

K E N D E L S E

Apovac F.M.B.A.  
(advokat Michael Lund Nørgaard, København)

mod

Region Midtjylland  
Region Nordjylland  
Region Syddanmark  
Region Sjælland  
og  
Region Hovedstaden  
(advokat Anne Bergholt Sommer og advokat Christoffer Goul Kiliņ Andersen, Aarhus)

Intervenient:  
European Lifecare Group A/S  
(advokat Nick Bronstein, København)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 325692-2026 af 8. maj 2026, offentliggjort den 12. maj 2026, genudbød Region Midtjylland, Region Nordjylland, Region Syddanmark, Region Sjælland og Region Hovedstaden (herefter "regionerne") i regi af Regionernes Fælles Indkøb som offentligt udbud en kontrakt vedrørende løbende udførelse af vaccinationer i privat regi. Udbuddet blev gennemført i henhold til udbudslovens afsnit III (light-regimet), idet udbuddet vedrørte indkøb af sociale og andre specifikke tjenesteydelser over tærskelværdien.

Ved udløbet af tilbudsfristen den 18. maj 2026 havde regionerne modtaget konditionsmæssige tilbud fra Apovac F.M.B.A. (herefter "Apovac") og European Lifecare Group A/S (herefter "ELCG"). Den 22. maj 2026 meddelte

regionerne Apovac, at regionerne havde besluttet at indgå kontrakt med ELCG.

Den 1. juni 2026 indgav Apovac klage til Klagenævnet for Udbud over regionerne. Apovac fremsatte ved klagens indgivelse anmodning om, at klagenævnet i medfør af lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 2, skulle beslutte, at klagen skulle have opsættende virkning.

Klagenævnet har besluttet ikke at tage stilling til påstanden om opsættende virkning, men i stedet afgøre sagen. Parterne har haft lejlighed til at komme med afsluttende bemærkninger.

Apovac har nedlagt følgende påstande:

#### Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at regionerne har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, jf. udbudslovens § 2, jf. udbudslovens § 186, ved ikke at evaluere tilbuddet fra Apovac på evalueringskrav 6.2 og 6.7 i overensstemmelse med udbuddets angivne fremgangsmåde for evaluering af tilbud.

#### Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at regionerne har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, jf. udbudslovens § 2, jf. udbudslovens § 186, ved ikke at inddrage alle oplysninger i Apovacs tilbud og dermed lægge faktisk forkerte oplysninger vedrørende uddannelse af personale, der anvendes ved sygdom, til grund ved evalueringen af tilbuddet.

#### Påstand 3

Klagenævnet skal annullere regionernes beslutning af 22. maj 2026 om at tildele kontrakt til ELCG, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1.

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

ELCG har anmodet om tilladelse til at intervenere i sagen. Ved brev af 9. juni 2026 har klagenævnet meddelt tilladelse til, at ELCG intervenerer i sagen til støtte for regionerne.

## Sagens nærmere omstændigheder

Af udbudsbekendtgørelsen fremgår, at udbuddet omfatter vaccinationssteder drevet af private aktører til vaccination af en særlig målgruppe, der tilbydes vaccination mod covid-19 og influenza. Kontrakten er angivet til at vare fra den 15. juni 2026 til den 20. december 2026 med mulighed for to kortvarige fornyelser. Udbuddet er inddelt i fem delkontrakter, der hver dækker én region. Tilbudsgiverne skal afgive tilbud på alle delkontrakter.

Af udbudsbetingelserne fremgår bl.a.:

### ”13 Tildelingskriterium

#### 13.1 Generelt

Identificering af det økonomiske mest fordelagtige tilbud vil ske ved anvendelse af tildelingskriteriet ”Bedste forhold mellem pris og kvalitet” på baggrund af følgende underkriterier og vægtninger:

Underkriterier	Vægtning
Pris, jf. pkt. 13.2	70 %
Kvalitet, jf. pkt. 13.3	30 %

Evalueringen af de enkelte tilbud i forhold til det kvalitative underkriterium vil ske som anført nedenfor under pkt. [13.3] ved benyttelse af nedenstående pointskala:

Beskrivelse af trin	Point
Bedst mulige opfyldelse af kriteriet	0
Glimrende/fortrinlig opfyldelse af kriteriet	1
God/meget tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet	2
Over middel i opfyldelse af kriteriet	3
Middel/tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet	4
Under middel i opfyldelse af kriteriet	5
Mindre tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet	6
Utilstrækkelig opfyldelse af kriteriet	7
Dårlig opfyldelse af kriteriet	8

Der tildeles point for hvert evalueringskrav i overensstemmelse med ovenstående pointskala. Evalueringskravene under vægter med den angivne vægt. Der beregnes på denne baggrund et pointtal for hvert underkriterium. Pointtallet vil således være et beregnet tal med decimaler.

