

K E N D E L S E

Copenhagen Global A/S  
(cand.merc.jur. Peter Dann Jørgensen  
og advokat Frederik Haugsted, København)

mod

Udenrigsministeriet  
(advokat Jens Munk Plum  
og advokat Andreas Riis Madsen, København)

Ved udbudsbekendtgørelse 2021/S 127-338294 af 30. juni 2021, der blev offentliggjort den 5. juli 2021, udbød Udenrigsministeriet som udbud med forhandling efter forsvars- og sikkerhedsdirektivet en rammeaftale med en enkelt leverandør om levering af armerede køretøjer med tilhørende reservedele, serviceydelser og køreundervisning til eget brug og til brug for øvrige trækningsberettigede myndigheders indkøb.

Udbuddet blev gennemført sammen med det norske udenrigsministerium, det svenske udenrigsministerium og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse.

Ved underretning af 3. marts 2022 meddelte Udenrigsministeriet Copenhagen Global A/S ("Copenhagen Global"), at en anden tilbudsgiver, Farmingtons Automotive GmbH ("Farmingtons"), havde afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Den 14. marts 2022 indgav Copenhagen Global klage til Klagenævnet for Udbud. Copenhagen Global 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. Den 12. april 2022 besluttede klagenævnet ikke at tillægge klagen opsættende virkning, da betingelsen om fumus boni juris ikke var opfyldt.

Udenrigsministeriet har den 6. maj 2022 indgået rammeaftalen med Farmingtons.

Klagen har været behandlet skriftligt.

Copenhagen Global har nedlagt bl.a. følgende påstande:

#### Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at Udenrigsministeriet har overtrådt gennemsigtigheds- og ligebehandlingsprincippet i forsvars- og sikkerhedsdirektivets artikel 4 ved ikke at afvise tilbuddet fra Farmingtons som ukonditionsmæssigt, uanset at tilbuddet ikke opfyldte udbudsmaterialets ubetingede mindstekrav nr. 13 fra Bilag 1.1, mindstekrav nr. 13 fra Bilag 1.2, mindstekrav nr. 40 og 41 fra Bilag 1.3 og mindstekrav nr. 40 og 41 fra Bilag 1.4.

#### Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at Udenrigsministeriet har handlet i strid med gennemsigtigheds- og ligebehandlingsprincippet i forsvars- og sikkerhedsdirektivets artikel 4 ved ikke at have evalueret underkriteriet 'Egenkontrolprocedure og kvalitetssikringssystem' i overensstemmelse med det anførte i udbudsmaterialet.

#### Påstand 2A

Klagenævnet skal konstatere, at Udenrigsministeriet har handlet i strid med gennemsigtigheds- og ligebehandlingsprincippet i forsvars- og sikkerhedsdirektivets artikel 4 ved ikke at have skabt et gennemsigtigt grundlag for opfyldelsen af udbudsmaterialets ubetingede mindstekrav nr. 13 fra Bilag 1.1, mindstekrav nr. 13 fra Bilag 1.2, mindstekrav nr. 40 og 41 fra Bilag 1.3 og mindstekrav nr. 40 og 41 fra Bilag 1.4.

#### Påstand 3

Klagenævnet skal annullere Udenrigsministeriets beslutning af 3. marts 2022 om at tildele rammeaftale om levering af armerede køretøjer med tilhørende reservedele, serviceoptioner og køreundervisning til Farmingtons.

Copenhagen Global har desuden nedlagt påstande om erstatning. Klagenævnet har udsat behandlingen af påstandene om erstatning, indtil klagenævnet har taget stilling til sagens øvrige påstande.

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

#### Sagens nærmere omstændigheder

Udbuddet er et genudbud. Udenrigsministeriet har således tidligere iværksat samme udbud ved udbudsbekendtgørelse 2020/S 162-395105, offentliggjort den 21. august 2020. Dette udbud blev annulleret, fordi der skulle foretages ændringer i de offentliggjorte mindstekrav, som gik videre, end hvad der var muligt at ændre under et igangværende udbud. Udenrigsministeriet havde desuden ved udbudsbekendtgørelse 2020/S 217-533704, offentliggjort den 6. november 2020, iværksat samme udbud, som blev annulleret den 25. marts 2021 som følge af ”uhensigtsmæssigheder i udbudsmaterialet”.

I forlængelse af de to annullerede udbud iværksatte Udenrigsministeriet en markedsdialog ved vejledende forhåndsmeddelelse offentliggjort den 31. maj 2021 under bekendtgørelse 2021/S 103-272516. Der var heri henvist til de to tidligere annullerede udbud.

