

Notat

Proces omkring annullering af EU-udbud af oprensningsprojektet ved Høfde 42

Baggrund

Regionsrådet godkendte i august 2021 udbudsstrategien for opgaven med oprensning af Høfde 42 depotet. I denne beslutning indgik følgende tidsplan for arbejdet:

2. halvår 2021

- Udbud af entreprise

1. halvår 2022

- Prækvalifikation
- Tilbudsafgivning

2. halvår 2022

- Forhandlinger med tilbudsgivere og endelig tilbud
- Valg af entreprenør
- Opstart afværgeprojekt
- Myndighedstilladelser

2022-2025

- Oprensning Høfde 42



Dato 14-10-2022

Sagsnr. 1-23-4-71-5-21

Lokalitetsnr. 673-00006

Side 1

15. december 2021 blev Regionsrådet orienteret om status på oprensning af depotet ved Høfde 42, bl.a. om at udbudsmaterialet ville blive offentliggjort i slutningen af december 2021.

I slutningen af december 2021 blev udbuddet udsendt som en totalentreprise i et EU-udbud med forhandling.

I udbudsmaterialet er der fastsat evalueringskriterier for afgørelse af udbuddet, hvilket er et krav i henhold til udbudsloven. Udbuddet afgøres på grundlag af kriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet", der rummer fire overordnede kriterier:

- Pris
- Kvalitet i opgaveløsningen
- Bæredygtighed
- Organisation og bemanning.

Udbudsmaterialet indeholder en række krav til tilbuddene, hvoraf nogle er ufravigelige. Hvis et tilbud ikke overholder de ufravigelige krav, er regionen forpligtet til at afvise tilbuddet som ikke-

konditionsmæssigt. Det indebærer, at der ikke kan indgås kontrakt med den pågældende tilbudsgiver.

De relevante ufravigelige krav er:

- Tilbud med en evalueringsteknisk tilbudssum, der overstiger 375 mio. kroner kan ikke accepteres.
- Alene tilbud, der opnår minimum 6 point (på en pointskala fra 0 til 8) ved evaluering af kriteriet "Kvalitet i opgaveløsningen", kan tildeles den udbudte kontrakt. Endelige tilbud, der ikke har opnået denne bedømmelse, kan derfor ikke accepteres, uanset prisen.

Årsagen til den økonomiske maksimumgrænse på 375 mio. kroner er, at kontrakten skal kunne rummes inden for den maksimale samlede økonomi, der er til rådighed for gennemførelse af oprensningen. Derfor er der i udbuddet fastsat et prisloft på 375 mio. kroner.

Det nuværende økonomiske grundlag afsat til oprensningen består af 250 mio. kroner fra hhv. aktstykke 137 og finanslovsbevillingen fra 2021, samt 125 mio. kroner fra Auriga Industries A/S (ejet af Aarhus Universitets Forskningsfond). Prisloftet på 375 mio. kroner blev stillet for at sikre, at det vindende tilbud kunne realiseres økonomisk.

Det økonomiske grundlag på 375 mio. kroner og kriterierne blev fastlagt efter grundig vurdering og dialog med markedet på daværende tidspunkt. Da udbuddet blev offentliggjort i december 2021, var fx energipriserne markant anderledes end i dag.

De strenge krav til kriteriet "kvalitet i opgaveløsningen" skyldes, at en oprensning af denne type og størrelse aldrig er udført før. Kravene skal ses som en sikring fra regionens side af, at løsninger kan udføres i praksis på en fagligt god og sikker måde. Regionen har ikke været villig til at indgå kontrakt med en entreprenør, hvor regionen ikke i høj grad havde sikkerhed for, at løsningen var realiserbar - og så i teknisk henseende.

Regionsrådet blev i møde den 30. marts 2022 orienteret om, at administrationen havde prækvalificeret og indbudt 3 firmaer til at give et tilbud på oprensningsprojektet. Orienteringen blev taget til efterretning.

Den 5. maj 2022 blev der afholdt møde i Miljøministeriet, hvor ministeren havde indbudt administrationen til en dialog. I mødet indgik, foruden ministeren og repræsentanter for administrationen, også repræsentanter fra Miljøstyrelsen, departementet i Miljøministeriet og repræsentanter fra SF i Folketinget. Der var repræsentation fra Regionsrådet og direktionen i mødet på video. I dette møde blev der orienteret om udbuddet, og herunder om regionens bekymringer om-

kring den geopolitiske situation efter udbruddet af krigen i Ukraine, og de deraf stigende energi- og råvarepriser.

I Udvalget for Regional Udvikling den 11. maj 2022 blev der orienteret om Region Midtjyllands møde med miljøminister Lea Wermelin og folketingsmedlem Signe Munk, SF, om oprensning ved Høfde 42 (vedrørende oprensningsgrad over og under siltlaget).

Udvalget for Regional Udvikling blev orienteret i møde den 8. juni 2022 om supplerende aktiviteter til oprensning af Høfde 42 og om, at der endnu ikke forelå tilbagemelding fra Miljøministeren om evt. oprensning under siltlaget.