Den endelige evaluering vil ske ved brug af en prismodel. Ved anvendelse af en prismodel, vil en afvigelse fra bedst mulige opfyldelse af Ordregivers evalueringskrav blive vurderet som en meromkostning, som vil blive tillagt Tilbudsgivers samlede tilbudssum i evalueringen. Der tillægges altså en evalueringsteknisk omkostning for hvert point, der opnås på ovenstående skala for de kvalitative underkriterier. Størrelsen af denne omkostning bestemmes ud fra et omregningsbeløb, som er beskrevet i det nedenstående. Beregningen sker som følger:

- Et omregningsbeløb identificeres ved at tage gennemsnittet af tilbudspriserne og dividere det med 8 (det maksimale antal point, som kan tildeles på de kvalitative underkriterier).
- For hvert kvalitativt underkriterium ganges de tildelte point (på skalaen fra 8-0) med omregningsbeløbet.
- Dette beløb indgår herefter i det samlede evalueringsbeløb med den vægtning, som fremgår i skemaet ovenfor ud for det pågældende underkriterium.
- Den samlede tilbudspris indgår i det samlede evalueringsbeløb med den vægtning, som fremgår i skemaet ovenfor.
- De vægtede beløb for alle underkriterierne lægges sammen, og tilbuddet [tilbuddene], som herefter har de[t] samlede laveste evalueringsbeløb, er de[t] vindende tilbud og tildeles en kontrakt.

...

### **13.1.1 Særligt vedrørende tildeling af delkontrakter**

Tildelingsvurderingen foretages samlet for alle delkontrakter.

...

### **13.3 Kvalitet**

”Kvalitet i opgaveudførelsen” vurderes ud fra de evalueringskrav, der i henhold til angivelserne i Kontraktbilag 2.

I Kontraktbilag 2 har Ordregiver angivet, hvad der lægges vægt på i forbindelse med denne vurdering. Hvert evalueringskrav indgår med lige vægt i evalueringen.

Tilbudsgiver skal ved sin besvarelse følge vejledningen i Kontraktbilag 2 (Kravspecifikation og løsningsbeskrivelse).

Tilbuddene evalueres for så vidt angår underkriteriet ”Kvalitet” særskilt i forhold til en absolut standard.”

Af kravspecifikationen fremgår om evalueringskravene bl.a.:

### ”Evalueringskrav

Tilbudsgiver er ikke forpligtet til at opfylde evalueringskrav.

I kolonnen ”Tilbudsgivers besvarelse” i nedenstående skema opfordres Tilbudsgiver til at beskrive, hvordan Tilbudsgiveren lever op til evalueringskravet.

Ved besvarelsen opfordres Tilbudsgiver til klart og tydeligt at beskrive de efterspurgte oplysninger, så det fremgår fyldestgørende, hvad der konkret er omfattet af tilbuddet (fx hvad der leveres, hvornår der leveres, hvordan der leveres og af hvem der leveres eller andre faktorer, som har betydning for opfyldelsen af evalueringskravet).

Såfremt Tilbudsgiver har forsømt at svare på løsningen af et evalueringskrav, eller besvarelsen vurderes at være ufuldstændig eller uklar, så vil det påvirke evalueringen af tilbuddet negativt.

...

6.2	EK	<p><i>Kun gældende for delkontrakt 1 – Region Nordjylland</i></p> <p>Leverandøren skal på adresseniveau komme med forslag til, hvor Leverandøren vil placere Vaccinationsstederne, jf. K 6.1.</p> <p>Leverandøren skal beskrive, hvordan Leverandøren vil sikre egnede lokaler til Vaccinationsstederne.</p> <p>Leverandørens Vaccinationssteder er et supplement til Kundens egne vaccinationscentre. Leverandøren skal beskrive, hvordan Leverandøren kan bidrage til, at der sikres et bredt tilgængeligt vaccinationstilbud i Region Nordjylland.</p> <p>Det vægter positivt,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• hvis Vaccinationsstederne er placeret med fokus på tilgængelighed og nærhed for borgere (fx tæt på indkøbssteder, idrætsanlæg, kultursteder, offentlige trafikknudepunkter),</li> <li>• hvis der er Vaccinationssteder i områder med høj befolkningstæthed,</li> <li>• hvis Vaccinationsstederne er placeret, så der samlet set med Kundens vaccinationscentre er en stor geografisk dækning i Kundens region.</li> </ul>
-----	----	--

...

