ikke muligt at udlede den korrekte mængde af tilbudslisten eller udbudsmaterialet i øvrigt.

Klagenævnet lægger i den forbindelse videre vægt på, at i hvert fald to tilbudsgivere, HCS og Marius Pedersen, lagde den dækmængde, der var anført i tilbudslisten, til grund i forbindelse med deres beslutning om ikke at afgive tilbud, jf. deres respektive mails af 13. og 14. november 2025. Klagenævnet lægger yderligere vægt på, at HCS inden tilbudsfristens udløb rettede henvendelse til Andel med spørgsmål om mængdeangivelserne i tilbudslisten, og at Andel herefter internt rejste spørgsmål om, hvorvidt mængdeangivelserne var korrekte, uden at Andel i øvrigt tog skridt til at korrigere forholdet, hvilket der havde været mulighed for.

Særligt vedrørende skønnede affaldsmængder på visse fraktioner/rækker

Efter pkt. 4, litra b, i bilag A til udbudsmaterialet anvendes ”For fraktioner med historiske mængder 0 eller 1, hvor der ikke findes data for 2023 og 2024, ... samme princip: ... Kolonnen ”Gennemsnitsmængde 2023–2024” indeholder en estimeret mængde, som alene anvendes til beregning af evalueringsteknisk pris. ... Tilbudsgiver skal afgive en enhedspris pr. ton.”

I punkt pkt. 4, litra d, i bilag A til udbudsmateriale hedder det:

”(e) Generelle principper

- Estimerede mængder, containere og antal tømninger anvendes kun til evalueringsteknisk pris og påvirker ikke kontraktbetaling.

- Tilbudsgiver skal således bemærke, at prisen pr. enhed anvendes på reelt bestilte mængder.
- Denne fremgangsmåde sikrer både korrekt prissætning og sammenlignelighed mellem tilbud.
- Metoden sikrer, at alle tilbud kan sammenlignes, selvom historiske data mangler, og at tilbudsgiver kan afgive realistisk pris pr. enhed.”

Stena har anført, at den valgte fremgangsmåde indebærer, at der herefter i tilbudslisten er angivet en estimeret årlig affaldsmængde på ét ton for 343 af 637 rækker med fraktioner.

Klagenævnet lægger til grund som ubestridt, at for ca. to tredjedele af de fraktioner, hvor den anslåede affaldsmængde er opgjort på grundlag af faktiske affaldsmængder for 2023 og 2024, var mængden mindre end ét ton og for mere end halvdelen af disse fraktioners vedkommende var mængden ydermere mindre end 500 kg. Klagenævnet lægger videre til grund som ubestridt, at de omhandlede fraktioner uden data for 2023 og 2024 i et i hvert fald i ikke ubetydeligt omfang var udtryk for udsortering af tidligere eller eksisterende fraktioner og ikke en forøgelse af den samlede mængde affald. Endelig lægger klagenævnet til grund, fremgangsmåden også omfatter fraktioner, hvor de historiske data viste helt bagatelagtige affaldsmængder.

Det kan derfor ikke anses for at være udtryk for egentligt eller sagligt estimat, at der for de 343 berørte fraktioner er angivet en forventet affaldsmængde på ét ton. Efter de foreliggende oplysninger er der yderligere grund til at antage, at mængdeangivelsen for de berørte fraktioner ganske betydeligt overstiger den faktiske forventede affaldsmængde.

Fremgangsmåden er egnet til at skabe væsentlig ubalance i og usikkerhed om tilbuddene – både i forhold til de enkelte fraktioner hver for sig og samlet. I fraværet af sagligt begrundede estimater over affaldsmængderne må tilbudsgiverne ved sammensætningen af deres tilbud forventes at prissætte tilbuddet på baggrund af eget skøn over den faktiske affaldsmængde, og det kan i den forbindelse ikke uden videre antages, at affaldsmængden er uden selvstændig betydning for håndteringsprisen ”pr. enhed”.

