

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

## K E N D E L S E

ALMEX GmbH  
(advokat Anja Piening, København)

mod

DSB  
(advokat Jeppe Lefevre Olsen og advokatfuldmægtig Cathrine Lambrecht, Aarhus)

Klagenævnet har den 10. juni 2026 modtaget en klage fra ALMEX GmbH (herefter "Almex").

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

DSB har protesteret mod, at der tillægges klagen opsættende virkning.

Klagenævnet har truffet afgørelse vedrørende opsættende virkning på det foreløbige grundlag, der foreligger, nemlig klageskrift med bilag 1 – 4 og svarskrift med bilag A – E. Bilag A og B er kun fremlagt for klagenævnet.

### Klagens indhold

Klageskriftet indeholder foruden påstanden om opsættende virkning følgende påstande:

”Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at DSB har handlet i strid med de grundlæggende principper om gennemsigtighed, ligebehandling og proportionalitet i direktiv 2014/25/EU artikel 36, stk. 1, samt artikel 76, stk. 1, litra b, og artikel 78, stk. 1, ved at udelukke Almex’ reference for Hamburger Hochbahn AG (HHA) i sin helhed, uanset at ydelserne efter de i Almex’ ESPD angivne datoer i al væsentlighed er udført inden for femårsperioden, samt idet DSB’s beslutning om ikke at prækvalificere Almex er i strid med kravet om, at udvælgelse skal ske efter på forhånd tilgængelige og objektive regler og kriterier, herunder korrekt håndtering af referencer, hvis ydelser tidsmæssigt delvist overskrider femårsperioden.

Påstand 2

Klagenævnet for Udbud skal annullere DSBs beslutning af 22. maj 2026 om ikke at prækvalificere Almex, og sagen hjemvises til fornyet, lovlig vurdering efter de offentliggjorte udvælgelseskriterier, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 2 og 3, samt artikel 76, stk. 1, litra b, og artikel 78, stk. 1 i direktiv 2014/25/EU.”

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

Andre oplysninger i sagen

Ved udbudsbekendtgørelsen nr. 219072-2026 af 27. marts 2026, offentliggjort den 31. marts 2026, udbød DSB som et udbud med forhandling efter forsyningsvirksomhedsdirektivet en kontrakt om produktion, levering, montering, test og idriftsættelse samt on-site og fjernbaseret support og vedligehold af nye billetautomater (”TVM’er”) til samtlige DSB-stationer i Danmark.

I udbudsbekendtgørelsen står bl.a.:

**”2. Procedure****2.1. Procedure**

Titel: New Ticket Vending Machine’s to DSB

Beskrivelse: ... DSB is looking to replace our existing TVMs throughout all our stations because the current TVMs are soon to be obsolete. Our existing TVMs are more than 20 years old, hence challenging maintenance as well as IT security issues. The TVM’s under this Contract must be cashless and support DSB in a better, faster and more modern way. This Contract covers the delivery, implementation and operation of the TVMs in Denmark and establishes the overall framework for cooperation between the Parties. The Contract covers the following main areas, but

not limited to: • Production, Factory Acceptance Test (FAT) and delivery of TVMs in accordance with the requirements set out in the Contract and its Appendices. • Dismantling of current ticket vending machines and installation of new TVMs at all listed stations in Denmark • Operations, Maintenance and Support of the Solution. • Integration of the Solution into DSB's IT environment and sales systems, as further described in Appendix 12 and Appendix 2.A. The total number of new Ticket Vending Machines will be finalised during the Planning Phase cf. Appendix 8.B and the Contract clause 4. The expected amount of TVMs is stated in Appendix 8.B. The Implementation Phase must be completed in accordance with the timeframe stated in Appendix 3.b, no later than the 9th of January 2029. The Supplier shall, for the duration of the contract, but not limited to, be responsible for: • Deliver complete TVMs (hardware and related components) in accordance with Appendix 2.A and Appendix 12. • Deliver a Central Monitoring System as part of the Solution for monitoring, alarms, logging and remote administration of TVMs and their devices in accordance with Appendix 2.A and Appendix 12. • Deliver and install firmware, operating system and other Supplier Software, including necessary APIs and interfaces towards, inter alia, printer and payment terminal in accordance with Appendix 2.A and Appendix 12. • Plan and execute implementation and Rollout, including dismantling of current ticket vending machines, installation, testing and commissioning of new TVMs in accordance with Appendix 3 and Appendix 13. • Provide onsite and remote Operations, Maintenance and Support, as described in Appendix 14, Appendix 14. A, Appendix 14.B and Appendix 14.C. • Provide the required Documentation and perform license management for the delivered Software in accordance with Appendix 10 and Appendix 15.

...

Hovedpunkterne i proceduren: After receipt of initial tenders, the contracting entity will conduct individual negotiation meetings with all tenderers who have submitted an initial tender within the deadline stated. The negotiations will be conducted in accordance with the principle of equal treatment, and all tenderers will be given the same amount of time for negotiations with the contracting entity. Successive stages are not used in order to limit the number of tenders to be negotiated. After the negotiations, the contracting entity may choose to issue revised tender documents for further initial or final tenders. The tenderers will be informed thereof at the same time with an invitation to submit an initial or final tender. The contracting entity reserves the right to award the agreement on the basis of the first initial tender. The contracting entity will not pay a participation fee to the tenderers who participate in the entire tender procedure and who submit a final, compliant tender. For further information on the process of the negotiations, reference is made to the tender specifications cf. appendix c. after signing of the Contract, the Supplier shall deliver and install the Ticket Vending Machines, cf. the Contract

and its Appendices, from the beginning of 2027 and with last Ticket Vending Machine having been installed at the Station no later than November 208, cf. Appendix 3.b.

...

### **2.1.3. Værdi**

Anslået værdi eksklusiv moms: 292 000 000,00 DKK

### **2.1.4. Generelle oplysninger**

Yderligere oplysninger: ... The contracting entity may request applicants/tenderers to supplement, clarify or complete the application/tender pursuant to Article 76(4) of the Utilities Directive if the applications or tenders do not meet the formal requirements of the tender documents. For information on the negotiation process, please refer to the tender specifications. The contracting authority reserves the right to award on the basis of the initial offer.

...

## **5. Delkontrakt**

...

### **5.1.3. Anslået varighed**

Varighed: 20 År

...

### **5.1.9. Udvælgelseskriterier**

...