Udenrigsministeriet iværksatte efter afslutningen af markedsdialogen det aktuelle udbud ved udbudsbekendtgørelse 2021/S 127-338294, offentliggjort den 5. juli 2021.

Af udbudsbekendtgørelsen fremgår, at der er tale om en 5-årig aftale, med option på forlængelse i 2 x 1 år. Det fremgår videre, at den samlede og den maksimale anslåede værdi er 445 mio. kr. ekskl. moms.

Om indkøbet fremgår af udbudsbekendtgørelsen bl.a.:

”II.1.5) Kort beskrivelse af kontrakten eller indkøbet/indkøbene:  
Udenrigsministeriet udbyder hermed på vegne sig selv og de øvrige trækingsberettigede myndigheder en rammeaftale om levering af armerede køretøjer med tilhørende reservedele, serviceoptioner og køreundervisning.

Udenrigsministeriet ønsker, at købe et antal civilt-udseende armerede køretøjer af typen SUV. I rammeaftalens løbetid forventes, at Udenrigsministeriet vil aftage minimum 15 køretøjer. Hovedparten af køretøjerne skal være certificerede VPAM BRV2009 VR7 eller dokumenteret tilsvarende beskyttet...

...

Køretøjerne skal benyttes overalt i verden, og skal opfylde kravene til at kunne blive indregistreret i de konkrete brugslande.

...

II.1.9) Oplysninger om alternative tilbud

Alternative tilbud vil blive taget i betragtning: nej

...

II.2.1) Samlet mængde eller omfang:

Den anslåede mængde vil være op til 200 køretøjer ...”

Udenrigsministeriet har under klagesagen supplerende om indkøbet oplyst bl.a.:

”Rammeaftalen omfatter levering af køretøjer, som skal opbygges og leveres efter bestilling i henhold til de særlige kravspecifikationer, som Udenrigsministeriet har udarbejdet, og som efter endt ombygning skal kunne leveres overalt i verden, hvor de trækningsberettigede myndigheder kan få behov for armerede køretøjer omfattet af rammeaftalen. Rammeaftalen omfatter også leveringen af køretøjet i brugslandet. Videre skal tilbudsgiverne påtage sig at tilbagekøbe køretøjerne, såfremt de trækningsberettigede myndigheder ikke længere har behov for det enkelte køretøj. Rammeaftalen omfatter også en standard-reservedelspakke leveret med hvert køretøj, mulighed for køb af yderligere reservedele og løbende vedligeholdelse og on-site service af de leverede køretøjer. Endeligt omfatter rammeaftalen en option på at de trækningsberettigede myndigheder bestiller køreundervisning på et køreanlæg i Danmark.

Leverandørerne til de udbudte typer af køretøjer er virksomheder, der typisk har gjort det til et speciale at ombygge og opbygge køretøjer, som ud over at kunne opfylde forskellige standarder for sikkerhed, herunder armering af køretøjer til forskellige niveauer, kan opfylde de specifikke krav, som kunder, oftest myndigheder, politi og forsvar, fastsætter ud fra deres konkrete behov. Op- og ombygningerne sker som hovedregel efter en af de gældende internationale standarder, som findes på området, eksempelvis VPAM BRV2009VR7, og opbyggede køretøjer kendes i forhold til den standard de opfylder, for eksempel VR7, VR9, B6 eller lignende. ...”

Copenhagen Global har under klagesagen oplyst bl.a.:

”...

Copenhagen Global A/S har gennem sine 17 år i branchen haft adskillige rammeaftaler med regeringer og internationale organisationer, såsom UNPD og UNOPS om levering af mellemstore og tunge lastbiler, brandbiler, entreprenør- og landbrugsudstyr, pansrede køretøjer, reservedele til køretøjer samt relaterede ydelser over hele verden.

Af særlig relevans for nuværende udbudsforretning har Copenhagen Global A/S i samarbejde med sine samarbejdspartnere, herunder bl.a. ASC Armored Specialty Cars GmbH, siden 2009 foretaget design, opbygning, levering, transport, træning, reparation, service og bortskaffelse af pansrede køretøjer (B6/VR7 VPAM BRV 2009, Toyota Land Cruiser 78 og 200) til de verdensomspændende repræsentationer for udenrigsministeriet i hhv. Danmark, Sverige, Norge samt FN-missioner.

...

Copenhagen Global A/S har derfor et unikt branchekendskab til markedet for levering af armerede køretøjer, som Indklagede gennem de seneste 17 år har gjort brug af. ...”