På den baggrund og henset til antallet af berørte fraktioner – 343 af 637 – sammenholdt med oplysningerne om affaldets forskelligartethed og omkostningerne ved behandlingen finder klagenævnet på det foreløbigt foreliggende grundlag, at den valgte fremgangsmåde fører til en evalueringsteknisk pris, der ikke afspejler det forventede indkøb.

På det foreløbigt foreliggende grundlag vurderer klagenævnet derfor, at Andel herved har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1.

Det, som er anført af Andel om usikkerheden ved at skulle estimere affaldsmængderne på de pågældende fraktioner og om ordregivers vide skønsmæssige beføjelse ved tilrettelæggelsen udbuddet, kan under de anførte omstændigheder ikke føre til et andet resultat.

Særligt vedrørende oplysninger om antal containere og årlige tømninger

Af pkt. 4, litra c, i bilag A til udbudsmaterialet kan ”Kolonnen ”Container-størrelse, (liter eller m³)” ... indeholde 0 eller være markeret som option, hvis der ikke foreligger historiske data.” Det fremgår videre, at: ”For linjer, hvor ”Container-størrelse, (liter eller m³)” er ”0” eller markeret som ”Option”, er der i kolonne ”Antal containere / beholdere” angivet en estimeret mængde, som kun anvendes til beregning af evalueringsteknisk pris.

Tilsvarende fremgår det, at for ”Kolonnen ”Antal tømninger pr. år pr. container / beholder (gennemsnit 2023–2024)” kan antal være ukendt. For disse fraktioner er der angivet estimerede værdier”. Det fremgår videre, at: ”Tilbudsgiver skal afgive pris pr. container pr. tømning, og evalueringsteknisk pris beregnes ved at multiplicere pris pr. enhed med de estimerede værdier.”

I øvrigt henviser klagenævnet til det, som er anført ovenfor om pkt. 4, litra d, i bilag A til udbudsmaterialet om ”Generelle principper”.

Klagenævnet lægger til grund, at der i kolonne L (”Container-størrelse, (liter eller m³)”) for en del fraktioners vedkommende er anført ”0” eller ”Option”. For disse fraktioners vedkommende er i kolonne M (”Antal containere/beholdere”) anført ”1”. For nogle af disse fraktioners vedkommende foreligger der historiske data om affaldsmængden i 2023 og/eller 2024.

Klagenævnet lægger videre til grund, at der i kolonne Q ("Antal tømninger pr. år pr. container / beholder (gennemsnit 2023–2024)") for langt de fleste fraktioners vedkommende er anført "1". Kun i ganske få tilfælde, er der anført flere tømninger.

Stena har anført, at for visse affaldsfraktioner, hvor affaldsmængden på baggrund af historiske data er betydelig, fremstår det urealistisk, at håndteringen alene omfatter én container og én årlig tømning. Stena har i den forbindelse – som eksempler – henvist til affaldsfraktionerne på række 24, 38 og 41, der angår henholdsvis blandet bygningsaffald og nærmere anført metal- samt og kabelskrot.

Klagenævnet tiltræder, at der efter det oplyste om affaldsmængden på de pågældende tre fraktioner er grund til at antage, at der kan være behov for flere containere og/eller årlige tømninger, end der fremgår af tilbudslisten. Klagenævnet finder imidlertid, at det ikke herved er godtgjort, at de tal for antal containere og årlige tømninger, der i øvrigt fremgår af kolonne M og Q i tilbudslisten, er udtryk for usaglige estimater eller indebærer en overskridelse af ordregivers vide skønsmæssige beføjelser ved tilrettelæggelsen af udbuddet. Navnlig er det ikke godtgjort, at den valgte fremgangsmåde konkret fører til en evalueringsteknisk pris, der ikke afspejler det forventede indkøb.

På det foreløbigt foreliggende grundlag vurderer klagenævnet derfor, at Andel ikke i forbindelse med angivelsen af antal containere og årlige tømninger har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1.