Kriterium: Referencer på specificerede leverancer

Beskrivelse af udvælgelseskriterium: The candidate must submit the ESPD with the following information: A list of the five (5) most significant comparable services that the candidate has carried out in the latest five (5) years before the expire of the deadline for application. Only references relating to services carried out at the time of the deadline for application will be given importance in the evaluation. Hence in the case of an ongoing task, only the part of the services already performed at the time of the deadline for application will be included in the evaluation of the reference. Each reference is requested to include a brief description of the deliveries made. The description of the delivery should include a clear description of the services to which the delivery relates and the candidate's role(s) in the performance of the delivery. The reference is furthermore requested to include the financial value of the delivery (amount), the date of delivery and the name of the customer (recipient). When indicating the date of the delivery, the candidate is requested to indicate the date of commencement and finalisation of the delivery. If this is not possible, for example if the tasks were performed on a

continuous basis under a framework agreement, the candidate is asked to indicate how the date is specified. No more than five (5) references may be stated, irrespective of whether the candidate is a single operator, whether the candidate relies on the technical capacity of other entities, or is a group of operators (e.g. a consortium). Where more than five (5) references are stated, only the most recent five (5) references will be taken into account. Any additional references will be disregarded. If it not possible to decide which references are the most recent five (5) references, the references will be selected by drawing lots. In this procedure, the candidate may rely on the technical capacity of other operators to fulfil the suitability requirements. The operator(s) making its/their technical capacity available to the candidate must sign a letter of commitment, see further in the tender specifications. The form is enclosed as an attachment to the tender specifications. If the candidate relies on the professional experience of other entities for the performance of specific parts of the services comprised by the contract, such specific parts of the services under the contract must be performed by the entity on which the candidate relies. The ESPD serves as provisional documentation. Before the award decision is made, the candidate to whom the contracting entity intends to award the contract must submit documentation that the information stated in the ESPD is accurate. No additional documentation of technical and professional capacity will be required from the candidate. However, the contracting entity reserves the right to contact the candidate or the customer stated in the reference for verification of the information stated in the reference, including the dates of the reference indicated. Criteria for selection among the suitable candidates. The shortlisting of candidates invited to tender will be based on an evaluation of which candidates have documented the most relevant deliveries, in relation to the main services put up for tender. The relevance assessment will be made on the basis of the extent to which the references, combined, document experience in the provision of services that are comparable to the main services put up for tender. In the evaluation of which candidates have documented the most relevant supplies, the contracting entity will award points to the candidate on a scale from 1-5 for each main services, based on the extent to which the references, combined, document relevant experience in providing the main services. On this basis, the candidate will be awarded a total score calculated as the average number of points awarded for the main services. In the selection, the contracting entity will place particular emphasis on the following: 1) Delivery of cash less TVM's in an amount (cf. Appendix 8.b) and timeframe (cf. Appendix 3.b, meaning the project is executed within a timeframe of under 2 years, from signing of the Contract and until the last TVM has been installed and put in Operation) similar to this tender 2) A standard solution of TVM's in which it is possible to configure the HW and SW 3) Production, test, transportation to stations, mounting and commission of TVM's delivered with in an amount (cf. Appendix 8.b) timeframe (cf. Appendix 3.b) similar to this tender 4)

Maintenance and support of TVM's (in an amount similar to this tender, cf. Appendix 8.b), this includes but not limited to: ongoing services of the TVM's onsite and remote, troubleshooting and updated to ensure optimal functionality and longevity.

Kriteriet vil blive anvendt til at udvælge de ansøgere, som skal opfordres til at deltage i anden fase af proceduren

Højeste antal udvalgte tilbud: 3"

Den 14. april 2026 afholdt DSB et informationsmøde om udbuddet. Af præsentationsmaterialet fra mødet fremgår bl.a.:

### **"Scope of the tender**

→ DSB expects the tender to include 375 new cashless TVMs distributed around Denmark with a bigger screen for a better, faster and modern look to help our customers.

...

### **Requirements for the TVM**

...

→ A secure and modern ticketing-platform based on standardized methods and proven technologies, with full integration to DSB's own sales application and supplier delivered Central Monitoring System.

- The supplier must deliver a complete, integrated TVM hardware platform, including cabinet, computer unit, screen, printer, payment terminal, microphone, speaker, network router, external antenna, all needed cabling/interconnections, firmware and operating systems.
- All components must be modern, industrial-grade and designed for reliable 24/7 operation, with a modular computer unit based on a standard architecture (e.g. x86\_64 or ARM) to ensure long-term durability, scalability and easy future upgrades.

...

### **Operations, Maintenance and Support**

...

→ Onsite Maintenance (Appendix 14.A) includes all maintenance activities through both "light" and more in-depth inspections, paper refills, and quick handling of malfunctions, including on-site repairs or hardware replacements.

...

→ Remote Maintenance (Appendix 14.B) covers the remote resolution of hardware and software issues, network, integrations, and firmware under the supplier's responsibility, including payment terminal software and tools such as the Central Monitoring System.

...

## Prequalification

### Selection

...

→ The candidates must submit the ESPD with the following information for the use of selection:

- *"A list of the 5 most significant comparable "services", that the candidate has carried out in the last 5 years before the expiry of the application deadline"*

→ The candidate are encouraged to read the contract notice carefully.

→ Sections 5.1.9 of the Contract Notice provides information about the prequalification phase."

Inden for fristen for ansøgning om prækvalifikation den 27. april 2026 kl. 10.00 modtog DSB ansøgninger fra 10 virksomheder, herunder fra Almex.

Af Almex' ESPD fremgår om selskabets fem referencer:

”

| Description                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Amount              | Start date | End date   | Recipients                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|------------|------------|-------------------------------------------------|
| Delivery of in total 190 TVMs with electronic payment (150 out of 190 are cashless only) including application and backoffice and online monitoring system based on configurable hardware and software solution. Production of hardware, delivery of software including testing, dismantling of existing TVMs, transport, installation and commissioning of new TVMs.                                            | 2,000,000.00<br>EUR | 15/05/2023 | 30/04/2025 | Rostocker Straßenbahn AG, Rostock/Germany       |
| Delivery of 30 cashless TVMs with 32" display to Oslos airport express. Integration of customer provided payment terminal.                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 500,000.00<br>EUR   | 01/12/2023 | 30/06/2024 | Flytoget, Oslo/Norway                           |
| Delivery of 600 cashless TVMs including application and backoffice/online monitoring system based on configurable hardware and software solution. Production of hardware, delivery of software including testing, transport and commissioning of new TVMs.                                                                                                                                                       | 3,300,000.00<br>EUR | 18/05/2023 | 31/12/2024 | Leipziger Verkehrsbetriebe GmbH Leipzig/Germany |
| Delivery of in total 451 TVMs with electronic payment (101 out of 451 are cashless only) to S-Bahn Munich with 32" touchdisplay. TVMs accept cashless payments only and some TVMs in addition. Production of hardware, delivery of software middleware to integrate customer sales application including testing, transport, online-monitoring based on configurable hardware and software solution.             | 6,500,000.00<br>EUR | 16/10/2023 | 31/07/2024 | Deutsche Bahn AG Frankfurt/Germany              |
| Delivery of 215 TVMs with electronic payment (15 out of 215 are cashless only) with 32" touchdisplay, including application and backoffice/online monitoring system. Production of hardware, delivery of software including testing, transport, online-monitoring based on configurable hardware and software solution. + subsequent order of 30 TVMs in July 2022. Responsibility of local maintenance services | 6,000,000.00<br>EUR | 15/04/2021 | 30/06/2023 | Hamburger Hochbahn AG, Hamburg/Germany          |

”

Til brug for udvælgelse af ansøgere anvendte DSB ifølge prækvalifikationsnotatet følgende pointskala ved vurderingen af delkriterium 1 – 4 i udbudsbekendtgørelsens punkt 5.1.9:

|                     |     |
|---------------------|-----|
| ”Extremely relevant | (5) |
| Very relevant       | (4) |
| Relevant            | (3) |
| Less than relevant  | (2) |
| Not relevant        | (1) |

”

Den 22. maj 2026 modtog Almex et afslagsbrev, da DSB valgte at prækvalificere Flowbird, Scheidt & Bachmann Fare Collection Systems GmbH og Sigma S.p.A. Af afslagsbrevet fremgår følgende om Almex’ referencer:

”The reference for ”*Hamburger Hochbahn AG*” is not included in the evaluation, as the reference period exceeds the allowed period of 5 years cf. the Contract Notice section 5.1.9, and it was not possible to determine which tasks stated in the reference, was carried out within the allowed timeframe of 5 years before the expire of the deadline for application.