I udbudsbetingelserne, senest opdateret i december 2021, står der blandt andet:

”...

## 2.2 Den udbudte ydelse

...

De fire køretøjer skal være certificerede VPAM BRV2009 VR7 eller VR9 eller tilsvarende som dokumenterer samme beskyttelsesniveau. Hvert køretøj skal leveres på det af den konkrete, trækningsberettigede myndighed fastsatte brugssted ...

Kravene til de respektive køretøjer findes i de respektive kravspecifikationer:

- Bilag 1.1: VIP VR7 - Civil SUV-type certificeret VPAM BRV2009 VR7 mm eller tilsvarende.
- Bilag 1.2: VIP VR9 - Civil SUV-type certificeret VPAM BRV2009 VR9 mm eller tilsvarende
- Bilag 1.3 Taktisk VR7 - Taktisk SUV-type certificeret VPAM BRV2009 VR7 mm eller tilsvarende
- Bilag 1.4: Taktisk VR9 - Taktisk SUV-type certificeret VPAM BRV2009 VR9 mm eller tilsvarende.

...

Køretøjerne skal opfylde kravene i den respektive kravspecifikation.

...

Foruden de fire ovenfor nævnte kravspecifikationer, vil de prækvalificerede virksomheder/konsortier, modtage yderligere kravspecifikationer for hver af de fire typer køretøjer, som uddyber hvad der kræves i forhold

til ballistiske og sprængningsmæssige egenskaber og certificeringer i forbindelse hermed, og som er undergivet fortrolighed.

Køretøjerne skal benyttes overalt i verden og skal endvidere ved levering opfylde kravene til at kunne blive indregistreret i de konkrete brugslande.

...

### 2.3 Udbudsmaterialets bestanddele

...

Udenrigsministeriet bemærker, at der to gange tidligere har været indrykket udbudsbekendtgørelser (2020/S 162-395105 og 2020/S 217-533704) om dette indkøb. Udenrigsministeriet annullerede 2020/S 162-395105 på grund af uhensigtsmæssigheder, hvilket har ført til præciseringer og justeringer i visse mindstekrav, nedsat dagbøden ved forsinkelse, præciseret kravene til certificering, referencer og sprogkrav i udbudsprocessen. Udenrigsministeriet annullerede 2020/S 217-533704 for at ændre kravene til på hvilket tidspunkt der skal fremlægges dokumentation for at de køretøjer der leveres er certificeret i overensstemmelse med kravspecifikationerne.

Som led i dette udbud har Udenrigsministeriet gennemført en markedsdialog (bekendtgørelse 2021/S 103-272516), og har i forlængelse heraf foretaget visse tilpasninger af kravspecifikationerne i Bilag 1.1-1.5.

...

### 5 Tildelingskriterier

Tildeling af rammeaftalen vil ske til en (1) tilbudsgiver på grundlag af tildelingskriteriet ”*det økonomisk mest fordelagtige tilbud.*”

Udenrigsministeriet vil i den forbindelse anvende følgende underkriterier, der vil blive uddybet nedenfor:

#### 5.1: Pris: 70 %

...

#### 5.2. Egenkontrolprocedure og kvalitetssikringssystem: 30 %

Ved vurdering af underkriteriet ”*egenkontrolprocedure og kvalitetssikringssystem*” lægges der vægt på, hvilken konkret egenkontrolprocedure og hvilket konkret kvalitetssikringssystem tilbudsgiver vil gennemføre/sikre i forbindelse med opgaveløsningen. Der tages herunder hensyn til, hvorledes den konkrete egenkontrolprocedure og det konkrete kvalitetssikringssystem er hos leverandøren og eventuelle underleverandører, der varetager produktionen af de armerede køretøjer.

Det vurderes blandt andet positivt;

- at egenkontrolproceduren og kvalitetssikringssystemet er en omfattende del af den konkrete produktion af armerede køretøjer,
- at der er en høj detaljeringsgrad,
- at procedurerne ved konstatering af fejl og mangler i forbindelse med at køretøjerne skilles og efterfølgende genopbygges er tydeligt beskrevet
- at det fremgår klart og forståeligt hvilke procedurer og kvalitetssikringer, der gennemføres ved den enkelte produktion af armerede køretøjer
- at virksomheden har opnået relevante certificeringer og standarder for blandt andet svejsearbejde, eksempelvis ISO 3834, DIN 2303 eller tilsvarende

Det skal understreges, at egenkontrolprocedurerne og kvalitetssikringssystemerne skal være knyttet til produktionen af de udbudte armerede køretøjer....