6.7	EK	<p><i>Kun gældende for delkontrakt 2 – Region Midtjylland</i></p> <p>Leverandøren skal på adresseniveau komme med forslag til, hvor Leverandøren vil placere Vaccinationsstederne, jf. K 6.6.</p> <p>Leverandøren skal beskrive, hvordan Leverandøren vil sikre egnede lokaler til Vaccinationsstederne.</p> <p>Leverandørens Vaccinationssteder er et supplement til Kundens egne vaccinationscentre. Leverandøren skal beskrive, hvordan Leverandøren kan bidrage til, at der sikres et bredt tilgængeligt vaccinationstilbud i Region Midtjylland.</p> <p>Det vægter positivt,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• hvis Vaccinationsstederne er placeret med fokus på tilgængelighed og nærhed for borgere (fx tæt på indkøbssteder, idrætsanlæg, kultursteder, offentlige trafikknudepunkter),</li> <li>• hvis der er flere Vaccinationssteder i områder med høj befolkningstæthed,</li> <li>• hvis Vaccinationsstederne er placeret, så der samlet set med Kundens vaccinationscentre er en stor geografisk dækning i Kundens region, og</li> <li>• det vægter desuden positivt, hvis der kan etableres Vaccinationssteder i følgende byer:</li> </ul> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Kommune</th> <th>By</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>...</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Kommune	By	...	
Kommune	By					
...						

...

7.13	EK	<p>Leverandøren skal beskrive, hvordan Leverandøren vil sikre at have tilstrækkeligt personale til bemanding af Leverandørens Vaccinationssteder, samt hvordan Leverandøren vil oplære sit personale.</p> <p>Der lægges vægt på,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• at Leverandøren har en konkret og realistisk plan for rekruttering af personale,</li> <li>• at Leverandøren har en konkret og realistisk procedure til sikring af tilstrækkeligt personale i forbindelse med sygdom eller andet fravær samt</li> <li>• at Leverandøren har en konkret og realistisk plan for oplæring af personalet, herunder korrekt injektionsteknik, korrekt registrering i DDV samt observation af borgerne efter vaccination.</li> </ul>
------	----	---

...”

Apovacs tilbud, herunder besvarelsen for så vidt angår evalueringskrav 7.13, er fremlagt for klagenævnet med sit fulde indhold.

Af regionernes evalueringsnotat fremgår om Apovacs tilbud:

...”

Underkriterium	Point	Vægtet point	Kvalitativ evalueringssum
Kvalitet	1,00	0,30	1.445.285

Regionerne har i relation til underkriteriet Kvalitet lagt vægt på følgende:

Der er ved evalueringen taget udgangspunkt i de tilbudte Faste Vaccinationssteder.

Apovac F.M.B.A. (Herefter Apovac) er over middel i opfyldelse af kriteriet om, hvordan Apovac vil placere vaccinationsstederne i Region Nordjylland.

Det vægtes positivt, at Apovac overordnet har beskrevet, hvordan de foreslåede vaccinationssteder kan bidrage til et bredt tilgængeligt vaccinationstilbud i Region Nordjylland, herunder med fokus på tilgængelighed og nærhed for borgerne. Det tillægges endvidere positiv vægt, at Apovac har forholdt sig til placering af vaccinationssteder i områder med høj befolkningstæthed.

Herudover er der enkelte mangler i den geografiske dækning, herunder manglende konkret adresse på et vaccinationssted, hvilket trækker ned i den samlede bedømmelse.

Apovac har på bedst mulig måde beskrevet, hvordan Apovac vil sikre egnede lokaler til vaccinationsstederne i Region Nordjylland.

Apovac har på glimrende vis beskrevet, hvordan Apovac i Region Midtjylland vil placere vaccinationsstederne.