Overall, the references demonstrate extremely relevant experience in delivery of TVMs in an amount and timeframe that exceeds what is described by DSB in this tender.

Overall, the references demonstrate less than relevant experience with configuration of hardware and software. It was not clearly documented to which extent the references document experience with configuration of a standard solution, which makes it unclear to which degree it is possible to configure the hardware and software.

Overall, the references demonstrate relevant experience with production, test, transportation, mounting and commission of TVMs in an amount and timeframe similar to this tender. However the description is high-level which makes unclear how the tasks were executed.

Overall, Almex is found to have documented not relevant references with experience in relation to maintenance and support of TVM’s, including onsite and remote maintenance and support. Only reference for ”*Hamburger Hochbahn AG*” mentions ”local maintenance services”. However, that reference is not included in the evaluation, as the timeframe for the references exceeds the allowed timeframe, cf. the Contract Notice.



On that basis, Almex is, overall, found to have documented relevant experience in providing the services stated in the Contract Notice.”

Flowbirds referencer blev samlet vurderet ”Very relevant”, mens Scheidt & Bachmann Fare Collection Systems GmbH’s referencer samlet blev vurderet ”Extremely relevant”. Sigma S.p.A.’s referencer blev samlet vurderet ”Very relevant”.

### Parternes anbringender

#### Ad ”fumus boni juris”

Almex har under henvisning til det, som er anført ad påstand 1 og 2, gjort gældende, at betingelsen om ”fumus boni juris” er opfyldt

DSB har under henvisning til det, som er anført ad påstand 1 og 2, gjort gældende, at betingelsen om ”fumus boni juris” ikke er opfyldt.

Særligt vedrørende påstand 1 har Almex gjort gældende:

”Det anerkendes indledningsvist at det følger af fast praksis, at en ordregiver har et vidt skøn ved fastsættelsen af udvælgelseskriterier ved en prækvalifikation, ligesom ordregiver har et vidt skøn ved vurderingen af, hvilke ansøgere blandt de egnede der efter de fastsatte kriterier er bedst og derfor skal prækvalificeres. Tilsvarende følger det af fast praksis, at klagenævnet alene kan tilsidesætte ordregiverens skønsmæssige vurdering af de enkelte ansøgninger, hvis skønnet er usagligt, hviler på et objektivt forkert grundlag, eller hvis ordregiveren åbenbart har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregiverens skøn.

Det afgørende retlige spørgsmål i denne sag er ikke, om DSB måtte have en vis skønsmæssig frihed ved fastsættelse og håndhævelse af sine referencekriterier. Spørgsmålet er, om DSB ved sin bedømmelse har handlet i strid med de kriterier og regler, som DSB selv har opstillet i udbudsbekendtgørelsen ... og dermed om DSB burde have indhentet eventuelle supplerende oplysninger.

Forsyningsvirksomhedsdirektivet giver mulighed for at anmode om supplerende eller præciserende oplysninger om ansøgninger inden for en passende frist, hvis oplysninger forekommer ufuldstændige eller fejlbehæftede, forudsat fuld respekt af ligebehandling og gennemsigtighed, jf. artikel 76, stk. 4. ...

DSB har som anført i sagsfremstillingen selv forbeholdt sig denne adgang i udbudsbekendtgørelsens punkt 2.1.4 samt forbeholdt sig ret til at verificere referencedatoer i punkt 5.1.9 ...

Hvis DSB reelt var i tvivl om, hvilke dele af HHA-referencen der faldt inden for perioden, burde en målrettet og ensartet afklaring være anvendt frem for at udelukke hele referencen i strid med den offentliggjorte deloptællingsregel for igangværende ydelser. Dette understøttes af Rettens dom af 10. december 2009 i sag T195/08, Antwerpse Bouwwerken NV mod Kommissionen, som fastslår, at ordregivere i medfør af afklaringsadgangen (for dette udbud artikel 76, stk. 4 i forsyningsvirksomhedsdirektivet), har en ret – men ikke pligt – til at indhente supplerende oplysninger, hvis der er indgivet et mangelfuldt eller fejlbehæftet tilbud, medmindre der er tale om åbenlyse fejl, der er nemme at berigtige, hvilket er tilfældet her. Se også Klagenævnet for Udbuds kendelse af 4. april 2025, Røder & Mortensens Eftf. A/S mod Københavns Kommune.

DSB's skøn hviler i denne sag netop på et objektivi forkert grundlag (fejlagtig totaludelukkelse), hvilket falder uden for den vide skønsgrense, når det strider mod egne objektive regler, jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 76 og 78.

Udbudsbekendtgørelsens punkt 5.1.9 ... indeholder en udtrykkeligt formuleret undtagelsesregel for igangværende/løbende referencer:

*"Hence in the case of an ongoing task, only the part of the services already performed at the time of the deadline for application will be included in the evaluation of the reference."* (min understregning)

Denne bestemmelse er ikke vejledende, den er præceptiv. Den fastslår entydigt, at igangværende referencer ikke fuldstændigt kan afskæres blot fordi kontrakt-startdatoen ligger uden for femårsgrænsen. I stedet skal den del af ydelserne, der er udført inden for femårsperioden, medtages i vurderingen. Sammenholdt med udbudsbekendtgørelsens krav om, at *"Only references relating to services carried out at the time of the deadline for application will be given importance in the evaluation"*, er der tale om et generelt, offentliggjort princip om delvis medregning: Alene den del af ydelserne, der ligger uden for femårsperioden, kan lades ude af betragtning – referencen kan ikke udelukkes i sin helhed.

Forsyningsvirksomhedsdirektivets ramme kræver, at udvælgelsen gennemføres efter objektive og forud tilgængelige regler og kriterier, og at ordregiver holder sig inden for disse ved bedømmelsen, jf. artikel 76, stk. 1, litra b, samt artikel 78, stk. 1. DSB's bekendtgjorte regel om igangværende referencer foreskriver udtrykkeligt, at *"only the part of the*

services already performed at the time of the deadline for application will be included” i evalueringen. Totaludelukkelsen af HHA-referencen fraviger dermed en objektiv, forud fastsat regel, som skulle være anvendt i udvælgelsen.