Sammenfattende

Efter det, som er anført ovenfor om, at klagenævnet på det foreløbigt foreliggende grundlag vurderer, at Andel har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, både i forbindelse med fejlen i angivelsen af dækmængden i fraktionerne på række 84 og 24, og ved at de affaldsmængder, som Andel har angivet for 343 fraktioner, fører til en evalueringsteknisk pris, der ikke afspejler det forventede indkøb, er der udsigt til, at påstand 1 vil blive taget til følge.

Ad påstand 2

Klagenævnet skal efter påstanden, som den er formuleret, tage stilling til, om Andel i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, har forsømt at sikre, at: "... de indkomne tilbud ville være sammenlignelige idet det indeholdte aftalegrund i udbudsmaterialet er ufuldstændigt i forhold til Andels betaling for behandling/afsætning af genanvendeligt affald."

Rammeaftalen indebærer bl.a., at leverandøren løbende skal afregne med Andel for genanvendeligt affald. Det fremgår videre af pkt. 10.1 i udkastet til rammeaftalen, at alle priser er underlagt prisregulering.

I pkt. 2 i bilag 4 til udkastet til rammeaftalen er nærmere anført, hvordan denne regulering skal gennemføres. Herunder fremgår det for genanvendeligt affald, at prisen "Reguleres hver måned i henhold til udviklingen på verdensmarkedet for genanvendelige produkter." For ganske få fraktioner er der nærmere anført efter hvilke særlige indeks, reguleringen skal foretages.

Klagenævnet finder, at den prisreguleringsmekanisme, der er beskrevet i pkt. 2 i bilag 4 til udkastet til rammeaftalen, hvor det bl.a. fremgår, hvor ofte prisregulering vil finde sted, hvilke må antages at have stor betydning for risikovurderingen, har den klarhed, som under de givne forudsætninger, kan forlanges.

Vilkårene har været ens for alle tilbudsgivere, og på det foreløbigt foreliggende grundlag er der ikke grund til at antage, at den beskrevne prisreguleringsmekanisme har været egnet til i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, at påvirke tilbuddene i sagen eller deres indbyrdes sammenlignelighed.

Herefter, og da det, som i øvrigt er anført af Stena, ikke kan føre til et andet resultat, er der ikke udsigt til, at påstand 2 vil blive taget til følge.

Ad påstand 3

Det følger af forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 84, stk. 1, at:

”Ordregivende enheder kræver, at de økonomiske aktører gør rede for de priser eller omkostninger, der er foreslået i tilbuddet, hvis tilbuddene forekommer at være unormalt lave i forhold til bygge- og anlægsarbejdet, varerne eller tjenesteydelserne.”

Bestemmelsen svarer til udbudsdirektivets artikel 69 og de dertilhørende betragtninger, som er gennemført ved udbudslovens § 169.

Det er ikke nærmere defineret heri eller i forarbejderne til udbudslovens § 169, hvornår et tilbud er unormalt lavt, og det vil således bero på et konkret skøn fra ordregiverens side, om et tilbud forekommer unormalt lavt. Ordregiveren har et forholdsvis frit skøn ved denne vurdering.

Det fremgår, at Andel har vurderet, hvorvidt tilbuddet fra Remondis forekom unormalt lavt. Andel har i den forbindelse anført, at de har sammenholdt de priser, som Stena og Remondis har tilbudt, de historiske forbrugsdata, og at dette viser, at det vindende tilbud fra Remondis på 846.692,28 kr., var ca. 19 % under det opgjorte forbrug. Andel har videre anført, at de på baggrund af opgavens omfang, det historiske forbrug og de indkomne priser, har vurderet, at tilbuddet fra Remondis var realistisk og økonomisk bæredygtigt.

Klagenævnet finder, at der efter det foreløbigt foreliggende ikke er grundlag for at tilsidesætte Andels vurdering af de tilbudte priser.