Det vægtes positivt, at Tilbudsgiver tilbyder en samlet løsning, hvor vaccinationsstederne er placeret med et fokus på tilgængelighed og nærhed for borgerne, samt at Apovac har sikret tilstedeværelse af vaccinationssteder i områder med høj befolkningstæthed. Placeringen af vaccinationsstederne sikrer sammen med Region Midtjyllands egne vaccinationsscentre et bredt tilgængeligt vaccinationstilbud med stor geografisk dækning i Region Midtjylland. Dog er der for Region Midtjylland usikkerhed omkring placeringen af flere vaccinationsstederne, da der mangler adresser, hvilket trækker ned.

Apovac har på bedst mulig måde beskrevet, hvordan Apovac vil sikre egnede lokaler til vaccinationsstederne i Region Midtjylland.

...

Apovac har på meget tilfredsstillende vis beskrevet, hvordan Apovac vil sikre tilstrækkelig bemanning af regionernes vaccinationssteder.

Apovac præsenterer fint en plan for rekruttering af personale, men der savnes en yderligere konkretisering af planen, der på denne måde kunne gøre planen mere realistisk, herunder hvis planen var ført et led længere ud ift. apotekerne samt et tidsmæssigt perspektiv.

Det tillægges positiv vægt, at Apovac har en konkret og realistisk procedure for håndtering af sygdom og andet fravær, herunder tiltag til at sikre fortsat tilstrækkelig bemanning ved uforudsete personalemæssige udfordringer. Ligeledes vægtes det positivt, at Apovac præsenterer en konkret og realistisk plan for oplæring af personale, dog er det uklart, om det personale, der anvendes ved sygdom, har modtaget den beskrevne oplæring.”

Apovac har i sagen fremlagt ”Støttebilag 6”, der navnlig indeholder en ”følsomhedsanalyse”, som viser betydningen for den samlede evalueringssum af færre point til de i sagen berørte evalueringskrav.

### Parternes anbringender

#### Ad påstand 1

Apovac har gjort gældende, at regionerne i strid med grundlæggende udbudsrætlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed, jf. udbudslovens § 2, ikke har evalueret Apovacs tilbud i overensstemmelse med udbudsbetingelsernes angivne evalueringsmetode.

Af udbudsbetingelsernes pkt. 13.1 fremgår, at der tildeles point for hvert evalueringskrav i overensstemmelse med den angivne pointskala, hvilket må forstås således, at evalueringerne ”bedst mulig”, ”glimrende”, ”meget tilfredsstillende” og ”over middel” omsættes til henholdsvis ”0”, ”1”, ”2” og ”3” point.

Apovacs tilbud har opnået 3 point svarende til ”over middel” på evalueringskrav 6.2, 1 point svarende til ”glimrende” på evalueringskrav 6.7 og 2 point svarende til ”meget tilfredsstillende” på evalueringskrav 7.13, hvilket dog ikke er i overensstemmelse med den beskrevne evaluering af tilbuddet.

Det fremgår af evalueringskrav 6.2 og 6.7, at tilbudsgiver skal beskrive placeringen af vaccinationsstederne og tilbudte egnede lokaler. Af evalueringsnotatet fremgår, at regionerne har vurderet, at Apovacs tilbud er over middel i opfyldelse af kriteriet om, hvordan Apovac vil placere vaccinationsstederne i Region Nordjylland, og på bedst mulig måde beskriver, hvordan Apovac vil sikre egnede lokaler til vaccinationsstederne i Region Nordjylland. Regionerne har ikke foretaget en samlet kvalitativ bedømmelse af evalueringskravene, men har i stedet fastsat pointene for Apovacs tilbud alene på baggrund af regionernes vurdering af elementet ”placering af vaccinationsstederne”. Regionerne har derved ikke inddraget hele tilbudsbeskrivelsen i deres evaluering.

Det fremlagte støttebilag 6 indeholder en beregning af evalueringen, som den ville have set ud, hvis regionerne havde inddraget alle elementer af tilbuddet i deres evaluering af evalueringskrav 6.2 og 6.7.

Det er udokumenteret, at regionerne har foretaget en samlet bedømmelse og pointgivning i forhold til evalueringskrav 6.2 og 6.7. Apovac har derimod påvist, at der var fejl i regionernes evaluering, fordi det ikke af evalueringsnotatet fremgår, at regionerne har tildelt point for hvert evalueringskrav som foreskrevet i udbudsbetingelsernes pkt. 13.1. Regionerne har endvidere enten bevidst eller ubevidst glemt at sammentrække evalueringen i en konklusion.