... Totaludelukkelse af den eneste reference, der dokumenterede erfaring med vedligehold og support, med henvisning til at kontraktens startdato lå 12 dage uden for femårsperioden, er åbenbart uforholdsmæssig, når de i ESPD’et angivne datoer samtidig viste, at ydelserne i al væsentlighed var udført inden for perioden.

Når DSB således i stedet valgte at afskære HHA-referencen i sin helhed med den begrundelse, at *”it was not possible to determine which tasks stated in the reference, was carried out within the allowed timeframe of 5 years.”* er dette i direkte modstrid med DSBs egne betingelser. Når en reference omfatter både levering og efterfølgende vedligehold/support, og kontraktstart ligger 12 dage før skæringsdatoen, er det åbenbart, at vedligeholdsydelserne falder ind i femårsperioden.

DSB’s begrundelse om manglende mulighed for at fastslå dette kan ikke føre til totaludelukkelse, når ordregiver selv har valgt en model, hvor igangværende leverancer delvist tæller, og når den samme reference eksplicit nævner *”local maintenance services”*.

Vedligehold og service af billetautomater kan pr. definition ikke påbegyndes, før maskinerne er leveret, installeret og idriftsat. Det er en funktionel forudsætning for ethvert vedligeholdsforhold, at genstandene for vedligeholdet, her 215 TVM’er, faktisk er leveret og i drift. En kontrakt der, som HHA-kontrakten, indebærer levering af 215 billetautomater og derefter løbende vedligehold og support, følger undgåeligt en sekventiel logik:

- Fase 1 (levering): Produktion, transport, installation og idriftsættelse af TVM’erne. Dette er en tidskrævende proces, der ved et projekt af denne størrelse ubestrideligt rækker langt ud over 12 dage;
- Fase 2 (vedligehold): Løbende service, fejlretning, opdateringer, konfiguration og support. Dette kan per definition kun påbegyndes, når leveringsfasen er (i det mindste delvist) gennemført.

Når HHA-kontrakten startede 12 dage inden femårsgrænsens udløb, og kontrakten ubestrideligt indeholder vedligeholdelselementer, er det under enhver rimelig fortolkning en logisk nødvendighed, at vedligeholdsydelserne ikke blev påbegyndt og afsluttet inden for de første 12 dage, men tværtimod strækker sig langt ind i femårsperioden.

DSB har selv bekræftet dette ved i afvisningsskrivelsen at anerkende, at HHA-referencen udtrykkeligt nævner "*local maintenance services*." Dette er en åbenlys indrømmelse af, at referencen indeholder ydelser, der falder inden for femårsperioden. På dette grundlag var det ikke blot muligt at fastslå, hvilke ydelser der var udført inden for perioden; det var indlysende og dokumenteret. DSB's begrundelse om, at det ikke var muligt at afgøre hvilke dele af referencen der var udført inden for de 5 år, er dermed faktisk forkert og i direkte modstrid med DSB's egne konstateringer i afvisningsbrevet.

Hertil kommer, at ESPD'et ... udtrykkeligt angav referencens slutdato (30. juni 2023) og en dateret efterfølgende ordre (juli 2022). DSB var således i besiddelse af daterede oplysninger, der umiddelbart viste, hvilke ydelser der som minimum var udført inden for femårsperioden. Var DSB desuagtet i tvivl, havde DSB i udbudsbekendtgørelsens punkt 5.1.9 ... udtrykkeligt forbeholdt sig ret til at kontakte ansøgeren eller referencekunden til verifikation af referenceoplysningerne, herunder "*the dates of the reference indicated*", ligesom DSB i punkt 2.1.4 havde forbeholdt sig afklaringsadgangen efter artikel 76, stk. 4.

DSB undlod begge dele og valgte i stedet den mest indgribende reaktion, nemlig fuldstændig udelukkelse af referencen. Dette er uforeneligt med proportionalitetsprincippet i artikel 36, stk. 1, og med kravet om udvælgelse efter de offentliggjorte objektive regler og kriterier i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 76, stk. 1, litra b, jf. artikel 78, stk. 1.

#### Særligt om underkriterium 2 (konfigurerbar standardløsning).

DSB's bedømmelse af underkriterium 2 hviler tilsvarende på et objektivi forkert grundlag.

Underkriteriet stiller efter sin ordlyd alene krav om erfaring med "*A standard solution of TVM's in which it is possible to configure the HW and SW*". Der stilles ikke krav om en nærmere beskrivelse af, hvordan konfigurationen udføres – alene om erfaring med en standardløsning, hvori HW og SW kan konfigureres.

Fire af Almex' fem referencer – Rostocker Straßenbahn AG, Leipziger Verkehrsbetriebe GmbH, Deutsche Bahn AG (S-Bahn München) og Hamburger Hochbahn AG – angiver udtrykkeligt, at leverancen er baseret på en "*configurable hardware and software solution*", og gengiver dermed netop underkriteriets eget indhold. Den femte reference (Flytoget) dokumenterer integration af en kundeforbetalt betalingsterminal. DSB's begrundelse om, at det "*was not clearly documented to which extent the references document experience with configuration of a standard*

*solution*”, er således i direkte modstrid med referencernes udtrykkelige ordlyd.

Bedømmelsen ”less than relevant” på underkriterium 2 er dermed udtryk for, at DSB har stillet krav til dokumentationens detaljeringsgrad, som ikke fremgår af det offentliggjorte underkriterium.

Dette er i strid med kravet om udvælgelse efter forud tilgængelige og objektive kriterier, jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 76, stk. 1, litra b, og artikel 78, stk. 1, samt gennemsigtighedsprincippet i artikel 36, stk. 1. Eventuel tvivl kunne og burde være afklaret efter forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 76, stk. 4.”

Særligt vedrørende påstand 1 har DSB gjort gældende:

”Indledningsvist skal DSB bemærke, at Almex’ argumentation om udbudsbekendtgørelsens formulering om igangværende referencer i punkt 5.1.9 ikke er relevant for HHA-referencen. Bestemmelsen/”spillereglen” regulerer ikke referencer, der er påbegyndt før referenceperiodens start og afsluttet i, og DSB har ikke i øvrigt i udbudsbekendtgørelsen ”spille-regler”, som regulerer håndteringen af referencer, der er ældre end referenceperioden. ”Spillereglen” regulerer alene den situation, hvor en referenceopgave fortsat er igangværende på tidspunktet for ansøgningsfristens udløb, og hvor fremtidige, endnu ikke udførte ydelser derfor - og helt oplagt - ikke kan dokumentere allerede opnået erfaring. HHA-referencen var derimod efter Almex’ egne oplysninger en afsluttet reference med slutdato den 30. juni 2023 og med en opstart, der lå forud for referenceperioden. ”Spillereglen” regulerer ikke den foreliggende situation, hvor referencens startdato lå forud for den relevante referenceperiode, således at noget er før og noget er i referenceperioden.

DSB gør i *første række* gældende, at forsyningsvirksomhedsdirektivet forudsætter, at udvælgelsen sker på grundlag af de oplysninger, som ansøgeren selv har indleveret, og at det efter fast praksis påhviler ansøgeren at dokumentere sin tekniske og faglige formåen klart, præcist og tilstrækkeligt.

...

