

K E N D E L S E

BLS International Services Limited
(advokat Harald Søndergaard og advokat Kristine Emanuel Sørensen, København)

mod

Udenrigsministeriet
(advokat Anders Thede Bossen og advokat Rebecca Hannibal Hjort, København)

Ved bekendtgørelse nr. 350147-2024 af 11. juni 2024, offentliggjort den 13. juni 2024, udbød Udenrigsministeriet som offentligt udbud efter Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU af 26. februar 2014 om tildeling af koncessionskontrakter (herefter ”koncessionsdirektivet”) en kontrakt benævnt ”Tender for global outsourcing of receipt of applications for visa and residence/work permits”.

Ved tilbudsfristens udløb havde Udenrigsministeriet modtaget tre tilbud, herunder fra BLS International Services Limited (herefter ”BLS”) og VF Worldwide Holding Ltd. (herefter ”VFW”). Det tredje tilbud er vurderet ukonditionsmæssigt.

Den 30. december 2024 meddelte Udenrigsministeriet BLS, at ministeriet havde besluttet at tildele VFW kontrakten.

Den 7. januar 2025 indgav BLS klage til Klagenævnet for Udbud over Udenrigsministeriet. BLS fremsatte ved klagens indgivelse anmodning om, at klagenævnet i medfør af lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 1, skulle

beslutte, at klagen skulle have opsættende virkning. Den 6. februar 2025 besluttede klagenævnet ikke at tillægge klagen opsættende virkning, fordi betingelsen om "fumus boni juris" ikke var opfyldt.

BLS har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at Udenrigsministeriet har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i koncessionsdirektivets artikel 3 ved i forbindelse med evalueringen af BLS' tilbud i forhold til underkriterium 2 om kvalitet, delkrav 77, at have lagt vægt på, om der var en procedure for in/out scan, uanset at dette ikke fremgår som et krav i udbudsbetingelserne.

Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at Udenrigsministeriet har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i koncessionsdirektivets artikel 3 ved i forbindelse med evalueringen af BLS' tilbud i forhold til underkriterium 2 om kvalitet, delkrav 87, at have lagt vægt på, om BLS havde redegjort detaljeret for, hvordan BLS ville sørge for overholdelse af national datalovgivning, der måtte kræve særlige foranstaltninger, uanset at dette ikke fremgår som et krav i udbudsbetingelserne.

Påstand 3

Klagenævnet skal konstatere, at Udenrigsministeriet har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i koncessionsdirektivets artikel 3 ved i forbindelse med evalueringen af BLS' tilbud i forhold til underkriterium 2 om kvalitet, delkrav 125, at tillægge det negativ betydning, at det af BLS foreslåede system til håndtering af bøder ikke allerede var udviklet, testet og afprøvet i praksis, uanset at dette ikke fremgår som et krav i udbudsbetingelserne.

Påstand 4

Klagenævnet skal konstatere, at Udenrigsministeriet har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i koncessionsdirektivets artikel 3 ved i forbindelse med evalueringen af BLS' tilbud alene at have tildelt 3 ud af 5 mulige point til BLS i forhold til underkriterium 4 vedrørende tid.

Påstand 5

Klagenævnet skal konstatere, at Udenrigsministeriet har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i koncessionsdirektivets artikel 3 ved i forbindelse med evalueringen af BLS' tilbud alene at have tildelt 3 ud af 5 mulige point til BLS i forhold til underkriteriet "Security of delivery".

Påstand 6

Klagenævnet skal i henhold til lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1, nr. 2, annullere Udenrigsministeriets beslutning af 30. december 2024 om at tildele kontrakt til VFW.

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

Sagens nærmere omstændigheder

Efter koncessionsbekendtgørelsen angår den udbudte kontrakt håndtering af ansøgninger om kortvarige visa og opholdstilladelser på vegne af Udenrigsministeriet. Koncessionshaveren skal på visumansøgningscentre (herefter "VAC") ude i verden, som koncessionshaveren stiller til rådighed eller etablerer som led i sin opfyldelse af kontrakten, kunne modtage, kontrollere fuldstændigheden af og håndtere ansøgningerne, herunder optag af biometri. Kontrakten har en varighed på 48 måneder med mulighed for forlængelse i yderligere et år og har en anslået værdi på 22.500.000 EUR.

I udbudsmaterialet – og sagen i øvrigt – anvendes tillige forkortelserne "DM" for "Danish Mission", der er den stedlige danske repræsentation (i udbudsmaterialet defineret som "A Danish embassy or consulate general"), og "ESP" for "External Service Provider", som er koncessionshaveren (i udbudsmaterialet defineret som "The company providing visa application service to the customer. Also referred to as the supplier and service provider").

Af Appendix A til udbudsmaterialet ("Tender evaluation") fremgår bl.a.:

"1. THE AWARD CRITERION

Award of the contract will take place on the basis of the award criterion best price-quality ratio.

In this connection, the contracting authority will apply the following sub-criteria:

1. Service fee 20 %

evaluated on the basis of the overall price for evaluation purposes (referred to in the following as the “evaluation-technical price”) in Annex 6, Appendix A, cf. section 2.1.

2. Quality 35 %

evaluated on the basis of the tenderer’s fulfillment of the requirements listed in Annex 1 described in Annex 2, Appendix A, cf. section 2.2.

3. Geographical Coverage 10 %

evaluated on the basis of the highest score, cf. section 2.3 below, calculated from the offered optional locations, cf. Annex 9 and Annex 9, Appendix A.

4. Time Schedule 20 %

evaluated on the basis of the tenderer’s time schedule described in Annex 3, cf. section 2.4.

5. Security of delivery – 15 %

evaluated on the basis of the tenderer’s test results from the test and the provided process description described in Appendix E, cf. section 2.5.

The percentage rates indicate the weighting of each sub-criterion in the tender evaluation.

2. EVALUATION METHOD

For the evaluation of which tender offers the best price-quality ratio, the contracting entity uses a scoring model for comparison of the sub-criteria “Service fee”, “Quality”, “Geographic Coverage”, “Time Schedule” and “Security of Delivery”.

The tender having achieved the highest number of points will be found to have offered the best pricequality ratio.

The details of the scoring model are described below.

...

The evaluation of “Quality” will be evaluated in accordance with paragraph 2.2 below.

...

The evaluation of “Time Schedule” will be evaluated in accordance with paragraph 2.4 below.

The sub-criterion “Security of Delivery” will be evaluated on the tenderers’ performance of the test results, cf. paragraph 2.5 and Appendix E.

“Service Fee”, “Quality”, “Time Schedule”, “Geographical Coverage” and “Security of Delivery” will be evaluated against the award criteria on the basis of the following evaluation scale:

Excellent answer	5 points
Very satisfactory answer	4 points
Satisfactory answer	3 points
Less satisfactory answer	2 points
Not satisfactory answer	1 point

The contracting authority will award each tenderer a score from 1 to 5 for each sub-criterion, and the most economically advantageous tender is the tender with the most points considering the weight of each sub-criteria.

...

2.2 Quality – 35 %

The evaluation of the sub criteria “Quality” is based on the extent and quality of content with which the requirements in Annex 2, Appendix A – which are stated below – are met according to the following:

...

- Requirement 77: to which degree the Tenderer will employ an appropriate document handover procedure.

...

- Requirement 87: to which degree the Tenderer takes appropriate measures to ensure a stable IT-infrastructure based on high availability and redundancy, including measures to prevent temporary and/or permanent loss of any data in relation to information provision, appointment management and application processing.

...

- Requirement 125: to which degree the Tenderer will take appropriate measures to ensure a smooth process regarding the handling of penalties.

The evaluation of “Quality” will be based upon the above-mentioned requirements. The evaluation will be an overall aggregated evaluation of the provided “Quality” based upon the stated requirements being elements of the aggregated evaluation. The tenderer will not receive a score per requirement.

...

2.4 Time Schedule – 20 %

The sub-criteria criteria “Time Schedule” is evaluated based on the extent to which the Tenderer’s time schedule specified in Annex 3 represents a realistic, coherent and robust time schedule that ensures a structured process of delivering the services.

2.5 Security of Delivery – 15 %

The criteria Security of Delivery will be evaluated on the tenderer’s readiness and procedure in order to ensure the tenderers fulfillment of the requirement regarding the producing NIST files and scanned documents at the time of the first acceptance test.

The evaluation will assess to which extent the contracting authority is secured that the tenderer is able to provide NIST files and scanned documents in accordance with the requirements at the time of the first acceptance test.

The requirements referred to are stated in Appendix E.

The evaluation is based upon the provided test files, cf. Appendix E and the provided procedure, cf. Appendix E. The evaluation will be based on a total aggregated evaluation of the security of delivery based upon the two elements of the provided test files and a procedure.”

Af Appendix E til udbudsmaterialet (“Security of Delivery”) fremgår bl.a.:

”3.1 TECHNICAL DESCRIPTION OF THE REQUESTED “READINESS NIST SAMPLES”

When producing the readiness NIST samples the following should be assumed:

...

- The MFA-encryption used to encrypt the NIST files and the scanned document ZIP files must be **MFA Encryption Format Version 2** using the provided public test key “TESTPublicKeyV2.xml”.

...

3.2 TECHNICAL DESCRIPTION OF “READINESS SCANNED DOCUMENT SAMPLES”

When producing the readiness scanned document samples the following should be assumed:

...

After the five documents have been printed and the instructions on the documents VisaPassport_ToPrintAndScan.pdf and RWP-Other_ToPrintAndScan.pdf have been followed the documents should be scanned according to the requirements specified in Annex 1 with respect to each documents category (the page from Visa-Passport_ToPrintAndScan.pdf must have both sides scanned in both the ultraviolet, infrared and normal light spectra as if it was a passport page)."

Af Annex 1 til kontrakten ("requirements specification") fremgår bl.a.:

"Tender guidance

The overall purpose of this Annex is to state the Customer's requirements for the services.

This annex specifies the requirements to be fulfilled by the service provider.

The Tenderer is asked not to complete or submit this Annex as part of the tender. However, the Tenderer is asked to submit responses to certain requirements stated in this Annex in Annex 2A. The requirements are marked with green guiding texts.

The requirements with green guiding texts are formulated with the intent to enable the Tenderer to accurately describe how the requirement is proposed fulfilled.