For en rimelig og normalt påpasselig tilbudsgiver forekommer regionernes evaluering af evalueringskrav 6.2 og 6.7 at være begrænset til, hvordan tilbudsgiver vil placere vaccinationsstederne i Region Nordjylland. Regionerne har således glemt at inddrage evalueringstemaet vedrørende sikring af egnede lokaler.

Da evalueringen således ikke har været i overensstemmelse med udbudsbetingelsernes angivne evalueringsmetode, skal regionerne foretage en ny evaluering.

Regionerne har gjort gældende, at evalueringen af Apovacs tilbud er sket i overensstemmelse med den angivne evalueringsmodel og principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2.

Det fremgår af udbudsbetingelsernes pkt. 13.1 og 13.3, at underkriteriet ”Kvalitet” vil blive vurderet på grundlag af de evalueringskrav, der er angivet i kravspecifikationen, at evalueringen vil ske med inddragelse af de elementer, som regionerne for hvert evalueringskrav har angivet at ville lægge vægt på, og at regionerne vil tildele point for hvert evalueringskrav i overensstemmelse med pointskemaet i udbudsbetingelserne.

Der er således ikke fastsat pointgivende eller vægtede delkriterier for evalueringskravene. I stedet beror regionernes evaluering på en samlet bedømmelse af de elementer, der er angivet under evalueringskravene, og der er givet en samlet pointtildeling for hvert af evalueringskriterierne.

Evalueringskrav 6.2 og 6.7 vedrører etablering, sikring og placering af vaccinationssteder i henholdsvis Region Nordjylland og Region Midtjylland.

Det fremgår, at evalueringen af tilbuddene vil ske på baggrund af tilbudsgivers beskrivelse af vaccinationsstedernes geografiske placering, sikring af egnede lokaler og bidrag til sikring af et bredt tilgængeligt vaccinationstilbud i den pågældende region. Det fremgår videre, at regionen vil foretage en samlet kvalitativ vurdering med inddragelse af de elementer, der konkret er angivet under evalueringskravet.

Evalueringsnotatet indeholder en opsummering og begrundelse for resultatet af regionernes evaluering af tilbuddene, herunder også den kvalitative evaluering. I overensstemmelse med udbudsbetingelserne og kravsspecifikationen har regionerne foretaget en samlet, kvalitativ evaluering af Apovacs opfyldelse af evalueringskravene 6.2 og 6.7, herunder inddraget hvordan Apovac har oplyst at ville opfylde de angivne elementer for at etablere, sikre og placere vaccinationsstederne.

Regionernes angivelse af, at Apovacs tilbud for så vidt angår placeringen af vaccinationsstederne havde en ”over middel opfyldelse” for Region Nordjylland og en ”glimrende opfyldelse” for Region Midtjylland, knytter sig til, hvordan vaccinationsstederne vil blive placeret i regionen og ikke kun til den rent geografiske placering, som blot var et af elementerne i evalueringen. Af evalueringsnotatet fremgår endvidere, hvordan regionen har bedømt tilbuddet i forhold til de øvrige elementer i evalueringskravene, herunder hvilke forhold der er tillagt positiv vægt, og hvilke forhold der har trukket ned i bedømmelsen. Formuleringerne, der er brugt til at beskrive, hvordan regionerne har vurderet elementerne i Apovacs tilbud, er terminologisk sammenfaldende med ordlyden i pointmodellen. Dette indebærer imidlertid ikke, at regionerne har foretaget en særskilt pointmæssig bedømmelse af de enkelte elementer eller har foretaget en ændring af evalueringsmodellen, men er alene et udtryk for en kvalitativ beskrivelse af, at dette forhold er vurderet positivt i den samlede vurdering af evalueringskravet.

Regionerne har således ikke som påstået af Apovac begrænset deres evaluering til alene at angå den geografiske placering af vaccinationsstederne.

Apovacs beregning i støttebilag 6 tager ikke højde for alle elementerne i evalueringsmodellen og afspejler dermed ikke den beskrevne evalueringsmodel eller den vurdering, som er foretaget af regionerne.

Der er ikke i udbudsmaterialet grundlag for at reducere evalueringen til alene af angå to elementer, da evalueringskravene 6.2 og 6.7 bestod af en flerhed af forhold og elementer, der indgik i regionernes samlede vurdering af evalueringskravenes opfyldelse. Der er heller ikke i udbudsmaterialet grundlag for at fortolke de anførte elementer under evalueringskravene som selvstændige pointgivende delkriterier, da det udtrykkeligt fremgår, at der vil blive tildelt point for en samlet bedømmelse af hvert evalueringskrav.