DSB havde i udbudsbekendtgørelsens punkt 5.1.9 fastsat, at ansøgerne skulle afgive en liste over de fem mest betydelige sammenlignelige ydelser udført inden for de seneste fem år før ansøgningsfristens udløb. Det fremgik samtidig, at hver reference skulle indeholde dokumentation for leverancen, herunder en klar beskrivelse af de ydelser, leverancen vedrørte, ansøgerens rolle, værdien, datoen for leverancen og modtageren. DSB gør gældende, at dette krav naturligt indebærer, at det påhvilede

Almex at beskrive HHA-referencen på en måde, der dokumenterede sammenlignelige ydelser med de leverancer, DSB efterspurgte i udbuddet - både i forhold til udbudsbekendtgørelsens udvælgelseskriterier og spørgsmålet om, hvilke dele af referencen, der lå inden for den relevante periode.

Som anført ..., blev der ikke forud for fristen for ansøgning om prækvalifikation stillet spørgsmål af relevans for klagens påstande. Almex kan derfor ikke efterfølgende støtte ret på en uklarhed eller tvivl om, hvordan referencekravet skulle forstås, som Almex ikke søgte afklaret inden ansøgningsfristens udløb.

Almex's HHA-reference var i ESPD'et angivet med startdato den 15. april 2021 og slutdato den 30. juni 2023. Da ansøgningsfristen udløb den 27. april 2026, lå referencens startdato uden for den femårige referenceperiode. Faktuelt er der ikke mellem parterne uenighed om, at referencen er for gammel ift. den anførte referenceperiode, og som angivet i sagsfremstillingen bestrider DSB heller ikke, at det af ESPD'et kan udledes, at der også er udført ydelser indenfor referenceperioden. Referencebeskrivelsen indeholdt imidlertid ikke en opdeling eller nærmere beskrivelse af, hvilke konkrete dele af de beskrevne ydelser der var udført før henholdsvis efter den relevante skæringsdato. Det fremgik heller ikke, hvornår produktion, softwareleverance, test, transport, idriftsættelse, online-monitorering eller lokal vedligeholdelse (eller hvad "lokal vedligeholdelse" i øvrigt måtte være) var udført, eller hvilken del af kontraktværdien, der kunne henføres til ydelser inden for femårsperioden. Det fremgik heller ikke, hvor lang periode med vedligeholdelsen var, idet det mærkes, at DSB's udbudte har en potentielt ganske betydelig vedligeholdelsesperiode tilknyttet.

DSB gør gældende, at det er Almex som ansøger, der bærer risikoen for, at referenceoplysningerne i ESPD'et er tilstrækkeligt klare og fyldestgørende - og at det i første omgang fremgår helt klart, at HHA-referencen er for gammel ift. den anførte referenceperiode, men i øvrigt at det i anden omgang ikke kan udledes, hvad der måtte være udført indenfor referenceperioden. Der kan her henvises til Klagenævnet for Udbuds kendelse af 2. juli 2025, Greenbyte ApS mod Københavns Kommune, hvor Klagenævnet fastslog, at ansøgeren efter fast praksis bærer risikoen for ufuldstændigheder eller uklarheder i sin ansøgning, og at ordregiver derfor lovligt kunne afvise at prækvalificere ansøgeren, fordi de kortfattede referencebeskrivelser ikke med den fornødne sikkerhed dokumenterede opfyldelse af minimumskravene til teknisk og faglig formåen.

Der påhviler således ikke DSB en forpligtelse til selv at rekonstruere Almex's referencebeskrivelse eller foretage en skønsmæssig periodisering af en reference, som Almex ikke selv havde opdelt. DSB bestrider som

nævnt ikke, at der er udført ydelser i referenceperioden og egentlig heller ikke, at drift og vedligeholdelse naturligvis forudsætter en forudgående installation, således at sådanne ydelser naturligt må ligge sidst i en samlet referenceperiode, men heller ikke dette kan udledes af den særdeles kort referencebeskrivelse, hvorfor der ville skulle lægges forudsætninger - eller ligefrem gæt - ind omkring forhold, som ikke er beskrevet.

DSB gør på den baggrund gældende, at HHA-referencen ikke gav DSB et tilstrækkeligt sikkert og objektivt grundlag for at fastslå, hvilke konkrete dele af referencen der skulle indgå i udvælgelsesvurderingen inden for den femårige referenceperiode. DSB var derfor berettiget til at se bort fra referencen i sin helhed. Dette var ikke en fravigelse af de offentliggjorte udvælgelsesregler, men derimod en konsekvens af Almex's egne - herunder manglende - angivelser, der derved ikke udgjorde dokumentation for referencegrundlaget i tilstrækkeligt klart omfang.

### **DSB havde ikke pligt til at anmode om uddybende beskrivelser af Almex's ESPD**

DSB gør i anden række gældende, at forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 76, stk. 4, alene giver ordregiver en ret - og ikke en pligt - til at anmode om supplerende, præciserende eller fuldstændiggørende oplysninger, og at DSB således ikke havde en pligt til at anmode om uddybende beskrivelser af Almex's beskrivelser i ESPD'et ...

Allerede ordlyden "kan" viser, at bestemmelsen ikke pålægger DSB en generel undersøgelses- eller afklaringspligt. Bestemmelsen giver derimod DSB en mulighed for at indhente præciseringer, hvis DSB vurderer, at dette kan ske inden for rammerne af ligebehandling og gennemsigtighed. DSB gør gældende, at Almex ikke kan udlede en retlig pligt for DSB til at præcisere Almex' utilstrækkelige referencebeskrivelse.

Dette er også udtrykkeligt fastslået i Klagenævnet for Udbuds kendelse af 18. december 2025, Vestfyns EL-Anlæg Nr. Åby A/S mod TREFOR El-net A/S, hvor Klagenævnet udtalte:

*"det klare udgangspunkt efter forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 76, stk. 4, er, at ordregiver ikke har en sådan forpligtelse, da bestemmelsen er fakultativ"* (vores understregning)

Klagenævnet fremhævede samtidig, at en eventuel pligt til afklaring efter Rettens dom af 10. december 2009 i sag T-195/08, Antwerpse Bouwwerken NV mod Kommissionen alene har undtagelsens karakter.

Almex' henvisning til Rettens dom af 10. december 2009 i sag T-195/08, Antwerpse Bouwwerken NV mod Kommissionen, hvorefter almindelige fællesskabsretlige principper kan medføre en pligt til at rette henvendelse

til en ansøger, som har indgivet en mangelfuld eller fejlbehæftet ansøgning, hvis der er tale om åbenlys fejl, der er nemme at berigtige, kan ikke føre til, at DSB var forpligtet til at indhente supplerende oplysninger. Dommen vedrører den særlige situation, hvor der foreligger en åbenlys fejl, som er let at berigtige. Den foreliggende sag angår ikke en åbenlys, formel fejl, der uden videre kunne berigtiges, men Almex' manglende dokumentation for, hvilke konkrete ydelser under HHA-referencen der var udført inden for referenceperioden, og hvilken relevans disse ydelser havde.