The Tenderer's description of the fulfilment of these requirements will be evaluated in accordance with Appendix A (the sub-criterion "Quality").
...

5 Procedure for scanning documents for visa and residence and work permit applications

...

Require- ment 33:	All documents must be scanned in 24-bit colour in a resolution of 300 dots per inch (DPI) vertically and horizontally. ...
----------------------	---

...

9 Physical Delivery to and from the mission and report back

...

Requirement 77:	Procedures for application drop-off and pick-up to/from the DM: The ESP must provide a system, e.g. bar code scanning, whereby application dockets delivered to the DM are scanned and signed for and whereby decision envelopes from the DM are bar code scanned by the ESP (or in a similar way read by some machine-reading equipment) to a list that is printed and signed by the DM and the ESP. The bar coded return envelope from the ESP must be able to carry the passport, decision letter as well as all supporting documents in order for ESP to send it to the applicant or for the applicant to pick it up at the ESP. [Markeret med grønt:] The Tenderer must describe how the document handover procedure will be implemented
-----------------	--

...

11 System stability

...

Requirement 87:	The ESP must ensure a stable IT-infrastructure based on high availability and redundancy. [Markeret med grønt:] The Tenderer must describe the intended measures that will be taken to fulfil the requirement, including taken measures to prevent temporary and/or permanent loss of any data in relation to information provision, appointment management and application processing.
-----------------	---

...

19 Monitoring of security and performance and error logging

...

Requirement 125:	The ESP must ensure traceability so that any individual member of the staff who have entered, modified or deleted personal data in its IT system can be identified for a period of two years after the action if requested by the DM or the MFA - even after the delivery and deletion of alphanumeric and biometric data from the system. This traceability requirement applies to all VAC's. The following detailed conditions must also be met: 1. traceability must be afforded by means of an ESP sequence number.
------------------	---

	2. the applicant's personal and application details must not be recorded in any logging and/or monitoring system. [Markeret med grønt:] The Tenderer must describe the intended measures that will be taken to ensure traceability.
--	---

“

Af Annex 3 til kontrakten (“Time Schedule”) fremgår bl.a.:

”This annex covers the time schedules to be followed by the ESP when setting up the facilities and passing the acceptance tests.

The tenderer shall not alter or add anything to the text unless specifically stated.

The tenderer shall fulfil the **time table for all locations**, cf. section 2 of this annex. However, the tenderer must be aware of the requirements stated in section 1.

Further, the tenderer shall prepare a **detailed time schedule**, cf. section 3. If relevant, the detailed time schedule may be presented in a sub-appendix. The time schedule should be general and cover all the locations (mandatory locations as well as provided optional location(s)). The schedule must describe when the different activities will be carried out for each location.

The detailed time schedule should contain a description of the significant and necessary activities that directly or indirectly contribute to the establishment of the locations, and enables the service provider to deliver the services specified under this agreement, e.g. setting up secure premises, purchasing software, purchasing and setting up hardware, purchasing of biometric equipment, setting up a homepage, ensuring compliance with the Data Processing Agreement, recruitment and training of staff, obtaining governmental approval if necessary, and execution of the acceptance test etc.

The detailed time schedule should cover the entire process from the signing of the agreement until the Customer's approval of the acceptance test, and the detailed time schedule should reflect the milestones stated in section 2.

The main and detailed time schedules constitute an award criterion, cf. the award criteria “Time schedules”, cf. Appendix A to the tender specifications. The tenderer's main time schedule, cf. section 2, and detailed time schedule, cf. section 3, will be evaluated together.

The tenderer should ensure that the solution description in this Annex includes the following:

- the detailed time schedule includes and describes the necessary activities (see above) securing a straightforward process for establishing the locations within the deadlines presented in the main time schedule, cf. section 2, of this annex.
- the time schedules include a well-thought-out and comprehensive activity plan with specific milestones and a realistic time schedule for each location
- the time schedules are manageable and structured in a way that enables the missions to plan involvement and to oversee the process of opening of VACs e.g. the mission in New Delhi can be provided with a manageable overview the opening of VACs in India, Bhutan, Nepal
- the time schedules are securing that the milestones are met in the most timely and effective manner possible.
- the time schedules are securing that the local mission is regularly updated about the progress as it is carried out and that it is clearly stated when in the process the mission is to be involved, e.g. review of the website etc. c.f. Annex 5 – Acceptance Test, and that there is allocated sufficient time for approval.
- it is clearly stated when in the process the MFA is to be involved and that it is planned and described in detail when the MFA can expect deliverables e.g. sample sets of NIST files from each location, c.f. Annex 5, and that there is allocated sufficient time for approval.”

Under udbuddet stillede BLS den 19. juni 2024 spørgsmål til underkriteriet ”Time Schedule”:

“1. How will the evaluation process be conducted if the current incumbent manages to swiftly open the VACs upon being awarded the contract?

2. As per the RFP, the Mission expects the VACs to be operational no later than 10 working days prior to July 1, 2025. Could you please clarify if preference will be given to parties who can open the VACs in a shorter time frame?

3. Could you thus advise on the minimum timeline required for the operationalization of all Visa Application Centers (VACs) globally and the outcome for ESPs in case they can ensure earlier delivery of the project?”

Af Udenrigsministeriets svar af 21. juni 2024 fremgår:

“1. The contracting authority will conduct the evaluation process for all tenderers as described in Appendix A.

The tenderers' proposed time schedules will be evaluated in accordance with the sub-criteria "Time Schedule", see Appendix A, section 2.4, where it follows that: "The sub-criteria "Time Schedule" is evaluated based on the extent to which the Time Schedule specified in Annex 3 represents a realistic, coherent and robust time schedule that ensures a structured process of delivering the services.

The evaluation will take place based on the criteria mentioned above. The requirements for the proposed timeline are stated in Annex 3. As specified in Annex 3, section 1, the main time schedule and the detailed time schedule shall be in accordance with the requirement that mandatory locations and accepted optional location(s) shall be opening no later than 1 July 2025 and that the acceptance test for these locations shall be approved by the customer no later than 10 working days prior to the 1 July 2025.

2. How fast the ESP is ready to open the VAC is not covered by the evaluation criteria, cf. above.

3. There are no "minimum timeline" in the tender material. However, the VACs must be open no later than July 1 2025, cf. clause 4 of the Agreement."

BLS' tilbud og det udfyldte udbudsmateriale er fremlagt for klagenævnet.

Som anført, meddelte Udenrigsministeriet den 30. december 2024 BLS, at ministeriet havde besluttet at tildele VFW kontrakten.

Udenrigsministeriets meddelelse var vedlagt Appendix A ("Tender Evaluation Report (BLS)"). Heraf fremgår bl.a.:

"1.2 Sub-criterion "Service fee" (20 % weighting)

The tenderers have submitted tenders with the following evaluation technical price in Annex 6, Appendix A and have achieved the following score:

Tenderer	Price	Score (1-5)
BLS	EUR 2.601.820,00	5
VFW	EUR 2.601.820,00	5

1.3 The sub-criterion “Quality” (35 % weighting)

...

1.3.1 BLS

...

Requirement	Evaluation
...	...
Requirement 77 <i>Evaluation criteria: to which degree the Tenderer will employ an appropriate document handover procedure.</i>	The tenderer is to a medium degree considered to employ an appropriate document handover procedure as: The tenderer offers a clear document handover procedure to and from the DM and how it will be implemented. It is positive that the system includes separate dockets for each application and documents as well as producing a manifest covering information about the applications delivered to the DM. It is also positive that the tenderer focuses on safe and secure transportation of the documents from the VAC to the DM by using among other things tamper-resistant courier bags and lockable containers. It is however to some degree unclear how the scanning and recording of the applications at the Denmark Mission will take place as part of the document handover procedure (in-scan). Furthermore, it is to some degree unclear how the tenderer will manage the scanning process, the scanning equipment, the printing of the scanned list etc. It is furthermore to some degree unclear how the tenderer will scan and record decision envelopes at the DM as part of the return document handover procedure (out-scan). It is positive, that a list is generated, printed and cross signed to confirm the handover procedure.
...	...

Requirement	Evaluation
Requirement 87 <i>Evaluation criteria: to which degree the Tenderer takes appropriate measures to ensure a stable IT- infrastructure based on high availability and redundancy, including measures to prevent temporary and/or permanent loss of any data in relation to information provision, appointment management and application processing.</i>	The tenderer is to a medium degree considered to meet the requirement concerning a stable IT-infrastructure based on high availability and redundancy as, including measures to prevent temporary and/or permanent loss of any data in relation to information provision, appointment management and application processing: It is considered positive that an Active-Active redundancy model spread across multiple regions ensuring continuous service availability and operational continuity is used to ensure high availability. It is considered positive that redundant backups are taken, and regular data recovery drills are performed in order to prevent temporary and/or permanent loss of data. It is less clear how high availability is intended to be implemented in countries where national data legislation typically requires special measures.
...	...
Requirement 125 <i>Evaluation criteria: to which degree the Tenderer will take appropriate measures to ensure a smooth process regarding the handling of penalties.</i>	The tenderer is to a medium degree considered to take appropriate measures to ensure a smooth process regarding the handling of penalties as: The tenderer proposes to develop a penalty management software solution. While it is to some extent positive, that the new system can be customized to meet the requirements and needs of the Danish mission, it would be more positive, if a solution was already developed, tested and proven “smooth” in practice.

...

Based on the above evaluation, the offered “Quality” is evaluated “very satisfactory” corresponding to a score of 4.

1.3.2 VFW

...

Requirement	Evaluation
...	...
Requirement 77 <i>Evaluation criteria: to which degree the Tenderer will employ an appropriate document handover procedure.</i>	The tenderer is to a high degree considered to employ an appropriate document handover procedure as: It is positive that the tenderer has a clear standard operating procedure to ensure a safe and secure transport of passports and documents from the VAC to the DM (and vice versa) including bar code scanning, the use of separate dockets for each individual application and documents as well as a packing manifest/fee receipt list for easy reference and audit at the DM. It is also positive that the tenderer as part of the standard operating procedure focusses on safety measures for the transport through a GPS tracking system at the vehicles and pre-determined routes from the VAC to the DM which can be adjusted due to i.e. traffic and accidents. It is positive, that there is a procedure in place for in/out scan and reconciliation of the bar-code scanned dockets and the soft copy of the application manifest.
...	...