I møde den 10. august 2022 fik Udvalget for Regional Udvikling orientering om ny status på oprensningssagen, herunder om forhandlingsforløbet med de tre prækvalificerede virksomheder. I dagsordenspunktet er det bl.a. fremhævet, at afleveringsfristen er udsat fra den 15. august 2022 til den 15. september 2022. Administrationen orienterede desuden om, at virksomhederne var orienteret om, at der ikke ville blive kontrakttildeling på baggrund af det andet tilbud som de havde fremsendt, men at der ville blive behov for en yderligere forhandlingsrunde i starten af oktober 2022. I dagsordenspunktet fremgår det endvidere, at det ikke er juridisk muligt at offentliggøre detaljer om prisen eller den planlagte tekniske udførelse i de enkelte tilbud, da det vil få betydning for gennemførelse af forhandlingsforløbet og dermed for udbudsforretningen. Udvalget for Regional Udvikling blev desuden orienteret om, at administrationen vurderede, at usikkerheden i markederne som følge af den geopolitiske situation kunne have meget stor betydning for økonomien i oprensningsprojektet.

Side 3

Resultat af forhandlinger

Der er modtaget to forhandlingstilbud fra alle tre prækvalificerede virksomheder. Forhandlingsrunderne blev holdt hhv. umiddelbart før sommerferien 2022 og i begyndelsen af oktober 2022.

Første forhandlingsrunde havde fokus på forståelse for de tilbudte løsningsforslag og gav desuden regionen mulighed for at kvalificere de indkomne tilbud. Dvs. sikre, at tilbudsgiverne i næste tilbudsrunde kunne give et tilbud af endnu bedre kvalitet, for derved at højne konkurrencen mellem de bydende. De første tilbud indeholdt en række forbehold (dvs. fravigelser fra udbudsmaterialet), som regionen ønskede prissat for at kunne identificere den "rigtige" pris. I anden forhandlingsrunde har hovedfokus fortsat været på at identificere og kvantificere pris-drivere samt identificere forbehold i de tre forhandlingstilbud.

På baggrund af de reviderede forhandlingstilbud (anden runde) og forhandlingerne i oktober står det klart, at ingen af de tre tilbudsgivere vil kunne overholde begge de to ufravigelige krav (pris og kvalitet), der er beskrevet ovenfor.

Tilbudsgiverne Krüger og Arkil har klart tilkendegivet, at det ikke på nogen måde er muligt, at deres tilbud kan overholde kravet om en maksimal pris på 375 mio. kroner.

Fortum Waste Solutions tilbud holdt sig på den maksimale pris, men her er det vurderet, at minimumskravet til "Kvalitet i opgaveløsningen" end ikke var tæt på at være opfyldt.

Derfor afklarede administrationen i samarbejde med advokat og bygherrerådgiver (COWI), at det ville være urealistisk at indgå kontrakt. Desuden viste forhandlingerne, at der med betydelig fordel kunne gennemføres ændringer – bl.a. som følge af energipriserne – som ikke lovligt kunne gennemføres som led i udbuddet.

Vurdering af økonomien

I forbindelse med udarbejdelse af Danske Regioners plan for generationsforureningerne i Danmark, samt efterfølgende i forbindelse med udarbejdelse af udbudsmaterialet er det administrationens vurdering, at oprensningen af Høfde 42-depotet på daværende tidspunkt kunne holdes inden for det økonomiske grundlag på 375 mio. kroner.

Med den aktuelle meget store usikkerhed omkring energi- og råvarepriser samt inflation som følge af den geopolitiske situation, er det under forhandlingsrunde nummer to i oktober 2022 imidlertid afdækket, at den økonomiske ramme ingenlunde slår til. Nye beregninger af pris blev foretaget i samarbejde med bygherrerådgiver og lå klar den 11. oktober 2022 hen ad eftermiddagen.

Med baggrund i prisniveauet på el, gas og råvarer fra september 2022 viser beregninger, at prisen lige nu for at gennemføre oprensningen vil være mindst 600 mio. kroner.

Beslutningen om at aflyse udbudsprocessen

Såfremt det var endt med, at en af de tre tilbudsgivere var blevet udpeget som vinder, ville administrationen have forlagt Regionsrådet projektforslaget (vinderen af udbudsforretningen) til godkendelse. Denne procedure blev besluttet i Regionsrådet den 18. august 2021. I denne situation ville der naturligvis have været en forudgående orientering til Miljøministeriet, Aarhus Universitets Forskningsfond samt til Danske Regioner og de øvrige 4 regioner, før en pressemeddelelse ville være udsendt om vinderen.

Nu gik det desværre ikke sådan. I stedet for skulle der foretages en aflysning, hvilket var givet, fordi ingen af de tre firmaer kunne overholde de opstillede konditioner for pris og/eller kvalitet.

Administrationen har været stærkt fokuseret på, at udbudsprocessen skulle gå rigtigt til, og informationen om aflysning af udbudsprocessen skulle tilgå firmaerne først, med henblik på at undgå uheldige reaktioner fra de tre bydende virksomheder.