Det forhold, at DSB i udbudsbekendtgørelsens punkt 5.1.9 havde forbeholdt sig ret til at kontakte ansøgeren eller referencekunden med henblik på verifikation af oplysningerne, ændrer ikke herved. Et forbehold om ret til verifikation er netop en ret, ikke en pligt. Forbeholdet kan ikke forstås således, at DSB var forpligtet til at indhente supplerende oplysninger, hver gang en ansøger havde afgivet en reference, der ikke i sig selv gav et tilstrækkeligt klart grundlag for vurderingen.

DSB gør herefter samlet gældende, at udelukkelsen af HHA-referencen fra udvælgelsesvurderingen var proportional og i overensstemmelse med de offentliggjorte objektive regler og kriterier, samt i øvrigt en naturlig følge af Almex's egne, kortfattede beskrivelser. Beslutningen byggede ikke på en usaglig eller vilkårlig vurdering, men på, at Almex' egen ESPD-angivelse placerede referencens startdato uden for den relevante referenceperiode og ikke indeholdt en tilstrækkelig klar opdeling af de relevante ydelser, således at DSB ikke uden en aktiv inddragelse af Almex efter prækvalifikationsfristens udløb ville kunne vurdere ydelser leveret indenfor referenceperioden hhv. ydelser udenfor. DSB har dermed hverken tilsidesat forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, artikel 76, stk. 1, litra b, eller artikel 78, stk. 1.

### **Også en hypotetisk inddragelse af HHA-referencen ville have ført til samme udfald**

Selv hvis Klagenævnet måtte finde, at HHA-referencen helt eller delvist burde have været inddraget, ville dette ikke have ændret udfaldet af prækvalifikationen, jf. DSB's hypotetiske udvælgelsesvurdering ... Almex ville forsat få en samlet vurdering som "Relevant" (3) ved en inddragelse af HHA-referencen. Selv med en hypotetisk, bedst mulig vurdering (altså 5 point) til HHA-referencen ville Almex forsat ikke have opnået tilstrækkelige point til at blive prækvalificeret ... En sådan vurdering ville imidlertid aldrig kunne rummes i DSB's udvælgelsesmodel, jf. den hypotetiske vurdering ... Hertil kommer, at HHA-referencen i ESPD'et var så kortfattet (og med de andre referencer ensartet) beskrevet, at den heller ikke tilføjede noget nyt eller supplerede på de øvrige udvælgelseselementer. DSB fastholder derfor, at de tre prækvalificerede ansøgere samlet set dokumenterede væsentligt mere relevante og sammenlignelige referencer



i forhold til de ydelser, DSB efterspurgte i udbudsmaterialet, end de ansøgere, der ikke blev prækvalificeret, herunder Almex.

### **DSB har også vurderet korrekt ved udvælgelseskriterium 2**

Almex gør endvidere gældende, at udvælgelseskriterium 2 efter sin ordlyd alene stillede krav om erfaring med "*A standard solution of TVM's in which it is possible to configurate the HW and SW*", og at DSB - ved at bedømme Almex "less than relevant" (2) på dette kriterium - har stillet krav til dokumentationens detaljeringsgrad, som ikke fremgår af det offentliggjorte underkriterium. Det er ikke korrekt og bestrides af DSB, der har foretaget en hel sædvanlig udvælgelsesvurdering rettet mod sammenligneligheden af de udbudte ydelser.

DSB gør gældende, at der ikke er anvendt andre udvælgelseskriterier eller "skjulte" dokumentationskrav. DSB har alene vurderet, om Almex' referencer faktisk dokumenterede relevant og sammenlignelig erfaring med en konfigurerbar standardløsning i overensstemmelse med den offentliggjorte udvælgelsesmetode efter udbudsbekendtgørelsens punkt 5.1.9 ... På grundlag af den sædvanlige gengivelse i udbudsbekendtgørelse måtte det have stået klart for også Almex, at referencerne skulle beskrive de forhold, som DSB skulle lægge vægt på ved vurderingen af, hvilke ansøgere, der havde dokumenteret de mest relevante og sammenlignelige leverancer. Ansøgerne måtte derfor som minimum beskrive de relevante forhold i ESPD'et på en måde, der gjorde det muligt for DSB at identificere, hvilke dele af referencerne der dokumenterede erfaring med de enkelte hovedydelser, og hvorfor disse erfaringer var sammenlignelige med DSB's udbud. DSB kan henvise Klagenævnet for Udbud til det fremlagte bilag B (fortroligt) for de udvalgte ansøgers referencebeskrivelser.

Som anført ... skulle også kriterium 2 læses i sammenhæng med udbuddets samlede genstand. Det fremgik klart af udbudsmaterialet, at DSB ikke blot efterspurgte standardiserede billetautomater, men en samlet løsning, der skulle kunne integreres i DSB's IT-miljø og salgssystemer, herunder med firmware, operativsystem, software, API'er og interfaces til bl.a. printer og betalingsterminal.

DSB har anerkendt og vurderet, at Almex' referencer med formuleringen "*configurable hardware and software solution*" indebar en løsning, hvor noget var blevet konfigureret. Men en sådan formulering dokumenterer ikke i sig selv, hvilken erfaring - eller grad af sammenlignelig erfaring - som Almex måtte have fået med konfiguration af en standardløsning i en sammenlignelig teknisk og operationel kontekst under den (og de) pågældende reference(r).

DSB har ikke anvendt et uoffentliggjort dokumentationskrav, men har alene på helt sædvanlig vis foretaget den relevansvurdering, som fulgte af de offentliggjorte udvælgelseskriterier. Vurderingen var hverken usaglig eller i strid med forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, artikel 76, stk. 1, litra b, eller artikel 78, stk. 1.

DSB havde heller ikke pligt til efter ansøgningsfristens udløb at indhente en uddybning af Almex' referencebeskrivelser. Forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 76, stk. 4, giver alene ordregiver en ret - ikke en pligt - til at anmode om præciseringer, jf. i det hele ovenfor."

Særligt vedrørende påstand 2 har Almex gjort gældende:

"... at Klagenævnet for Udbud på baggrund af det i påstand 1 anførte skal annullere DSB's beslutning af 22. maj 2026 om ikke at prækvalificere Almex, og at Klagenævnet for Udbud skal hjemvise sagen til fornyet, lovlig vurdering efter de offentliggjorte udvælgelseskriterier, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 2 og 3 samt artikel 76, stk. 1, litra b, og artikel 78, stk. 1 i forsyningsvirksomhedsdirektivet."

Særligt vedrørende påstand 2 har DSB gjort gældende:

"DSB bestrider, at der er grundlag for at tage påstand 2 til følge. Principalt baseres det på, at DSB ikke har tilsidesat sine udbudsretlige forpligtelser, subsidiært gøres det gældende - og det fremhæves allerede her - at en afgørelse om annulation forudsætter, at der efter en konkret væsentlighedsvurdering også skal foreligge et forhold, der har påvirket udbuddets forløb eller udfald. Det er ikke tilfældet med forholdene i Almex's påstand 1.