Requirement	Evaluation
Requirement 87 <i>Evaluation criteria: to which degree the Tenderer takes appropriate measures to ensure a stable IT- infrastructure based on high availability and redundancy, including measures to prevent temporary and/or permanent loss of any data in relation to information provision, appointment management and application processing.</i>	The tenderer is to a medium degree considered to meet the requirement concerning a stable IT- infrastructure based on high availability and redundancy, including measures to prevent temporary and/or permanent loss of any data in relation to information provision, appointment management and application processing as: It is considered positive that a model based on geographically separated zones which automatically fail over and fall back in near real time will be used to ensure high availability and redundancy and no loss of data. It is less clear whether the high availability and redundancy is split into geographically separated zones for one of the data centers and whether sufficient measures will be taken to minimize loss of applicant data for one of the countries. It is considered positive that in order to minimize downtime, on-premises sites will be replicated at periodic intervals to a secondary disaster recovery site which acts as an alternative site.
...	...
Requirement 125 <i>Evaluation criteria: to which degree the Tenderer will take appropriate measures to ensure a smooth process regarding the handling of penalties.</i>	The tenderer is to a high degree considered to take appropriate measures to ensure a smooth process regarding the handling of penalties as: It is considered positive, that the tenderer offers a well-tested, web-based tool to handle the process regarding handling of penalties. Furthermore, it is considered positive that the offered tool provides the MFA and DMs with relevant information regarding the status of penalties and an overview of compliance. Finally, it is considered positive that the offered tool is developed with security in mind to ensure a stable and smooth process.

...

1.5 The sub-criterion "Time Schedule" (20 % weighting)

...

1.5.1 BLS

The tenderer has offered a time schedule which overall is evaluated as **satisfactory** corresponding to a score of 3 points.

This assessment is based on the fact that the offered time schedule to a **satisfactory** degree is considered to represent a realistic, coherent and robust time schedule that ensures a structured process of delivering the services.

In this regard, the offered time schedule is to a **medium** degree considered to represent a **realistic time schedule** in ensuring a structured process of delivering the services, which is supported by the following:

- The tenderer proposes to categorize different types of transitions to delivering the services depending on whether the tenderer is already established in the location or not. This allows the tenderer to focus on the main issues of the specific type of transition, which is considered positive. However, the proposed timelines for implementation of the different categories do not seem to sufficiently include the difference in the time needed for establishing a VAC where the tenderer is not already present and where the tenderer already has a VAC. This is considered to make the proposed timelines less realistic.
- It is to some degree unclear how the DM's and MFA is involved in the implementation, which makes it unclear if the tenderer has included the time it takes to involve the DM's and MFA sufficiently. This is considered less positive.

Furthermore, the offered time schedule is to a **high** degree considered as **coherent** in ensuring a structured process of delivering the services. This is supported by the following:

- The tenderer's categorization of different types of transitions to deliver the services according to the contract, allows the tenderer to focus on the main issues of the specific type of transition, which is considered positive.
- The tenderer also proposes to use the same process for the various steps towards implementation for all four types of transitions. This provides a high degree of standardization and coherence in its approach to a structured and timely delivery of services.

Finally, the offered time schedule is to a **medium** degree considered to represent a **robust** time schedule in ensuring a structured process of delivering the services as:

- The tenderer's categorization of different types of transitions to deliver the services according to the contract, allows the tenderer to focus on the main issues of the specific type of transition, which is considered positive. However, several of the timelines run very close to the target date of 30 June 2025 which in case of delays in the implementation can create insecurity and in the worst case missing the target date. This makes the proposed timeline less robust.
- The tenderer has incorporated risk assessment and mitigation in specific locations, but it is less clear if the tenderer also uses risk assessment and mitigation in the other locations. This makes the timeline less robust as potential risks in the locations where no risk assessment has been carried out may not be identified proactively and in time for the necessary mitigation actions.

1.5.2 VFW

The tenderer has offered a time schedule which overall is evaluated as **very satisfactory** corresponding to a score of 4 points.

This assessment is based on the fact that the offered time schedule to a **very satisfactory** degree is considered to represent a realistic, coherent and robust time schedule that ensures a structured process of delivering the services.

In this regard, the offered time schedule is to a **high** degree considered to represent a **realistic time** schedule ensuring a structured process of delivering the services, which is supported by the following:

- The tenderer proposes to categorize different types of transition to delivering the services depending on whether the tenderer is already established at the location or not. This approach allows the tenderer to focus on the main issues of the specific type of transition, which is considered positive.
- The project plan is detailed and identifies and list relevant tasks and to allow sufficient time for all activities and phases. Additionally, the tenderer also allows time for the DMs involvement in the planning.
- The proposed deadlines for the various steps seem realistic and the tenderer therefore provides a high degree of a realistic time schedule for all three categories of transition.

Furthermore, the offered time schedule is to a **high** degree considered as **coherent** ensuring a structured process of delivering the services. This is supported by the following:

- The tenderer proposes to categorize different types of transition to delivering the services according to the contract which allows the tenderer to focus on the main issues of the specific type of transition.

- The tenderer also proposes to use the same process for the various steps towards implementation for all categories. This provides a high degree of standardization and coherence in its approach to a structured and timely delivery of the services.
- The tenderer has identified the roles and responsibilities of the tenderer and the DM which is to a certain extent reflected in the project plan. However, a simplified version of the project plan could further clarify the involvement and deadlines for the DM.

Finally, the offered time schedule is to a **high** degree considered to represent a **robust** time schedule ensuring a structured process of delivering the services as:

- The tenderer proposes to initiate the implementation in due time before the target date on 30 June 2025 with different deadlines for the various steps towards implementation, which means that there is a high degree of time buffer built into the timeline making it more robust.
- The tenderer has also incorporated risk assessment and mitigation as part of the project monitoring. Thereby potential risks can be identified early and managed proactively in order for mitigation and contingency actions to be considered during all the project phases. Reports will be shared with the DMs, where risks are highlighted as well as mitigation plans. The proposal represents a robust time schedule, ensuring a structured process of delivering the services in time for the target date on 30 June 2025.

1.6 The sub-criterion “Security of delivery” (15 % weighting)

The sub-criterion “Security of Delivery” will be evaluated on the tenderer’s readiness and procedure in order to ensure the tenderers fulfillment of the requirement regarding the producing NIST files and scanned documents at the time of the first acceptance test.

The evaluation will assess to which extent the contracting authority is secured that the tenderer is able to provide NIST files and scanned documents in accordance with the requirements at the time of the first acceptance test.

...

1.6.1 BLS

The tenderer has offered a solution which is overall evaluated as **satisfactory** corresponding to a score of 3 points.

The evaluation is based on the fact that the contracting authority to a **satisfactory** degree is secured that the tenderer is able to provide NIST files

and scanned documents in accordance with the requirements at the time of the first acceptance test.

In this regard, the provided readiness samples (“Readiness NIST samples” and “Readiness scanned documents samples”) are assessed as having a **high** quality, which is supported by the following:

- The NIST sample files all meet the requirements with the following exceptions:
 1. NIST field 1.003 contains invalid data for count of records in the second information item.
 2. NIST field 2.083 contains invalid data for finger number (must be two-digit numbers).
 3. NIST field 10.905 is empty but should contain portrait image creation time.
- The scanned documents meet the requirements with the following exceptions:
 1. With the exception of the passport documents all the pages have been scanned in a resolution of 400 DPI instead of the required resolution 300 DPI. This makes it to some degree unclear what the final scanned document will look like, when it has been scanned in the required resolution.
 2. The passport documents have been scanned in a resolution of 700 DPI instead of the required resolution of 300 DPI. This makes it to some degree unclear what the final scanned document will look like, when it has been scanned in the required resolution.

Furthermore, the offered procedure is to a **medium** degree considered to show the tenderer’s readiness to produce and provide NIST files and scanned documents in accordance with the technical specifications described in Annex 1 (requirements 11, 12, 13, 14, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 46, 47, 48, 49, 52, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64 66 and 68). This is supported by:

- It is to some degree unclear how the tenderer will ensure that the tenderer is able to produce and provide NIST files in full accordance with the technical specifications.
- The tenderer provides a detailed strategy to ensure compliant delivery of scanned documents. The strategy builds on performing a gap analysis and readiness assessment comparing current capabilities with MFA Denmark’s requirements in order to find areas for improvement.
- Furthermore, it is considered positive that a number of specific initiatives are implemented in the procedure, including:

- To enhance technology and process state-of-the-art equipment compliant with MFA Denmark standards will be acquired, software (inhouse solutions or solutions from named vendors) will be implemented and processes will be revised to incorporate new technologies for data capture, processing and storage.
- Furthermore, comprehensive training modules will be developed covering among others technical aspects.
- In addition, a robust quality assurance framework will be established guaranteeing that
- the production scanned documents meet the department's standards.
- The feedback from regular quality checks and mock acceptance tests will be utilized to make necessary adjustments ensuring continuous alignment with MFA Denmark standards.
- Modification and retest will be performed until validation is achieved and ensure delivery within committed deadline.

1.6.2 VFW

The tenderer has offered a solution which is overall evaluated as **very satisfactory** corresponding to a score of 4 points.

The evaluation is based on the fact that the contracting authority to a **very satisfactory** degree is secured that the tenderer is able to provide NIST files and scanned documents in accordance with the requirements at the time of the first acceptance test.

In this regard, the provided readiness samples ("Readiness NIST samples" and "Readiness scanned documents samples") are assessed as having a **high** quality, which is supported by the following:

- It is considered positive that the unencrypted content of both the provided NIST samples and the provided scanned document samples is fully compliant with the requirements.
- It is to a lesser degree considered negative that the encryption method is not fully compliant.

Furthermore, the offered procedure is to a **high** degree considered to show the tenderer's readiness to produce and provide NIST files and scanned documents in accordance with the technical specifications described in Annex 1 (requirements 11, 12, 13, 14, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 46, 47, 48, 49, 52, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64 66 and 68). This is supported by:

- It is considered positive that sample time has been allocated in the time plan to compensate for any delta that may exist between the current level and the final level according to the technical specifications
- It is positive that the process description describes how the tenderer will ensure that the tenderer is able to produce NIST files and scanned documents in full accordance with the technical specifications.