Der kan ikke i et udbud efter udbudslovens afsnit III indlægges en forpligtelse for ordregiver til udtrykkeligt at angive, hvor mange point der er tildelt for det enkelte evalueringskrav. Forholdet har endvidere højst betydning for bedømmelsen af formaliteterne i regionernes begrundelse og således ikke for lovligheden af regionernes tildeling.

Apovacs beskrivelse af delkonklusioner og devalueringer beror på en misforståelse af evalueringsmodellen og den faktisk foretagne evaluering. Regionerne har således ikke foretaget devalueringer eller lavet delkonklusioner, men har inddraget alle dele af evalueringskravenes indhold i en samlet evaluering af hvert af de omhandlede krav, og er på baggrund heraf nået til en samlet konklusion af Apovacs opfyldelse af kravet. Konklusionen er angivet i evalueringsnotatets opsummering, og point er tildelt i overensstemmelse med den offentliggjorte pointskala. Det forhold, at regionerne brugte samme ordlyd som i et af trinene i pointskalaen til at beskrive, hvordan Apovac ville sikre egnede lokaler, indebar ikke, at der blev tildelt særskilt point herfor. I så fald ville evalueringen netop have været i strid med den foreskrevne evalueringsmodel. Forholdet kan højst udgøre en formel fejl ved regionernes begrundelse, jf. udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2, som ifølge fast klagenævnspraksis ikke har betydning for lovligheden af en tildelingsbeslutning.

### Ad påstand 2

Apovac har gjort gældende, at regionerne i strid med grundlæggende udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed, jf. udbudslovens § 2, jf. § 186, ikke har inddraget hele tilbudsbeskrivelsen i deres evaluering, men har lagt vægt på faktisk forkerte oplysninger.

Det fremgår af evalueringen af Apovacs tilbud, at regionerne finder det uklart, om det personale, der anvendes ved sygdom, har modtaget den beskrevne oplæring.

Apovac har i sit tilbud under evalueringskrav 7.13 anført: ”Alle vaccinatører på Apovacs apoteker har gennemgået uddannelse [grundig og velafprøvet Uddannelse for vaccinatører] uagtet deres sundhedsfaglige baggrund.” Det fremgår således tydeligt, at alle, herunder også personale, der indkaldes ved sygdom, har gennemgået uddannelsen.

Der er ikke uklarheder i tilbudsbesvarelsen vedrørende evalueringskrav 7.13. En almindeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver kan således ikke forvente, at et tilbud vil kunne blive vurderet som uklart, blot fordi det ikke i tilbuddet er eksplicit defineret, at vaccinatører er alle, der vaccinerer. Et sådant krav kan heller ikke udledes af kravsspecifikationen.

Regionerne har gjort gældende, at alle oplysninger i Apovacs tilbud er inddraget i evalueringen af tilbuddet, og der er ikke lagt faktisk forkerte oplysninger til grund vedrørende uddannelse af det personale, der anvendes ved sygdom. Evalueringen er sket i overensstemmelse med den angivne evalueringsmodel og således også i overensstemmelse med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2, jf. § 186.

Tilbudsgiverne skulle i relation til evalueringskrav 7.13 beskrive, hvordan de ville sikre, at de havde tilstrækkeligt personale til bemanning af vaccinationsstederne, og hvordan de ville oplære personalet. Der ville ved bedømmelsen af tilbuddenes opfyldelse af kravet blive lagt vægt på, om der var tilbudt en konkret og realistisk procedure til sikring af tilstrækkeligt personale i forbindelse med sygdom og andet fravær, og om der var en konkret og realistisk plan for oplæring af personale, herunder korrekt injektionsteknik.

Det fremgik af Apovacs tilbud, at alle vaccinatører på Apovacs apoteker ville have gennemgået uddannelsen. Det fremgik ikke klart, hvorvidt den uddannelse, der var beskrevet for vaccinatører på Apovacs apoteker, også omfattede personale, der ville blive anvendt ved sygdom.

I regionernes vurdering af Apovacs tilbud blev det tillagt negativ vægt, at Apovacs plan ikke var yderligere konkretiseret, hvilket kunne have gjort planen mere realistisk, og at det var uklart, om det personale, der blev anvendt ved sygdom, ville modtage den beskrevne oplæring.