Som anført ... gør DSB gældende, at DSB ikke har handlet i strid med forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, artikel 76, stk. 1, litra b, eller artikel 78, stk. 1 ved ikke at inddrage HHA-referencen i udvælgelsesvurderingen. Allerede derfor foreligger der ingen ulovlig beslutning, som kan danne grundlag for annulation.

DSB gør under alle omstændigheder gældende, at selv hvis Klagenævnet måtte finde, at HHA-referencen helt eller delvist burde have været inddraget, ville dette ikke have haft konkret betydning for udfaldet af prækvalifikationsvurderingen. En annulation forudsætter ikke alene en konstateret overtrædelse, men også at overtrædelsen efter sin karakter og konkrete betydning kan begrunde indgrebet. Selv hvis DSB kunne - eller skulle - have inddraget HHA-referencen, ville det ikke have påvirket Almex's situation i udbuddet.

Klagenævnet kan annullere ulovlige beslutninger og meddele påbud om lovliggørelse, men bestemmelsen indebærer således ikke, at enhver fejl automatisk skal føre til annulation.

Det følger af fast klagenævnspraksis, at en overtrædelse skal have haft konkret betydning for beslutningens udfald. ...

Det gøres gældende, at det samme gælder prækvalifikationsbeslutninger. Klagenævnet kan efter Klagenævnsloven også annullere beslutninger om prækvalifikation, men kun hvor den påberåbte - og i givet fald konstaterede - fejl kan have haft betydning for udvælgelsen. Det er ikke tilstrækkeligt at påvise en mulig fejl ved en del af vurderingen, hvis ansøgeren under alle omstændigheder ikke ville være blevet udvalgt. Der henvises herved til Klagenævnet for Udbuds kendelse af 24. oktober 2011, Kinnarps A/S mod VUC Sønderjylland, hvor Klagenævnet konstaterede flere fejl på prækvalifikationsstadiet, men ikke tog annulationspåstanden til følge, idet fejlene ikke kunne antages at have påvirket klagerens eller øvrige ansøgers mulighed for at indgive en ansøgning, som kunne føre til prækvalifikation, jf. kendelsen, side 10, ad påstand 6.

DSB's udvælgelsesmetode fremgik af udbudsbekendtgørelsen ... Referencerne skulle alene anvendes som grundlag for udvælgelsen blandt de egnede ansøgere. DSB skulle således udvælge tre ansøgere på grundlag af en vurdering af, hvilke ansøgere der samlet set havde dokumenteret de mest sammenlignelige leverancer i forhold til de udvælgelseskriterier, der var beskrevet i udbudsmaterialet.

DSB gør gældende, at HHA-referencens indhold under alle omstændigheder ikke kunne have ændret den samlede vurdering af Almex. HHA-referencen var i Almex' ESPD meget kortfattet beskrevet, og dokumenterede ikke support- og vedligeholdelsesydelser, der var sammenlignelige med de ydelser DSB efterspurgte i udbuddet. Den samlede beskrivelse af support og vedligeholdelse var alene "*Responsibility of local maintenance services*", og referencen indeholdt dermed ingen nærmere oplysninger om, hvilke support- og vedligeholdelsesydelser Almex udførte, i hvilket omfang eller i hvilken periode, med hvilket serviceniveau eller med hvilken organisering.

Parterne er enige om - og det kan også konstateres af Almex's udfyldte ESPD ... at HHA-referencen var den eneste af Almex's referencer, som angav noget som helst om support og vedligeholdelse, herunder med den fulde beskrivelse som værende "*local maintenance services*". Efter DSB's modtagelse af klageskriftet var der på DSB's initiativ en dialog mellem parterne, idet DSB som følge af klagen iværksatte en "hypotetisk udvælgelsesvurdering" af også HHA-referencen. Selv hvis HHA-referencen var indgået i vurderingen, dokumenterer den kortfattede

beskrivelse imidlertid ikke reel erfaring med onsite og remote vedligehold og support på et niveau sammenligneligt med ydelserne i DSB's udbud

...

Og selv hvis HHA-referencen hypotetisk blev tillagt maksimal pointmæssig betydning under det fjerde element, ville Almex fortsat ligge under Sigma, Flowbird og Scheidt & Bachmann. En inddragelse af HHA-referencen, og heller ikke sammenholdt med Almex' indsigelse vedrørende udvælgelseskriterium 2, ville derfor ikke have bragt Almex blandt de tre ansøgere, der skulle prækvalificeres.

DSB gør på den baggrund gældende, at selv hvis Klagenævnet måtte finde, at HHA-referencen helt eller delvist burde have været inddraget, ville dette ikke have medført, at Almex skulle have været prækvalificeret. Den påståede fejl har derfor ikke haft en konkret og relevant indvirkning på resultatet af udvælgelsesvurderingen.

DSB gør videre gældende, at en annulation i den foreliggende situation ville være uproportional. Der er ikke tale om en tilsidesættelse af udbudsproceduren, anvendelse af ikke-offentliggjorte udvælgelseskriterier (ift. underkriterium 2) eller forskelsbehandling, der har påvirket prækvalifikationens resultat. Referencerne skulle alene anvendes til udvælgelse blandt de egnede ansøgere, og DSB har på dette grundlag foretaget en saglig vurdering af, hvilke ansøgere der dokumenterede de mest sammenlignelige leverancer. Når det samtidig kan konstateres, at selv hvis HHA-referencen hypotetisk blev inddraget, selv hvis den fik maksimal point (hvilket der ingenlunde er grundlag for) og selv hvis Almex' anbringende om udvælgelseskriterium 2 inddrages, ville Almex fortsat ikke kunne have opnået tilstrækkelig score til prækvalifikation, er der ikke grundlag for annulation.

DSB gør på den baggrund samlet gældende, at betingelserne for annulation efter klagenævnsløven § 13, stk. 1, nr. 2 og 3 ikke er opfyldt. Almex' påstand 2 bør derfor ikke tages til følge."

### Ad uopsættelighed og interesseafvejning

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

### Klagenævnet udtaler

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

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

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

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

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

På denne baggrund vurderer klagenævnet klagen sådan:

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

#### Ad påstand 1

##### *Referencen fra Hamburger Hochbahn AG*

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens punkt 5.1.9, at ansøgeren skal angive referencer for de betydeligste, sammenlignelige ydelser de seneste 5 år fra fristen for ansøgning om prækvalifikation, som var den 27. april 2026. Det er ubestridt, at referencen fra Hamburger Hochbahn AG havde en startdato den 15. april 2021 og dermed et starttidspunkt forud for perioden på 5 år.

Det kan ubestridt lægges til grund, at der er udført ydelser inden for referencerperioden. Beskrivelsen af referencen indeholder ikke en opdeling eller

nærmere beskrivelse af ydelserne, og hvornår disse blev udført, herunder hvornår produktion af hardware, levering af software inklusive test, transport, online-monitorering eller lokal vedligeholdelse blev udført, eller hvilken del af kontraktværdien, der kan henføres til ydelser inden for femårsperioden. Det fremgår heller ikke, hvor lang perioden med vedligeholdelse varede.