1.7 Overall evaluation

The tender evaluation has shown the following:

Tenderer	Service fee 20 %	Quality 35 %	Geographical coverage 10 %	Time Schedule 20 %	Security of delivery 15 %
BLS	5	4	5	3	3
VFW	5	5	5	4	4

On the basis of the above, the contracting entity has calculated the following total score for each tenderer:

Tenderer	Total score
BLS	3.95
VFW	4.65

As VFW has been awarded the highest total score, VFW is considered to have offered the “best price-quality ratio” for the purpose of identifying the “economically most advantageous tender”.”

Parternes anbringender

Ad påstand 1-5 generelt

BLS har overordnet gjort gældende, at Udenrigsministeriet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i artikel 3 i koncessionsdirektivet i forbindelse med evalueringen af BLS’ tilbud har foretaget en vægtning af eller lagt vægt på delkrav, der ikke fremgik af udbudsmaterialet. Dette er sket på en sådan måde, at den nuværende leverandør har opnået en uberettiget fordel.

Efter klagenævnets praksis kan en vægtning af delkrav forskelligt fra, hvad tilbudsgiverne er blevet oplyst, være i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, hvis 1) delkriterier ændres set i forhold til det, som er fastsat i udbudsbekendtgørelsen eller i udbudsbetingelserne i øvrigt, hvis 2) oplysning om vægtningen, hvis den havde været kendt på tidspunktet for forberedelsen af tilbuddene, kunne have haft indflydelse på udformningen af tilbuddene, eller hvis 3) der ved fastlæggelsen af vægtningen er taget hensyn til forhold, som kan virke diskriminerende i forhold til en af tilbudsgiverne.

Ordregiverens evaluering af de modtagne, egnede tilbud skal foretages i henhold til de fastlagte tildelingskriterier, men er generelt indrømmet et skøn. Klagenævnet skal tage stilling til, om der er foretaget en åbenbar urigtig tilbudsevaluering, hvilket har særlig relevans, hvor tildelingskriterierne indeholder objektive elementer.

Dette indebærer, at ordregiveren skal kunne påvise en forskel i tilbuddene, som kan retfærdiggøre forskellig bedømmelse af tilbuddet. Ligeledes kan skønnet tilsidesættes, hvis der ikke er sammenhæng mellem tilbudsevalueringen og de oplyste tildelingskriterier, f.eks. hvor et forhold tillægges betydning, selvom dette ikke er angivet som et tildelingskriterie eller hvis der tillægges et forhold positiv eller negativ betydning, selvom dette ikke fremgår af tilbuddet. Med andre ord, skal der være tilstrækkelig sammenhæng mellem udbudsmateriale, tilbud og tilbudsevaluering.

Udenrigsministeriet har i forbindelse med evalueringen af BLS' og VFW's tilbud ikke sikret en sådan sammenhæng, og Udenrigsministeriet har tillagt forhold betydning i evalueringen, selvom de ikke var specifikt angivet som et tildelingskriterie. Videre er forhold tillagt negativ betydning i evalueringen af BLS' tilbud, som ikke er tillagt negativ betydning i evalueringen af VFW's tilbud.

Udenrigsministeriet har overordnet gjort gældende, at Udenrigsministeriets skøn ved evalueringen af tilbuddene er sket i henhold til de evalueringsparametre, der knytter sig til de enkelte underkriterier, og som er oplyst i udbudsmaterialet. Udenrigsministeriets evaluering af de modtagne tilbud og beslutning om at tildele kontrakten er dermed sket i overensstemmelse med de udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed.

Ordregivere har et vidt skøn ved den kvalitative evaluering af tilbud, forudsat at skønnet udøves inden for de rammer, der er beskrevet i udbudsmaterialet, og i overensstemmelse med de udbudsretlige principper. Det indebærer navnlig, at der ikke må lægges vægt på forhold, som ikke har været angivet i udbudsmaterialet, og at skønnet ikke må være åbenbart fejlagtigt eller usagligt. Efter fast praksis erstatter klagenævnet ikke skønnet med sit eget.

Ved vurderingen af, hvilke forhold der kan lægges vægt på ved tilbudsevalueringen, gælder der efter praksis ikke et krav om, at samtlige forhold, som tillægges vægt ved evalueringen af de kvalitative underkriterier, er udtrykkeligt anført i udbudsmaterialet. De forhold, ordregiver lægger vægt på ved evalueringen af et kriterium, skal ligge inden for den naturlige sproglige forståelse af kriteriet i lyset af udbudsmaterialet. Ved vurderingen heraf tages udgangspunkt i hvad ”en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver” har kunnet udlede af udbudsmaterialet. Dette har været tilfældet i det gennemførte udbud.

I øvrigt bemærkes, at BLS’ påstand 1-3 angår Udenrigsministeriets evaluering af underkriteriet ”Quality”. Dette underkriterie indgår med en vægt på 35 % i den samlede evaluering og er baseret på i alt 19 krav. Påstand 1-3 angår evalueringen af tre af de 19 krav, og der er ikke uenighed om evalueringen af de øvrige 16 krav.

BLS har generelt anført, at deres tilbud indeholder klare beskrivelser af de relevante forhold, som omhandles i påstand 1-5. Det er Udenrigsministeriet ikke enig i. Det afgørende er dog heller ikke, om der er en klar beskrivelse af et givent forhold. Det afgørende er ordregivers vurdering af indholdet af en given beskrivelse. En klar beskrivelse kan således stadig af ordregiver vurderes som værende en mindre god opfyldelse af et konkret tildelingskriterie.

Ad påstand 1

BLS har gjort gældende, at Udenrigsministeriet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, har lagt vægt på, om der var en procedure for in/out scan, uanset at dette ikke fremgår som et krav i udbudsbetingelserne.

BLS har i sit tilbud redegjort for den dokumenthåndteringsproces, som BLS følger. Det er en velkendt proces, der er udbredt og gennemprøvet i flere Schengen-lande. BLS har redegjort for in/out scan-processen.

BLS' tilbud indeholdt et end-to-end sporingssystem ved brug af ESPAID med strekkodemærkning og afstemning, herunder trykte manifester, tjeklister og dobbeltverificering ved VAC og DM. BLS' system indeholder også et revisionsspor med en flagindikator for hvert trin i processen, herunder ved indsendelse af biometri og bekræftelse af modtagelse. BLS' system logger og synkroniserer alle overdragelser af materialet ved hjælp af en strekkodebaseret konvolutmærkning og elektroniske logs.

Det er derfor uklart på hvilket grundlag dette tillægges en negativ betydning i forbindelse med evalueringen af BLS' tilbud.

Under alle omstændigheder er det forhold, at VFW's in/out scan-proces er tillagt positiv betydning i evalueringen af VFW's tilbud udtryk for, at VFW har nydt en fordel af at være den nuværende kontraktindehaver. VFW var på forhånd bekendt med, at Udenrigsministeriet vægtede in/out scan-processen højt og VFW har derfor formentligt detaljeret redegjort for denne mulighed i sit tilbud, uanset at det ikke fremgår som et krav i udbudsmaterialet.

Evalueringen af dette delkrav er dermed sket på en sådan måde, at VFW, som den nuværende leverandør og kontraktindehaver, har opnået en uberettiget fordel og er blevet favoriseret.

Udenrigsministeriet har gjort gældende, at evalueringen af delkrav 77 er baseret på evalueringsmetoden i Appendix A og i lyset af det fastlagte parameter.

Krav 77 indebærer grundlæggende, at der skal etableres en proces for håndtering af ansøgninger, hvor dokumenterne registreres maskinelt og kvitteres for, når de "skifter hænder". Kravet fastlægger ikke, hvordan dette skal ske, men angiver, at det f.eks. kan ske ved strekkodescanning eller på lignende måde ved brug af maskinlæsningsudstyr.

BLS har tilbudt en proces, hvor ansøgninger pakkes i en kuvert med "barcode for tracking", og hvor "applications will be scanned [at the Danish Mission] and recorded to confirm receipt, reconciled, and observations recorded in the

system. Both the Mission and BLS staff will sign off to acknowledge the transfer of documents". Om den tilbudte løsning for "Return of documents from Mission" fremgår, at "Once decisions are made, BLS staff at the Mission will scan and record the decision envelopes, reconcile documents with previous deliveries, and record observations in the system". BLS har i sit tilbud indsat illustrationer af sin dokumenthåndteringsproces, hvor begreberne "in-scan at Mission" og "out-scan from Mission" om den registrering og kvittering der sker, når ansøgningerne "skifter hænder" mellem ESP og DM anvendes.

BLS har imidlertid ikke beskrevet, hvordan in- og out-scan-processen nærmere foregår, eller hvad processen indebærer, herunder f.eks. hvilket udstyr der anvendes og opsættes hos DM, hvordan udstyret kommunikerer med BLS' CRM-system, eller hvordan lister til brug for kvittering for 'out-scan' fra DM printes og på hvilket udstyr. Det fremgår således af tilbuddet, at der er indeholdt en proces, men det er ikke klart, hvad processen indebærer.

Henset til, at det er helt centralt for opfyldelsen af krav 77, at der etableres en proces for maskinel registrering og kvittering, når ansøgninger "skifter hænder" mellem ESP og DM, ligger det inden for en naturlig forståelse af parameteret for evaluering af kravet at lægge vægt på, at alle dele af processen for maskinel registrering og kvittering er oplyst og medvirker til at understøtte en egnet proces. Ved ikke at indeholde en udførlig beskrivelse af alle dele af processen for maskinel registrering og kvittering, indeholder tilbuddet altså nogle uklarheder, som Udenrigsministeriet har været berettiget til at inddrage og tillægge vægt i evalueringen.

Udenrigsministeriet har evalueret VFW's besvarelse af krav 77 på baggrund af samme fastlagte parameter, og evalueringen af de modtagne tilbud er foretaget på en saglig og ensartet måde uden forskelsbehandling.