Det fremgår af regionernes vejledning til udfyldelse af kravspecifikationen, at det ville påvirke evalueringen negativ, hvis en tilbudsgiver har forsømt at svare på løsningen af et evalueringskrav, eller hvis besvarelsen vurderes at være uklar. Det følger endvidere af fast klagenævnspraksis, at tilbudsgiver bærer risikoen for uklare formuleringer eller angivelser i tilbuddet.

Regionerne har foretaget en saglig vurdering af Apovacs tilbud i fuld overensstemmelse med den evalueringsmodel, der var fastsat i udbudsmaterialet, og Apovacs besvarelse vedrørende evalueringskrav 7.13 indebar samlet set en tilfredsstillende opfyldelse af kravet, hvorfor tilbuddet i overensstemmelse med den forskrevne pointmodel blev tildelt 2 point. Det var berettiget at tillægge det beskeden negativ vægt, at Apovacs besvarelse indebar en uklarhed om, hvorvidt den uddannelse, der var beskrevet for vaccinatører på Apovacs apoteker, også omfattede det personale, der måtte blive indkaldt ved sygdom.

### Ad påstand 3

Apovac har gjort gældende, at regionernes tildelingsbeslutning af 22. maj 2026 skal annulleres, da regionerne har begået væsentlige fejl ved den kvalitative evaluering af Apovacs tilbud.

Der var marginal forskel på den endelige evaluering af Apovac og ELCG's tilbud. Hvis regionerne havde inddraget alle elementer af tilbuddet i deres evaluering af evalueringskrav 6.2 og 6.7, ville det have medført, at Apovac havde vundet udbuddet.

Det forhold, at regionerne har lagt vægt på faktisk forkerte oplysninger i evalueringen af evalueringskrav 7.13, har også medført, at udbuddet ville have fået et andet resultat.

Regionerne har med henvisning til det anførte under påstand 1 og 2 gjort gældende, at der ikke er grundlag for at annullere regionernes tildelingsbeslutning.

### Klagenævnet udtaler

#### Ad påstand 1

Påstanden angår, om regionernes evaluering af Apovacs tilbud for så vidt angår evalueringskrav 6.2 og 6.7 lever op til den evalueringsmetode, der er beskrevet i udbudsbetingelserne, herunder om regionerne foretog en samlet bedømmelse af evalueringskrav 6.2 og 6.7.

Udbuddet er gennemført efter reglerne i udbudslovens afsnit III, og regionerne var alene forpligtet til at fastlægge en procedure i overensstemmelse med udbudslovens § 2, herunder fastsætte kriterier for tildeling, og træffe tildelingsbeslutning i overensstemmelse med den fastlagte procedure, jf. udbudslovens § 186 og § 188. Regionerne havde derfor ved såvel formuleringen af udbudsmaterialet, fastsættelsen af tildelingskriteriet og de kvalitative underkriterier som ved selve evalueringen af tilbuddene et meget vidt skøn.

I den forbindelse bemærkes, at klagenævnet alene tilsidesætter ordregiverens skønsmæssige vurdering af de enkelte tilbud, hvis skønnet er usagligt, hviler på et objektivt forkert grundlag, eller hvis ordregiveren åbenbart har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregiverens skøn.

Regionerne har i udbudsbetingelserne pkt. 13.1 fastsat kriterierne for evaluering og tildeling af indkomne tilbud. Det fremgår heraf bl.a., at evalueringen af det kvalitative kriterium vil ske efter en prismodel, at der foretages én samlet bedømmelse for hver af de evalueringskrav, der er fastsat i kravspecifikationen, som herefter hver især tildeles point mellem 0 og 8, der med lige vægt indgår i den samlede pointtildeling for underkriteriet ”Kvalitet”, og at den vægtede score for underkriteriet omregnes til en evalueringsteknisk omkostning, der lægges til den samlede tilbudssum.

Regionerne har i evalueringsrapporten angivet det samlede antal point, som er tildelt for det kvalitative underkriterium og den kvalitative evalueringssum. Regionerne har endvidere anført de forhold, der i den forbindelse er tillagt positiv og negativ vægt ved evalueringen af henholdsvis Apovacs og ELCG’s tilbud, herunder med konkrete bemærkninger til tilbudsgivernes opfyldelse af de i kravspecifikationen fastsatte evalueringskrav, herunder i forhold til evalueringskrav 6.2 og 6.7.