Det er klagenævnets vurdering, at DSB på den baggrund var berettiget til at se bort fra referencen i sin helhed, da DSB ikke med den fornødne sikkerhed kunne udlede, hvornår og i hvilket omfang service og vedligehold var udført inden for perioden på 5 år, og da Almex som ansøger bærer risikoen for ufuldstændigheder eller uklarheder i sin ansøgning.

Almex har gjort gældende, at DSB burde have afklaret, hvilke dele af referencen der faldt inden for perioden, hvis der var reel tvivl herom, i stedet for at udelukke hele referencen.

Det følger af forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 76, stk. 4, at når de oplysninger eller dokumenter, som de økonomiske aktører skal indsende, er eller synes at være ufuldstændige eller fejlbehæftede, eller når der mangler specifikke dokumenter, kan ordregivende enheder, medmindre andet er fastsat i lovgivningen, anmode de pågældende økonomiske aktører om at indsende, supplere, præcisere eller fuldstændiggøre de relevante oplysninger eller dokumentationen inden for en passende frist, hvis sådanne anmodninger fremsættes under fuld overholdelse af principperne om ligebehandling og gennemsigtighed.

Det følger heraf og af klagenævnets praksis, at en ordregiver har ret, men ikke pligt til at indhente supplerende oplysninger, hvis der er indgivet en mangelfuld eller fejlbehæftet ansøgning.

Rettens dom af 10. december 2009 i sag T-195/08, Antwerpse Bouwerken NV mod Kommissionen, hvorefter almindelige fællesskabsretlige principper kan medføre en pligt til at rette henvendelse til en ansøger, som har indgivet en mangelfuld eller fejlbehæftet ansøgning, hvis der er tale om åbenlyse fejl, der er nemme at berigtige, kan ikke føre til, at DSB i den foreliggende situation havde pligt til at anmode Almex om yderligere oplysninger vedrørende referencen.

Det forhold, at DSB i udbudsbekendtgørelsens punkt 5.1.9 havde forbeholdt sig ret til at kontakte ansøgeren eller referencekunden med henblik på verifikation af oplysningerne, kan heller ikke føre til et andet resultat.

Almex har gjort gældende, at det var åbenbart uforholdsmæssigt at udelukke den eneste reference, der dokumenterede erfaring med vedligehold og support, når de angivne datoer i ESPD'et viste, at ydelserne i al væsentlighed var udført inden for referenceperioden.

Det følger af Rettens dom af 10. december 2009 i sag T-195/08, Antwerpse Bouwerken NV mod Kommissionen, præmis 57, at proportionalitetsprincippet indebærer, at den ordregivende myndighed, når den skal tage stilling til et tvetydigt tilbud, og når en anmodning om yderligere oplysninger vedrørende indholdet af det pågældende tilbud kan garantere retssikkerheden på samme måde som en direkte afvisning af det pågældende tilbud, skal anmode den pågældende ansøger om præciseringer frem for at vælge en klar afvisning af dennes tilbud.

I denne sag er der imidlertid ikke tale om et tvetydigt tilbud, men derimod selve fraværet af oplysninger, der gjorde det muligt for DSB at fastslå, om Almex skulle prækvalificeres. Klagenævnet finder herefter, at heller ikke proportionalitetsprincippet kan føre til, at DSB i den foreliggende situation havde pligt til at anmode Almex om at verificere referenceoplysningerne, herunder "the dates of the reference indicated", sådan som DSB havde forbeholdt sig ret til at gøre i udbudsbekendtgørelsens punkt 5.1.9.

#### *Udvælgelseskriterium 2)*

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens punkt 2.1 og af materialet fra informationsmødet den 14. april 2026, at der er tale om en omfattende modernisering af DSB's billetautomater, hvor DSB efterspurgte en samlet løsning, der skulle kunne integreres i DSB's IT-miljø og salgssystemer, herunder med firmware, operativsystem, software, API'er og interfaces til bl.a. printer og betalingsterminal, og at der således ikke var tale om standardiserede billetautomater.

I udbudsbekendtgørelsens punkt 5.1.9 er fastsat bl.a.:

"In the evaluation of which candidates have documented the most relevant supplies, the contracting entity will award points to the candidate on

a scale from 1-5 for each main services, based on the extent to which the references, combined, document relevant experience in providing the main services. On this basis, the candidate will be awarded a total score calculated as the average number of points awarded for the main services.”

Det fremgår af samme punkt, at DSB ved udvælgelsen bl.a. ville lægge særlig vægt på fire kriterier, herunder at ansøgeren havde erfaring med ”2) A standard solution of TVM’s in which it is possible to configure the HW and SW”.

Af DSB’s prækvalifikationsnotat fremgår bl.a.:

”Overall, the references demonstrate less than relevant experience with configuration of hardware and software. It was not clearly documented to which extent the references document experience with configuration of a standard solution, which makes it unclear to which degree it is possible to configure the hardware and software.”

DSB har under sagen oplyst, at DSB vurderede, at Almex’ referencer med formuleringen ”configurable hardware and software solution” indebar en løsning, hvor noget var blevet konfigureret, men at en sådan formulering ikke i sig selv dokumenterede, hvilken erfaring – eller grad af sammenlignelig erfaring – Almex måtte have fået med konfiguration af en standardløsning i en sammenlignelig teknisk og operationel kontekst under de pågældende referencer.

En ordregiver har et vidt skøn ved vurderingen af, hvilke ansøgere blandt de egnede der efter de fastsatte kriterier er bedst egnede og derfor skal prækvalificeres. Klagenævnet sætter ikke sit eget skøn i stedet for en ordregivers saglige skøn, og nævnet har ikke mulighed for selvstændigt at vurdere relevansen af ansøgernes referencer, herunder i hvilken grad referencerne opfylder kravene i udvælgelseskriterierne. En ordregivers skøn kan efter fast praksis kun tilsidesættes, hvis det er usagligt, hviler på et objektivt forkert grundlag, eller hvis ordregiveren åbenbart har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregiverens skøn.

Afgørelsen af, om og i hvilket omfang en reference er relevant, må træffes dels ud fra beskrivelsen af den udbudte kontrakt, dels ud fra de krav til referencerne, som er beskrevet i udbudsmaterialet, og dels på grundlag af de



oplysninger, der er anført i ansøgningen om prækvalifikation. Ansøgeren bærer efter fast praksis risikoen for ufuldstændigheder eller uklarheder i ansøgningen.

Efter indholdet af udvælgelseskriteriet sammenholdt med beskrivelsen af den udbudte kontrakt og indholdet af Almex' ESPD samt oplysningerne i prækvalifikationsnotatet er det klagenævnets vurdering, at DSB har foretaget bedømmelsen i overensstemmelse med udbudsmaterialet, og at der ikke er grundlag for at konstatere, at DSB's skøn hviler på et objektivi forkert grundlag, eller at DSB åbenbart har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregivers skøn.

På den baggrund finder klagenævnet på det foreløbigt foreliggende grundlag, at der ikke er udsigt til, at påstanden vil blive taget til følge.

#### Ad påstand 2

Det følger af det, der er anført under påstand 1, at der på det foreløbigt foreliggende grundlag ikke er udsigt til, at påstanden vil blive taget til følge.

Betingelse nr. 1 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.

Jesper Stage Thusholt