Ad påstand 2

BLS har gjort gældende, at Udenrigsministeriet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, har lagt vægt på, om der var en detaljeret beskrivelse af, hvordan virksomheden ville håndtere forskellige nationale datalovgivninger, hvor der måtte være skærpede krav, uanset at dette ikke fremgår som et krav i udbudsbetingelserne.

BLS har generelt meddelt, at de følger kravene i Schengen-landene, men det fremgik ikke af udbudsbetingelserne, at BLS skulle redegøre for overholdelsen af national datalovgivning, hvor der stilles strengere krav end f.eks. EU's datalovgivning. BLS har derfor ikke mere indgående redegjort for dette.

Dog bemærkes det, at det fremgår af BLS' tilbudsmateriale, at BLS forpligter sig til it-infrastruktur i Kina og Rusland sammen med en backup-strategi og såkaldte "disaster recovery" øvelser. Af projektorganiseringsplanen og serviceleverancebeskrivelsen fremgår, at der etableres et centraliseret og regionalt understøttet IT-system med krypterede datastrømme og skalerbarhed. BLS vil opgradere IT efter behov i overensstemmelse med regionale standarder og Udenrigsministeriets krav. Det fremgår samtidig, at BLS har erfaring fra over 65 lande, herunder også Rusland og Kina. BLS har således redegjort for, at BLS' system overholder krav til national lovgivning i lande som Rusland og Kina.

Både VFW og BLS har fået denne samme evaluering for dette delkrav ("medium degree"). Dette delkrav bør derfor ikke have haft en negativ indflydelse i den samlede evaluering af BLS i forhold til underkriteriet "Quality", men synes at have haft det, da BLS samlet har opnået en score på 4 ud af 5 mulige point for underkriteriet, hvor VFW har opnået en score på 5 ud af 5 mulige point.

Evalueringen af dette delkrav er dermed sket på en sådan måde, at VFW, som den nuværende leverandør og kontrakthindehaver, har opnået en uberettiget fordel og er blevet favoriseret.

Udenrigsministeriet har gjort gældende, at evalueringen af delkrav 87 er baseret på evalueringsmetoden i Appendix A og i lyset af det fastlagte parameter.

BLS har i sit tilbud givet en overordnet beskrivelse af sikkerhedsforanstaltninger, og tilbuddet indeholder også en beskrivelse af BLS' it-infrastruktur for så vidt angår brugen af cloud. En sådan beskrivelse findes derimod ikke for de lokale datacentre, som BLS vil etablere i "countries like China, Russia etc". Det bestrides således, at BLS' tilbud indeholdt en klar beskrivelse af, hvordan de ville håndtere datalovgivning i disse lande.

Den manglende beskrivelse af it-infrastrukturen for de lokale datacentre, som BLS tilbyder at etablere i lande som f.eks. Kina og Rusland, der er lande, hvis lovgivning typisk medfører behov for særlige foranstaltninger for beskyttelse af data og personoplysninger, betyder, at det er mindre klart, hvordan BLS konkret vil sikre ”stable IT-infrastructure based on high availability and redundancy” i disse lande, herunder om de foranstaltninger, der er beskrevet for cloudsetup’et, også vil blive implementeret i de lokale datacentre.

Krav 87 er ikke afgrænset til at gælde udvalgte lande eller bestemte it-infrastrukturløsninger og gælder efter en naturlig forståelse tilbudsgivers fulde it-infrastruktur. Udenrigsministeriet har derfor også været berettiget til at inddrage og tillægge uklarheden som følge af BLS’ manglende beskrivelse af it-infrastrukturen for lokale datacentre vægt.

I forlængelse heraf skal det understreges, at Udenrigsministeriet ikke har lagt vægt på, om BLS har redegjort ”detaljeret for, hvordan BLS ... ville sørge for overholdelse af national datalovgivning, der måtte kræve særlige foranstaltninger”.

Udenrigsministeriet har evalueret VFW’s besvarelse af krav 87 på baggrund af samme fastlagte parameter, og evalueringen af de modtagne tilbud er foretaget på en saglig og ensartet måde uden forskelsbehandling.

Ad påstand 3

BLS har gjort gældende, at Udenrigsministeriet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, har lagt vægt på, at der skulle være et i praksis udviklet, testet og afprøvet system for håndteringen af straf/bøde, uanset at dette ikke fremgik af udbudsbetingelserne.

Ved at tillægge det betydning, om systemet til bødehåndtering har fungeret i praksis, har VFW som nuværende kontraktindehaver og leverandør opnået en betydelig fordel i evalueringen af tilbuddene, da VFW allerede har afprøvet deres system i praksis. BLS har oplyst i sit tilbud, at systemet var udviklet og testet, men det er blevet tillagt negativ betydning, at systemet ikke var testet i praksis, selvom dette ikke var en forudsætning i udbudsmaterialet. Udenrigsministeriet har på denne måde reelt afskåret muligheden for, at andre nye tilbudsgivere kunne byde og ultimativt blive tildelt kontrakten.

BLS' tilbud indeholder i alle tilfælde en detaljeret beskrivelse af systemet til brug for håndtering af straf med automatiseret sporing, rollebaseret adgang, arbejdsgange med afkald og databeskyttelse, og det fremgår, hvordan funktionerne ville blive implementeret og derefter fungere, så der sikres en "smooth process".

Udenrigsministeriet har gjort gældende, at evalueringen af delkrav 125 er baseret på evalueringsmetoden i Appendix A og i lyset af det fastlagte parameter.

BLS har i forhold til krav 125 anført, at de vil udvikle "a comprehensive web-based Penalty Management software solution designed to enhance the service levels for handling visa and residence work permit applications" og herefter beskrevet den funktionalitet, som de påtænker at udvikle.

Funktionaliteten er i det væsentligste beskrevet i overordnede features og use cases. Selvom de overordnede features og use cases generelt er fint beskrevet og giver et godt indblik i løsningens funktionalitet, indeholder besvarelsen ikke en beskrivelse af eller indblik i, hvordan funktionerne konkret vil blive implementeret og fungere.

Det bevirker, at der er uklarheder i relation til, i hvilket omfang den tilbudte løsning, som skal udvikles, kan understøtte en "smooth process regarding the handling of penalties", hvilket Udenrigsministeriet har været berettiget til at inddrage og tillægge vægt.

De beskrevne uklarheder, f.eks. vedrørende den tekniske håndtering af forskellige dele af løsningen, brugernes forudsætning for brug og løsningens brugervenlighed, er baseret på den af BLS tilbudte løsning. Den tilbudte løsning indeholder således ikke afklaringer eller angivelser af den faktiske implementering af funktionaliteten og konkrete designvalg, som skal understøtte en "smooth process". Ved allerede udviklede og afprøvede løsninger kan der konkret redegøres for den faktiske implementering af funktionalitet og konkrete designvalg i løsningen.

Det betyder ikke, at en allerede udviklet og afprøvet løsning ville opnå en bedre evaluering end en ikke-udviklet løsning. En allerede udviklet løsning kan også være en dårlig løsning i relation til at understøtte en "smooth pro-

cess”. Det beror på en konkret vurdering. Men det betyder dog, at tilbudsgivere, som tilbyder ikke-udviklede løsninger, på anden vis skal sikre, at ordregiver er tilstrækkeligt oplyst til at kunne evaluere den ikke-udviklede tilbudte løsning, således at ordregiver er betrygget i, at der samlet opnås en ”smooth process regarding the handling of penalties”.

Ad påstand 4

BLS har gjort gældende, at det er i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, at BLS ved evalueringen af tilbuddene alene blev tildelt 3 ud af 5 mulige point i forhold til underkriteriet ”Time Schedule”.

BLS har fremlagt en realistisk tidsplan, der var i overensstemmelse med de datoer, som Udenrigsministeriet havde fastsat i udbudsmaterialet samt gentaget i den opfølgende Q/A-proces.

BLS stillede netop spørgsmål til evalueringen af underkriteriet ”Time Schedule” i forbindelse med Q/A-processen for at afklare, om Udenrigsministeriet havde en præference, der ikke umiddelbart fremgik, og om Udenrigsministeriet lagde vægt på, at der var særlig kort tid til at implementere systemet. Det blev heller ikke i den forbindelse fremhævet, at det ville blive tillagt positiv betydning, hvis der var indregnet en buffer i tidsplanen. Udenrigsministeriets svar herpå var, at der ikke var nogen præference i forhold til hurtige eller mere langsommelige implementeringsprocesser, når blot datoerne var overholdt. Virksomhederne fik derfor mulighed for at præsentere deres egne projektmplementeringsproces inden for de fastsatte datoer. Således er de fleste af implementeringerne efter BLS’ tidsplan afsluttet den 1. juni 2025 og de fleste vil være etableret inden den 17. juni 2025 (ti arbejdsdage før 1. juli 2025) og dermed inden for datoerne i udbudsmaterialet.

BLS har endvidere etableret et såkaldt ”project management office”, som er et særskilt hold af medarbejderne, der skal sikre, at hver enkelt milepæl i projektet overholdes inden for den fastsatte tidsfrist. Udenrigsministeriet ses ikke at have tillagt dette betydning i forbindelse med evalueringen. Der er også medarbejdertræning, der sikrer, at projektet kan leveres til tiden. BLS’ tilbud indeholdt også en beskrivelse af en såkaldt ”internal mock UAT” (User Acceptance Test), hvilket er en intern testkørsel af projektet, før det frigives til Udenrigsministeriet for deres testkørsel. Det gør man for at sikre, at alle

tænkelige fejl et identificeret før aflevering. Den tidsplan, som BLS har leveret, tager hensyn til sådanne interne testkørsler, hvilket er endnu en grund til, at tidsplanen er robust.

Udenrigsministeriets evaluering er derfor i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, da VFW, der allerede har implementeret systemerne, er blevet favoriseret.

Udenrigsministeriet har gjort gældende, at underkriteriet ”Time Schedule” indgår med en vægt på 20 % i den samlede tilbudsevaluering. Evalueringen er foretaget efter evalueringsmetoden i Appendix A.

Udenrigsministeriet er enig i, at BLS’ tidsplan overholder kravene til deadlines. Det afgørende er dog, hvorvidt Udenrigsministeriets skønsmæssige vurdering af BLS’ tidsplan er foretaget i overensstemmelse med evalueringsparametrene i udbudsmaterialet, herunder Udenrigsministeriets svar på BLS’ spørgsmål under udbudsprocessen, og hvorvidt der er grundlag for at tilside-sætte denne vurdering.