Således fremgår det, at regionerne ved evalueringen af Apovacs tilbud for så vidt angår placering af vaccinationssteder i Region Nordjylland og Region Midtjylland har tillagt det positiv vægt, at Apovac har haft fokus på tilgængelig og nærhed for borgerne samt har forholdt sig til høj befolkningstæthed

ved placering af vaccinationsstederne. Regionerne har endvidere tillagt det positiv vægt, at placeringen af vaccinationssteder i Region Midtjylland sammen med regionens egne vaccinationscentre sikrer et bredt tilgængeligt vaccinationstilbud med stor geografisk dækning. Det har i regionernes vurdering af tilbuddet trukket ned, at der ikke er oplyst adresse på flere vaccinationssteder.

Klagenævnet finder, at regionernes evaluering af Apovacs tilbud er foretaget i overensstemmelse med den fastsatte evalueringsmetode i udbudsbetingelserne, herunder at regionerne har foretaget en bedømmelse af de kvalitative evalueringskrav fastsat i kravspecifikationen med henblik på en samlet kvalitativ bedømmelse. Der er, som evalueringsmetoden er formuleret i udbudsbetingelserne, heller ikke grundlag for at antage, at de enkelte evalueringskrav i kravspecifikationen skulle indeholde delelementer, der skulle have været evalueret selvstændigt.

Herefter, og idet klagenævnet finder, at der ikke i øvrigt er grundlag for at antage, at regionernes evaluering har været usaglig, har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregiverens skøn, eller på anden vis er foretaget i strid med principperne om gennemsigtighed og ligebehandling i udbudslovens § 2, tages påstanden ikke til følge.

### Ad påstand 2

Påstanden angår, om regionerne ved evaluering af Apovacs tilbud for så vidt angår evalueringskrav 7.13 har lagt faktisk forkerte oplysninger til grund vedrørende uddannelsen for det personale, der skal foretage vaccinationerne.

Det fremgår af evalueringskrav 7.13, at ”Leverandøren skal beskrive, hvordan Leverandøren vil sikre at have tilstrækkeligt personale til bemanning af Leverandørens Vaccinationssteder, samt hvordan Leverandøren vil oplære sit personale”, og at der i den forbindelse lægges vægt på bl.a., at ”... Leverandøren har en konkret og realistisk plan for oplæring af personalet, herunder korrekt injektionsteknik, korrekt registrering i DDV samt observation af borgerne efter vaccination.”

Apovacs tilbud, der er fremlagt for klagenævnet uden ekstraheringer, indeholder bl.a. en beskrivelse af, hvordan Apovac vil sikre tilstrækkelig bemanning, herunder ved sygdom mv. Tilbuddet indeholder tillige en

beskrivelse af den uddannelse, som Apovacs personale modtager. Herunder fremgår det: ”Alle vaccinatorer på Apovacs apoteker har gennemgået uddannelsen uagtet deres sundhedsfaglige baggrund.”

Regionerne har i forbindelse med vurderingen af Apovacs tilbud for så vidt angår evalueringskrav 7.13 anført bl.a., at ”[Det] vægtes ... positivt, at Apovac præsenterer en konkret og realistisk plan for oplæring af personale, dog er det uklart, om det personale, der anvendes ved sygdom, har modtaget den beskrevne oplæring.”

Klagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte regionernes skønsmæssige vurdering af, at det var uklart, i hvilket omfang ”Alle vaccinatorer på Apovacs apoteker” også omfatter det personale, der anvendes ved sygdom. Der er således ikke grundlag for at konstatere, at regionernes evaluering af Apovacs tilbud for så vidt angår evalueringskrav 7.13 derved hviler på et forkert faktisk grundlag, eller at regionerne i den forbindelse i øvrigt har overskredet den vide grænse for ordregivers skøn ved at tillægge det anførte forhold negativ vægt.

Derfor tages heller ikke denne påstand til følge.

### Ad påstand 3

Under henvisning til det, der er anført vedrørende påstand 1 og 2, tages påstanden om annullation ikke til følge.

### Herefter bestemmes

Klagen tages ikke til følge.

Apovac F.M.B.A. skal inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse betale 20.000 kr. i sagsomkostninger til Region Midtjylland, som repræsentant for Regionernes Fælles Indkøb.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Morten Juul Nielsen