Det, som klagenævnet under påstand 1 har udtalt om bl.a., at de affaldsmængder, som Andel har angivet for en lang række fraktioner, ikke er udtryk for et sagligt skøn og fører til en evalueringsteknisk pris, der ikke afspejler det forventede indkøb, kan i den forbindelse ikke føre til et andet resultat.

Herefter, og da det, som i øvrigt er anført af Stena, heller ikke kan føre til et andet resultat, finder klagenævnet, at der efter det foreløbigt foreliggende ikke er grundlag for at fastslå, at Andel har handlet i strid forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 84 ved ikke at indhente en redegørelse for priserne i Remondis' tilbud.

Der er derfor ikke udsigt til, at påstand 3 vil blive taget til følge.

Ad påstand 4

Som anført under påstand 1 er det ubestridt, at Andel i tilbudslisten vedrørende Delaftale 1 ved en fejl i affaldsfraktionerne på række 84 og 247 havde anført, at der i årene 2023 og 2024 gennemsnitligt var behandlet 6.210 ton, hvor den korrekte mængde var 6,21 ton.

Det er ubestridt, at HCS den 11. november 2025, dagen før tilbudsfristens udløb, kontaktede Andel og stillede spørgsmål til den anførte mængde, samt at Andel i samtalen bekræftede, at mængdeangivelsen var en fejl, og at den rigtige mængde var ca. seks ton. Andel tog ikke skridt til at videregive denne oplysning til de øvrige deltagere i udbuddet.

Andels bekræftelse af den fejlagtige mængdeopgivelse og det korrekte tal var en oplysning, der skulle være tilgået de øvrige deltagere i udbuddet. Klagenævnet lægger i den forbindelse bl.a. vægt på, at HCS og Marius Pedersen, som det også er fremhævet under påstand, lagde den dækmængde, der var anført i tilbudslisten, til grund i forbindelse med deres beslutning om ikke at afgive tilbud, jf. deres respektive mails af 13. og 14. november 2025.

På det foreløbigt foreliggende grundlag finder klagenævnet derfor, at Andel, ved alene at bekræfte fejlen overfor HCS og uden herefter at viderebringe oplysningen til de øvrige deltagere i udbuddet, har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1.

Der er herefter udsigt til, at påstand 4 vil blive taget til følge.

Ad påstand 5

Klagenævnet har under påstand 1 og 4 på det foreløbigt foreliggende grundlag vurderet, at Andel har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1.

På det foreløbigt foreliggende grundlag, og idet klagenævnet i øvrigt henviser til det, som er anført under påstand 1 og 4, kan det ikke udelukkes, at de anførte overtrædelser af udbudsretlige regler har haft betydning for udbuddets forløb, herunder tilbudsevalueringen og deltagelsen i udbuddet.

Der er herefter udsigt til, at påstanden om annullation vil blive taget til følge.

Vedrørende betingelse nr. 2 (*uopsættelighed*) bemærker klagenævnet, at selvom der foreløbigt vurderet er udsigt til, at Stenas påstand om annullation vil blive taget til følge, og betingelsen om ”fumus boni juris” dermed er opfyldt, så foreligger der ikke en sådan særlig alvorlig ”fumus boni juris”, at Stena ikke skal bevise, at en manglende imødekommelse af anmodningen om opsættende virkning vil indebære, at Stena vil lide en uoprettelig skade.

Stena har i den forbindelse ikke godtgjort, at en beslutning om ikke at tillægge klagen opsættende virkning vil indebære, at virksomheden vil lide en alvorlig, uoprettelig skade. Klagenævnet har herved navnlig lagt vægt på, at der ved alle udbud består en påregnelig kommerciel risiko for ikke at opnå kontrakten, og at der ikke er oplysninger, der sandsynliggør, at Stenas eventuelle tab som følge af den påståede overtrædelse ikke vil kunne godtgøres ved en økonomisk erstatning.

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

Klagenævnet tillægger ikke klagen opsættende virkning.

Herefter bestemmes

Klagen tillægges ikke opsættende virkning.

Morten Juul Nielsen