Udenrigsministeriet har i den forbindelse vurderet, om tidsplanen er realistisk, sammenhængende og robust og sikrer en struktureret proces for levering af ydelserne (”represents a realistic, coherent and robust time schedule that ensures a structured process of delivering the services”).

Det er således ikke nok, at den tilbudte tidsplan er en ”realistisk tidsplan, der var i overensstemmelse med de datoer, som Udenrigsministeriet havde fastsat i udbudsmaterialet samt gentaget i den opfølgende Q/A-proces”. Tidsplanen skulle samtidig også være sammenhængende og robust for derved at sikre en struktureret proces for levering af ydelserne.

De forhold, som Udenrigsministeriet har inddraget i vurderingen, falder inden for den naturlige sproglige forståelse af evalueringsparametrene, som de fremgår af udbudsmaterialet. Udenrigsministeriet har i den forbindelse navnlig vurderet, om tidsplanen er planlagt med passende tidsrammer, der afspejler de faktiske operationelle forhold og den faktiske kompleksitet. Dette er en sædvanlig tilgang og i tråd med, hvad en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver kan forvente og vil kunne udlede af udbudsmaterialet.

Ved vurderingen af BLS' tidsplan har Udenrigsministeriet identificeret to forhold, som skønnes at gøre BLS' tidsplan mindre realistisk, nemlig at: "The proposed timelines for implementation of the different categories do not seem to sufficiently include the difference in the time needed for establishing a VAC where the tenderer is not already present and where the tenderer already has a VAC", og "It is to some degree unclear how the DM's and MFA is involved in the implementation, which makes it unclear if the tenderer has included the time it takes to involve the DM's and MFA sufficiently".

Det er ikke klart for Udenrigsministeriet, hvilken betydning BLS tillægger Udenrigsministeriets svar på BLS' spørgsmål under udbudsprocessen. Udenrigsministeriets svar ændrer ikke de evalueringsrammer, der er fastlagt i udbudsmaterialet.

Funktionen af BLS' "project management office" er heller ikke nærmere beskrevet i deres tilbudsmateriale, bortset fra en kortfattet reference i oversigten over forkortelser. Der foreligger således ingen nærmere beskrivelse af, hvilken rolle et "Project Management Office" konkret spiller i relation til implementeringen af tidsplanen. Tilbuddet indeholder yderligere ikke nærmere oplysninger om den interne UAT, herunder dens indhold, placering i tidsplanen, metode eller hvordan den understøtter en "realistic, coherent and robust time schedule".

Udenrigsministeriet har ved evalueringen af BLS' tilbud alene lagt vægt på de forhold, som er eksplicit oplyst i udbudsmaterialet, eller som ligger inden for den naturlige sproglige forståelse af evalueringsparametrene i lyset af udbudsmaterialet, og som kan udledes af en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver, og der er derfor ikke grundlag for at tilsidesætte Udenrigsministeriets evaluering af BLS' tilbud i relation til underkriteriet "Time Schedule".

BLS har desuden anført, at VFW er blevet favoriseret. Udenrigsministeriet bestrider dette og finder det uklart, hvad BLS baserer det på. Den hastighed, hvormed tilbudsgiverne har tilbudt at levere ydelserne, er ikke blevet inddraget i evalueringen af underkriteriet "Time Schedule". Udenrigsministeriets evaluering af tilbuddene er foretaget på en saglig og ensartet måde uden forskelsbehandling.

Ad påstand 5

BLS har gjort gældende, at det er i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, at BLS alene blev tildelt tre ud af fem mulige point i forhold til underkriteriet ”Security of delivery”.

Udenrigsministeriet har i evalueringen tillagt det negativ betydning, at BLS har anvendt henholdsvis 400 DPI og 700 DPI i forbindelse med indscanning af dokumenterne, da der var foreskrevet 300 DPI i udbudsmaterialet. Det er uklart, hvorfor det har haft en negativ betydning, da højere DPI medfører et bedre billede og kvalitet. BLS anvendte kun 400 og 700 DPI for netop at illustrere, at BLS kunne levere en bedre kvalitet end det efterspurgte. Udenrigsministeriet har ikke i evalueringen redegjort for, om det kan have haft en teknisk betydning for Udenrigsministeriet, og alligevel har VFW opnået en højere score i forbindelse med evalueringen. Under alle omstændigheder har BLS en proces for optimering, hvilket betyder, at billeder ville blive leveret i 300 DPI, når systemet til Udenrigsministeriet skulle implementeres. BLS’ proces sikrer, at billederne vil blive fuldt tilpassede og kompatible med Udenrigsministeriets systemer, når de implementeres, og det fremgår også at tilbudsmaterialet.

BLS har med succes opfyldt alle krypteringskriterierne og har med udbudsmaterialet indleveret bevis herfor. Dokumenterne var en del af det indleverede udbudsmateriale. Det fremgår imidlertid af evalueringen, at VFW’s krypteringsmetode ikke var ”fully compliant”, men ikke hvorfor.

Kryptering er en af de væsentligste dele af VFW og BLS’ arbejde, hvor der arbejdes med særdeles personfølsomme oplysninger. Det er derfor vigtigt, at krypteringsmetoderne og systemerne fungerer optimalt. Hvis der er blot den mindste afvigelse eller fejl, bør dette have væsentlig indflydelse på den samlede evaluering af dette underkriterie. Det ses ikke at have haft afgørende betydning i forbindelse med evalueringen af VFW, at deres krypteringsmetode ikke var fuldt kompatibel.

Det efterlader det indtryk, at Udenrigsministeriet ikke ønskede at tildele VFW en lavere pointscore, da der ville være risiko for, at kontrakten i så fald ikke ville blive tildelt VFW, som er deres nuværende kontraktindehaver. BLS, der havde en fuldt kompatibel metode til at kryptere dokumenterne, burde have opnået en højere score.

Denne evaluering er således i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, da VFW åbenbart er blevet evalueret for mildt, når et grundlæggende krav i form af en fuldt kompatibel krypteringsmetode ikke er opfyldt. Når VFW ikke vurderes strengere for en sådan streng tilsidesættelse af kravene i udbudsmaterialet, kan der sås tvivl om rigtigheden af denne evaluering samt de øvrige evalueringer.

Udenrigsministeriet har gjort gældende, at underkriteriet ”Security of delivery” indgår med en vægt på 15 % i den samlede tilbudsevaluering. Evalueringen er foretaget efter evalueringsmetoden i Appendix A sammenholdt med Appendix E.

Evalueringen af underkriteriet ”Security of delivery” er ikke begrænset til en snæver vurdering af, om kravene i Appendix E er opfyldt. Den baserer sig derimod på en vurdering af, i hvilket omfang Udenrigsministeriet er betrygget i, at tilbudsgiverne er parate og har etableret procedurer til at sikre, at filer og scannede dokumenter kan leveres i overensstemmelse med de fastsatte krav ved den første accepttest.

BLS’ anbringender til støtte for påstand 5 er centreret om Udenrigsministeriets bedømmelse af BLS’ indscannede dokumenter og VFW’s krypteringsmetode.

For så vidt angår evaluering af begge tilbud er der tale om en samlet evaluering baseret på både de leverede testfiler og den beskrevne procedure, hvor Udenrigsministeriet har vurderet, i hvilket omfang de er betrygget i, at BLS og VFW er parate og har etableret procedurer til at sikre, at filer og scannede dokumenter kan leveres i overensstemmelse med de fastsatte krav ved den første accepttest.

I forhold til BLS har Udenrigsministeriet som en del af den samlede evaluering af underkriteriet bl.a. lagt vægt på den uklarhed, der opstår ved, at BLS har indscannet testfilerne i 400 og 700 DPI, frem for de krævede 300 DPI. Kravet om en scanningsopløsning på præcis 300 DPI er fastsat, fordi Udenrigsministeriets systemer er optimeret til denne opløsning. Filer med højere opløsninger kræver efterfølgende justering for at opfylde det specificerede krav, hvilket kan medføre forringelse af kvaliteten. Kravet om indscanning i 300 DPI i Appendix E kan derfor heller ikke ”overopfyldes” ved at levere

dokumenter i en højere opløsning – tværtimod kan brug af en højere opløsning medføre dårligere kvalitet. På den baggrund er det vanskeligt for Udenrigsministeriet at vurdere, i hvilket omfang BLS' indscannede dokumenter opfylder kravene i Appendix E eller kan komme til det, når BLS ikke har leveret testfiler i det krævede format. BLS' scanningsopløsninger i de leverede testfiler skaber på den baggrund en vis usikkerhed om, hvorvidt dokumenterne vil kunne overholde kravene ved den første accepttest.

Henset hertil, og til de forhold, der i øvrigt fremgår af evalueringen, har Udenrigsministeriets i overensstemmelse med den evalueringsmetode, der er beskrevet i Appendix A, evalueret BLS' tilbud i relation til underkriteriet "Security of delivery" til "a Satisfactory answer".

I forhold til VFW indgår det som en del af den samlede vurdering, at det "to a lesser degree [is] considered negative that the encryption method is not fully compliant."

Testfilerne leveret sammen med VFW's tilbud er krypteret efter en ældre metode, som Udenrigsministeriet også tidligere har anvendt. Det øvrige indhold i testfilerne er i overensstemmelse med de fastsatte krav i Appendix E.

Brug af den ældre krypteringsmetode frem for den krævede "MFA Encryption Format Version 2" gør det ikke på afgørende vis usikkert, om VFW er "able to provide NIST files and scanned documents in accordance with the requirements at the time of the first acceptance test".

På den baggrund har VFW opnået en samlet bedømmelse af underkriteriet om leveringssikkerhed på "a Very satisfactory answer". Evalueringen er dermed sket i overensstemmelse med udbudsmaterialet og de udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed, og der er ikke grundlag for at tilsidesætte Udenrigsministeriets skøn.

Ad påstand 6

BLS har gjort gældende, at Udenrigsministeriets evaluering af VFW's og BLS' tilbud var åbenbart forkert. Udenrigsministeriet har handlet i strid med de anførte principper, og det har haft en konkret væsentlig betydning for resultatet af udbuddet, hvorfor disse forhold hver især udgør tilstrækkeligt grundlag for at annullere tildelingsbeslutningen.