Forhandlingsmøderne blev afsluttet den 5. oktober 2022. Den 7. oktober blev det juridiske beslutningsgrundlag for annulation færdiggjort. Af dette fremgår det, at regionens eneste handlemulighed er annulation af udbudsforretningen, og på den baggrund blev der udarbejdet et internt fortroligt notat, som skulle danne baggrund for beslutningen om annulation. Som del af annulationsprocessen blev der søndag den 9. oktober – tirsdag den 11. oktober 2022 arbejdet med de orienteringsbreve der skulle sendes til tilbudsgiverne. Desuden blev der arbejdet med en verifikation af beregning af det økonomisk grundlag for oprensningen af Høfde 42 efter modtagelse af de tre tilbud. Denne verifikation blev færdiggjort tirsdag eftermiddag den 11. oktober 2022. Der blev således i perioden 9. oktober til 11. oktober 2022 udarbejdet det nødvendige skriftelige materiale der skulle bruges i forbindelse med annulationen og kommunikationen af denne, og administrationen traf en endelig beslutning om annulation.

Den 12. oktober blev administrationens beslutning om annulation offentliggjort ud fra nedenstående plan:

- kl. 9.00 blev tilbudsgiverne (Arkil A/S, Fortum Waste Solutions A/S og Krüger A/S) orienteret om annulleringen via brev i udbudsportalen samt et telefonisk opkald
- kl. 9.20 blev regionsrådet orienteret via mail
- kl. 9.20 blev miljøministeriets departement ved kontorchef Nina Møller Porst orienteret telefonisk og pressemeddelelsen blev eftersendt
- kl. 9.30 blev følgegruppen (Århus Universitets Forskningsfond v. Auriga Industries A/S og Miljøstyrelsen) orienteret via mail
- kl. 9.30 blev danske regioners styregruppe og arbejdsgruppe for generationsforureningerne orienteret via mail
- kl. 9.30 blev pressemeddelelsen sendt ud

Vurdering

Administrationen har efter nøje drøftelser med såvel bygherrerådgiver som advokat måtte konkludere, at der ikke var andre handlemuligheder end at annullere udbuddet, fordi ingen af de tre bydende virksomheder har levet op til kriterierne i udbudsmaterialet. Det var på denne baggrund, at administrationen at annullere udbuddet.

Set bagudrettet, burde der have været en mundtlig information til Forretningsudvalget den 11. oktober 2022, hvor det dog ikke havde været muligt at sige noget endeligt om det reviderede beregnede økonomiske grundlag for oprensningen.

Endvidere ville det have været hensigtsmæssigt at give Regionsrådet en orientering i bedre tid før udsendelse af pressemeddelelsen, og ikke de 10 minutter der var mellem orienteringen af Regionsrådet til at pressemeddelelsen blev udsendt. Den gode hensigt i forløbet fra administrationens side har været, at informationen om annullationen skulle tilgå Regionsrådet så hurtigt som muligt, men vurderingen har været, at information først måtte tilgå de tre tilbudsgivende virksomheder. Der har været tale om en meget sammenhængende og kompleks kommunikationsopgave.

Med afsæt i den kritik der nu er rejst fra regionsrådspolitikere, er der naturligvis grund til at beklage, at Forretningsudvalget ikke blev orienteret den 11. oktober 2022, og at Regionsrådet ikke fik mere tid til at orientere sig i annullationen, før der blev udsendt en pressemeddelelse. Her har overvejelsen dog forudgående været at undgå, at et af de tre firmaer eller miljøministeren ville gå ud med en udtalelse, før Region Midtjylland havde haft mulighed for at udsende en pressemeddelelse.

Administrationen har med afsæt i den udarbejdede (og godkendte) tidsplan for oprensning af Høfde 42 vurderet, at administrationen havde kompetencen til at træffe beslutninger der holdte sig indenfor tidsplanen og udbudsprocessen, herunder annullation.

I orienteringen om sagens udvikling har administrationen set sig begrænset af et forhandlingsforløb, som af naturlige årsager har været et lukket forløb.

Administrationen vil foreslå Udvalget for Regional Udvikling, at forløbet evalueres, så der i det videre forløb sikres det politisk ønskede orienteringsniveau.

Det fremadrettede

Forhandlingsforløbet med de tre bydende virksomheder viser tydeligt, at der er behov for et nyt økonomisk grundlag for at kunne gennemføre en oprensning af Høfde 42-depotet.

Med den nuværende usikkerhed i markederne vil det ikke være muligt at fastsætte den præcise økonomiske omkostning ved oprensningen. Derfor skal det undersøges, hvilke handlemuligheder regionen har i forhold til at fremme sagen, så arbejdet med oprensningen af Høfde 42 kan komme i gang.

Administrationen vil udarbejde et forslag til en justeret udbudsstrategi. I denne vil det blive overvejet, i hvilket omfang den økonomiske risiko for bl.a. udsving i energipriser helt eller delvist skal flyttes fra tilbudsgiveren til regionen. Uanset hvor risikoen for udsving i energipriser placeres, skal det bringes op til afklaring med staten i en revideret aftale om en øget økonomisk ramme til oprensning af generationsforureningerne.