Udenrigsministeriet har gjort gældende, at idet BLS ikke skal have medhold i sine påstande 1-5, skal de heller ikke have medhold i påstanden om annul-lation. De forhold, som BLS baserer sine påstande på, relaterer sig primært til isolerede og fragmenterede elementer i Udenrigsministeriets samlede eva-luering af de enkelte underkriterier i tilbudsevalueringen. Selv hvis enkelte af BLS' påstande måtte blive imødekommet, vil de pågældende forhold have haft begrænset indflydelse, men ikke påvirket den samlede evaluering af til-buddene og dermed Udenrigsministeriets tildelingsbeslutning. Idet BLS og VFW's tilbud er identiske i pris, ville en ændring af det samlede resultat kræve, at evalueringen af alle tre af fem kvalitative underkriterier, hvor BLS har fået en lavere score, er behæftet med fejl.

Klagenævnet udtaler

I kendelsen af 6. februar 2025, hvor klagenævnet tog stilling til anmodningen om opsættende virkning, udtalte klagenævnet:

"Ad påstand 1-5 generelt

Denne sag angår Udenrigsministeriets kvalitative vurdering af BLS' til-bud i forhold til krav 77, 87 og 125, der indgår i underkriteriet "Quality", og underkriterierne "Time Schedule" og "Security of delivery".

Af koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, fremgår, at de ordregivende myndigheder og de ordregivende enheder behandler økonomiske aktører ens og uden forskelsbehandling og handler på en gennemsigtig og for-holdsmæssig måde.

Af artikel 41, stk. 1, fremgår, at koncessioner tildeles på grundlag af ob-jektive kriterier, der overholder principperne i artikel 3, og som sikrer, at tilbuddene vurderes på reelle konkurrencevilkår, så den ordregivende myndighed eller den ordregivende enhed samlet set kan opnå en økono-misk fordel.

Af § 7 i bekendtgørelse nr. 1080 af 29 juni 2022 om tildeling af konces-sionskontrakter, fremgår, at udbudslovens § 160 finder anvendelse ved koncessioner i henhold til koncessionsdirektivet, således at ordregiver i koncessionsmaterialet skal fastlægge og beskrive indholdet af alle dele af evalueringsmodellen.

Efter fast klagenævnspraksis har ordregiver et vidt skøn ved den kvalita-tive evaluering af de enkelte tilbud og tildelingen af point. Dette gælder

også i sager omfattet af koncessionsdirektivet. Klagenævnet tilsidesætter alene ordregiverens skønsmæssige vurdering, hvis skønnet er usagligt, hviler på et objektivt forkert grundlag, eller hvis ordregiveren åbenbart har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregiverens skøn.

Yderligere er det ikke et krav, at ordregiveren giver en i alle henseender udførlig beskrivelse af, hvad der tillægges betydning ved vurderingen af de kvalitative (...) underkriterier. Der kan lægges vægt på forhold, som ikke udtrykkeligt er anført i udbudsmaterialet, hvis underkriteriet udtrykkeligt giver grundlag herfor. Der er således ikke krav om, at ordregiveren udtømmende oplister samtlige forhold, der tillægges vægt ved vurderingen af et underkriterium. Det er derimod et krav, at der oplyses om forhold, som der lægges afgørende vægt på, samt forhold, som der efter sædvanlig forståelse af, hvad der ligger inden for rammerne af det pågældende kriterium, må anses for usædvanligt at tillægge betydning.

Særligt ad påstand 1

Af Annex 1 til kontrakten ("requirements specification") fremgår følgende om krav 77:

"The ESP must provide a system, e.g. bar code scanning, whereby application dockets delivered to the DM are scanned and signed for and whereby decision envelopes from the DM are bar code scanned by the ESP (or in a similar way read by some machine-reading equipment) to a list that is printed and signed by the DM and the ESP. The bar coded return envelope from the ESP must be able to carry the passport, decision letter as well as all supporting documents in order for ESP to send it to the applicant or for the applicant to pick it up at the ESP.

The Tenderer must describe how the document handover procedure will be implemented."

Af Appendix A til udbudsmaterialet ("Tender evaluation") fremgår, at de enkelte tilbud i forhold til dette krav vil blive vurderet på:

"... to which degree the Tenderer will employ an appropriate document handover procedure."

BLS' tilbud indeholder en beskrivelse af den løsning for dokumenthåndtering, der tilbydes som led i opfyldelsen af krav 77. Udenrigsministeriet har i sin evaluering bedømt en række elementer positivt, men også anført at tilbuddet indeholder en mindre præcis beskrivelse af processen for maskinel registrering og kvittering af dokumenter hos DM – betegnet som

”in-scan” og ”out-scan” – og i den samlede bedømmelse tillagt det negative betydning.

Klagenævnet finder, at underkriteriet udtrykkeligt giver grundlag for, at Udenrigsministeriet kunne lægge vægt på, om BLS’ tilbud indeholdt en løsning for denne del af dokumenthåndteringsprocessen, og at Udenrigsministeriet derfor også var berettiget til at lægge vægt på kvaliteten af BLS’ beskrivelse.

På det foreløbige grundlag, der foreligger, finder klagenævnet derfor, at der ikke er grundlag for at fastslå, at Udenrigsministeriet ved sin evaluering åbenbart har overskredet den vide grænse for ordregiverens evalueringsskøn eller har handlet usagligt ved evalueringen af tilbuddene, herunder at VFW har haft en uberettiget fordel ved at være den eksisterende leverandør. Klagenævnet finder derfor, at der efter det foreliggende ikke er grundlag for at tilsidesætte Udenrigsministeriets skøn.

Der er derfor ikke udsigt til, at påstand 1 vil blive taget til følge.

Særligt ad påstand 2

Af Annex 1 til kontrakten (”requirements specification”) fremgår følgende om krav 87:

“The ESP must ensure a stable IT-infrastructure based on high availability and redundancy.

The Tenderer must describe the intended measures that will be taken to fulfil the requirement, including taken measures to prevent temporary and/or permanent loss of any data in relation to information provision, appointment management and application processing.”

Af Appendix A til udbudsmaterialet (”Tender evaluation”) fremgår, at de enkelte tilbud i forhold til dette krav vil blive vurderet på:

”... to which degree the Tenderer takes appropriate measures to ensure a stable IT-infrastructure based on high availability and redundancy, including measures to prevent temporary and/or permanent loss of any data in relation to information provision, appointment management and application processing.”

BLS’ tilbud indeholder en beskrivelse af de foranstaltninger, der tilbydes som led i opfyldelsen af krav 87. Herunder fremgår det bl.a.:

”BLS International confirms to providing a robust, secure, and highly available IT infrastructure for MFA Denmark. Our cloud-

based security framework ensures a stable IT environment through high availability and redundancy. Additionally, BLS will adhere to data localization laws for countries like China, Russia etc. ...

...

- Compliance with Data Retention Requirements: Our solution will comply with the Schengen visa code Annex X, ensuring secure retention and management of visa applicant information as per regulatory requirements.”

Udenrigsministeriet har i sin evaluering bedømt en række elementer positivt, men også anført at tilbuddet er mindre klart i forhold til, hvordan man vil sikre ”high availability” i lande, hvor national lovgivning medfører behov for særlig beskyttelse af data.

Klagenævnet finder, at underkriteriet udtrykkeligt giver grundlag for, at Udenrigsministeriet kunne lægge vægt på, i hvilket omfang den tilbudte løsning imødegik de særlige udfordringer i forhold til datasikkerhed, som national lovgivning og forhold i visse lande medfører. BLS har i sit tilbud da også fundet anledning til direkte at henvise til, at BLS ”Additionally ... will adhere to data localization laws for countries like China, Russia etc.”

Klagenævnet forstår i øvrigt BLS således, at man er enig i, at tilbuddet ikke indeholder en mere indgående redegørelse herfor.

På det foreløbige grundlag, der foreligger, finder klagenævnet derfor, at der ikke er grundlag for at fastslå, at Udenrigsministeriet ved sin evaluering af dette krav åbenbart har overskredet den vide grænse for ordregiverens evalueringsskøn eller har handlet usagligt ved evalueringen af tilbuddene, herunder at VFW har haft en uberettiget fordel ved at være den eksisterende leverandør. Klagenævnet finder derfor, at der efter det foreliggende ikke er grundlag for at tilsidesætte Udenrigsministeriets skøn.

Der er derfor heller ikke udsigt til, at påstand 2 vil blive taget til følge.

Særligt ad påstand 3

Af Annex 1 til kontrakten (”requirements specification”) fremgår følgende om krav 125:

“The ESP must provide a simple, safe and authentication-requiring internet facing web application based reporting tool allowing the DM to register failures to meet service levels, e.g. scanning errors c.f. Annex 8.

Accrued penalty must paid by the ESP's headquarters to DM."

Af Appendix A til udbudsmaterialet ("Tender evaluation") fremgår, at de enkelte tilbud i forhold til dette krav vil blive vurderet på:

"... to which degree the Tenderer will take appropriate measures to ensure a smooth process regarding the handling of penalties."

BLS' tilbud indeholder en beskrivelse af den løsning, som BLS ville udvikle for at kunne opfylde krav 125. Udenrigsministeriet har i sin evaluering bedømt det positivt, at den foreslåede løsning kan tilpasses DM's behov. Udenrigsministeriet har i sin bedømmelse dog samtidig anført, at det yderligere havde vægtet positivt "...if a solution was already developed, tested and proven "smooth" in practice."

Klagenævnet finder, at underkriteriet udtrykkeligt giver grundlag for, at Udenrigsministeriet i forbindelse med vurderingen af, hvorvidt den tilbudte løsning sikrede en smidig proces, var berettiget til at lægge vægt på, i hvilket omfang den tilbudte løsning var færdigudviklet og afprøvet.

BLS har herudover navnlig anført, at Udenrigsministeriets vægtning af dette forhold indebærer en uberettiget favorisering af den eksisterende leverandør, VFW, der tilbyder et allerede udviklet og afprøvet system.

Det er anerkendt i såvel praksis fra klagenævnet som i EU-retten i øvrigt, at en aktuel leverandør må formodes at have visse fordele, som det ikke altid vil være muligt for en ordregiver at eliminere ved yderligere oplysning og information, jf. herved bl.a. klagenavnets kendelse af 4. juni 2009, Eurest A/S mod Copenhagen Business School (CBS), og retten i 1. instans' dom af 12. marts 2008 i sag T-345/03, Evropaiki Dynamiki mod Kommissionen, navnlig præmis 73.

Dertil kommer, at Udenrigsministeriet i den foreliggende sag har haft valget mellem to løsninger, hvoraf den ene er færdigudviklet og afprøvet i praksis og den anden ikke. Der er ikke noget i evalueringen, der indikerer, at det er den omstændighed, at VFW var den eksisterende leverandør, der har været udslagsgivende for vurderingen af deres eller BLS' tilbud, og at vurderingen derfor havde haft samme udfald, hvis BLS i øvrigt havde tilbudt en færdigudviklet løsning, der var afprøvet i praksis.

På det foreløbige grundlag, der foreligger, finder klagenævnet derfor, at der heller ikke er grundlag for at fastslå, at Udenrigsministeriet ved sin evaluering af dette krav åbenbart har overskredet den vide grænse for ordregiverens evalueringsskøn eller har handlet usagligt ved evalueringen af tilbuddene. Klagenævnet finder derfor, at der efter det foreliggende ikke er grundlag for at tilsidesætte Udenrigsministeriets skøn.

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

Særligt ad påstand 4

Af Appendix A til udbudsmaterialet ("Tender evaluation") fremgår, at de enkelte tilbud i forhold til underkriteriet "Time Schedule" vil blive vurderet på:

"... the extent to which the Tenderer's time schedule specified in Annex 3 represents a realistic, coherent and robust time schedule that ensures a structured process of delivering the services."

Annex 3 til kontrakten ("Time Schedule") indeholder en nærmere beskrivelse af, hvilke elementer den tilbudte tidsplan burde omfatte. Bl.a. fremgår det:

"The tenderer should ensure that the solution description in this Annex includes the following:

- the detailed time schedule includes and describes the necessary activities ... securing a straightforward process for establishing the locations within the deadlines presented in the main time schedule, ...
- the time schedules include a well-thought-out and comprehensive activity plan with specific milestones and a realistic time schedule for each location
- the time schedules are manageable and structured in a way that enables the missions to plan involvement and to oversee the process of opening of VACs e.g. the mission in New Delhi can be provided with a manageable overview the opening of VACs in India, Bhutan, Nepal"

BLS' tilbud indeholder en detaljeret tidsplan, som Udenrigsministeriet har vurderet er "satisfactory" og på den baggrund for det pågældende underkriterie tildelt BLS tre ud af fem point. Udenrigsministeriet har i sin evaluering påpeget en række forhold, som efter Udenrigsministeriets opfattelse i den samlede vurdering gjorde den tilbudte tidsplan mindre realistisk og robust:

"... the proposed timelines for implementation of the different categories do not seem to sufficiently include the difference in the time needed for establishing a VAC where the tenderer is not already present and where the tenderer already has a VAC. This is considered to make the proposed timelines less realistic.

- It is to some degree unclear how the DM's and MFA is involved in the implementation, which makes it unclear if the tenderer has included the time it takes to involve the DM's and MFA sufficiently. This is considered less positive.

...

- The tenderer's categorization of different types of transitions to deliver the services according to the contract, allows the tenderer to focus on the main issues of the specific type of transition, which is considered positive. However, several of the timelines run very close to the target date of 30 June 2025 which in case of delays in the implementation can create insecurity and in the worst case missing the target date. This makes the proposed timeline less robust.
- The tenderer has incorporated risk assessment and mitigation in specific locations, but it is less clear if the tenderer also uses risk assessment and mitigation in the other locations. This makes the timeline less robust as potential risks in the locations where no risk assessment has been carried out may not be identified proactively and in time for the necessary mitigation actions."

På det foreløbige grundlag, der foreligger, finder klagenævnet, at der ikke er grundlag for at fastslå, at Udenrigsministeriet, ved at de i forbindelse med evalueringen af dette underkriterie har lagt vægt på de anførte forhold, åbenbart har overskredet den vide grænse for ordregiverens evalueringsskøn eller har handlet usagligt, herunder i forbindelse med den konkrete vægtning og tildeling af point. Klagenævnet finder derfor, at der efter det foreliggende ikke er grundlag for at tilsidesætte Udenrigsministeriets skøn.

Udenrigsministeriets svar af 21. juni 2024 på BLS' spørgsmål den 19. juni 2024 kan ikke føre til et andet resultat. Udenrigsministeriet kan ikke anses for derved at have tilkendegivet, at de konkrete tidspunkter, hvor VAC kunne være klar til at åbne, var uden betydning for vurderingen af, hvorvidt den tilbudte tidsplan er "robust" eller i øvrigt at have skabt usikkerhed om evalueringsparametrene. Udenrigsministeriets svar måtte således for en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver blot forstås som udtryk for, at det ikke – i sig selv – var et evalueringsparameter, hvor hurtigt de pågældende centre kunne åbne.

På den baggrund, og idet klagenævnet i øvrigt henviser til det, som er anført under påstand 3 om behandlingen af en aktuel leverandørs eventuelle fordele i udbudsprocessen, finder klagenævnet, at der heller ikke er grund til antage, at VFW er blevet uberettiget favoriseret i forhold til dette underkriterie.

Der er derfor heller ikke udsigt til, at påstand 4 vil blive taget til følge.

Særligt ad påstand 5

Af Appendix A til udbudsmaterialet ("Tender evaluation") fremgår, at de enkelte tilbud i forhold til underkriteriet "Security of delivery" vil blive vurderet på:

"... the tenderer's readiness and procedure in order to ensure the tenderers fulfillment of the requirement regarding the producing NIST files and scanned documents at the time of the first acceptance test. The evaluation will assess to which extent the contracting authority is secured that the tenderer is able to provide NIST files and scanned documents in accordance with the requirements at the time of the first acceptance test.

The requirements referred to are stated in Appendix E.

The evaluation is based upon the provided test files, cf. Appendix E and the provided procedure, cf. Appendix E. The evaluation will be based on a total aggregated evaluation of the security of delivery based upon the two elements of the provided test files and a procedure."

Appendix E til udbudsmaterialet ("Security of Delivery") indeholder, som anført, en nærmere beskrivelse af kravene til de anførte filer og scannede dokumenter, som koncessionshaveren skulle kunne levere. Tilbudsgiverne har i den forbindelse og sammen med tilbuddet indleveret testfiler.

Udenrigsministeriet har vurderet, i hvilket omfang de er betrygget i, at tilbudsgiverne var parate og havde etableret procedurer til at sikre, at de anførte filer og scannede dokumenter kunne leveres i overensstemmelse med de fastsatte krav ved den første accepttest.

Udenrigsministeriet har vurderet, at BLS' løsning for det pågældende underkriterie er "satisfactory" og på den baggrund tildelt BLS tre ud af fem point. Udenrigsministeriet har heroverfor vurderet, at VFW's løsning er "very satisfactory" og på den baggrund tildelt VFW fire ud af fem point.

I forhold til evalueringen af BLS' tilbud har Udenrigsministeriet især – men ikke kun – tillagt det negativ vægt, at de indleverede testfiler, for så vidt angår scannede dokumenter, er indleveret i højere resolutioner, henholdsvis 700 DPI for pasdokumenter og 400 DPI for andre dokumenter, end krævet efter krav 33 til underkriteriet "Quality", som fremgår af Annex 1 til kontrakten ("requirements specification"), hvortil der henvises i pkt. 3.2 i Appendix E til udbudsmaterialet ("Security of Delivery").

Udenrigsministeriet har i evalueringen anført, at det skaber uklarhed om, hvordan det endelige dokument fremstår og dets kvalitet, når det er scannet i den krævede resolution, og har i svarskriftet uddybende oplyst, at kravet om en resolution på 300 DPI skyldtes, at det er denne resolution, som deres systemer er optimeret til.

BLS har desuden anført, at VFW burde havde været tildelt færre point for sin løsning, idet Udenrigsministeriet har vurderet, at den krypteringsmetode, som er anvendt på testfilerne, ikke er "fully compliant".

Klagenævnet bemærker, at det pågældende forhold er tillagt negativt betydning ved evalueringen af VFW's løsning. Udenrigsministeriet har dog samtidig, i svarskriftet, oplyst, at den anvendte metode er en ældre metode, som de tidligere har anvendt, og at de har vurderet, at forholdet ikke på afgørende vis gjorde det usikkert, i hvilket omfang VFW ville være i stand til at levere filer og scannede dokumenter i overensstemmelse med de fastsatte krav, jf. Appendix A til udbudsmaterialet ("Tender evaluation") ovenfor.

Herefter, og på det foreløbige grundlag, der foreligger, finder klagenævnet, at der heller ikke er grundlag for at fastslå, at Udenrigsministeriet i forbindelse med evalueringen af BLS' og VFW's tilbud i forhold til dette underkriterie åbenbart har overskredet den vide grænse for ordregiverens evalueringsskøn eller har handlet usagligt, herunder i forbindelse med den konkrete vægtning og tildeling af point. Klagenævnet finder derfor, at der efter det foreliggende ikke er grundlag for at tilsidesætte Udenrigsministeriets skøn.

Der er derfor heller ikke udsigt til, at påstand 5 vil blive taget til følge.

Særligt ad påstand 6

Eftersom der ikke er udsigt til, at påstand 1-5 vil blive taget til følge, er der heller ikke udsigt til, at påstand 6 vil blive taget til følge."

Af de grunde, der er anført i delkendelsen, og da det, som BLS efterfølgende har anført vedrørende påstand 1-5, herunder navnlig om udførligheden af BLS' beskrivelse i tilbuddet af de elementer, der er omhandlet i påstandene, ikke kan føre til et andet resultat, tages klagen ikke til følge.

Herefter bestemmes

Klagen tages ikke til følge.

BLS International Services Limited skal inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse betale 35.000 kr. i sagsomkostninger til Udenrigsministeriet.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Morten Juul Nielsen