Derudover gennemfører de trækningsberettigede myndigheder en besigtigelse af de deltagende tilbudsgivers produktionsfaciliteter. Under denne besigtigelse vil de trækningsberettigede myndigheder som led i evalueringen af egenkontrolprocedure og kvalitetssikringssystemer gennemgå de punkter, som følger af det tilbudte, og i tillæg hertil fremgår af den til dette udbudsmateriale vedlagte "Tjekliste til besigtigelse". Det vil under besigtigelsen blive vurderet om processen for fastlæggelse, tilvejebringelse og opretholdelse af den nødvendige infrastruktur for at opnå overensstemmelse med produktkrav i forhold til egenkontrolproceduren og kvalitetssikringssystemet iagttages. Der vil derfor blive foretaget en inspektion i relation til væsentlig maskinel infrastruktur. "Tjekliste til besigtigelse" er dog alene en eksemplificering, og besigtigelsen fokuserer derfor på den samlede iagttagelse af egenkontrolprocedure og kvalitetssikringssystemer.

Evalueringen vil ske på baggrund af tilbudsgivers oplysninger afgivet i Bilag 1B, såfremt dette bilag indeholder en beskrivelse af ovenstående, og det materiale, som tilbudsgiver måtte have fremsendt om egenkontrolprocedurer og kvalitetssikringssystemer samt den gennemførte besigtigelse af tilbudsgivers produktionsfaciliteter.

Derudover bedes tilbudsgiver indsætte en beskrivelse samt fremsende dokumentation for sin egenkontrolprocedure og kvalitetssikringssystemer i udbudsmaterialets Bilag 1B, "egenkontrolprocedure og kvalitetssikringssystemer", hvilket bilag med tilhørende dokumentation ligeledes vil indgå i evalueringen af dette underkriterium.

...

## 7. Tilbuddets indhold og udformning

### 7.1 Generelt

...

Nedenfor følger en oversigt over de bilag, som tilbudsgiver **skal** udfylde/beskrive/dokumentere og vedlægge sit tilbud

- Oversigt over accept af opfyldelse af mindstekrav, jf. Bilag 1.1-1.4 og 1.1.1-1.4.1 (Bilag 1.5 anses som accepteret ved afgivelse af tilbuddet)
- Egenkontrolprocedure og kvalitetssikringssystem, jf. Bilag 1B, herunder skemaer til brug for egenkontrol og kvalitetssikringssystem og dokumentation herfor.
- ...

Tilbudsgiver skal udarbejde en samlet beskrivelse af de tilbudte armerede køretøjer, herunder med angivelse af de tekniske specifikationer for køretøjet. Denne beskrivelse skal vedlægges tilbuddet. Det skal understreges, at tilbudsgivers tilkendegivelse ved afkrydsning af om et mindstekrav er opfyldt i Bilag 1.1-1.4.1, har forrang frem for den samlede beskrivelse af det tilbudte armerede køretøj.

Det bemærkes, at tilbudsgiver under hele rammeaftalen forpligter sig til at opfylde alle de i Bilag 1.1-1.5 oplyste mindstekrav.

...

Tilbudsgiver skal herudover sammen med sit tilbud vedlægge en detaljeret vedligeholdelsesplan for køretøjet (OEM-bilens service og ekstraser vice pga. ombygningen), der skal vise, hvordan tilbudsgiver har til hensigt at opfylde mindstekravene. Det skal understreges, at tilbudsgivers tilkendegivelse ved afkrydsning af om et mindstekrav er opfyldt i Bilag 1.1-1.4.1, har forrang frem for den fremsendte vedligeholdelsesplan.

### 7.2. Mindstekrav og forbehold

Rammeaftalen med bilag er i sin helhed udtryk for mindstekrav, medmindre andet udtrykkeligt angives, og tilbudsgiver er derfor ikke berettiget til at tage forbehold over for hverken rammeaftalen eller bilagene.

Såfremt tilbudsgiver alligevel tager forbehold – herunder ved f.eks. ikke at opfylde et af de i kravspecifikationen Bilag 1.1- 1.5 indeholdte mindstekrav fuldt ud – kan dette føre til, at Udenrigsministeriet er såvel berettiget som forpligtet til at afvise tilbuddet fra vedkommende tilbudsgiver.

### 7.3 Dokumentation for opfyldelse af mindstekrav

I kravspecifikationerne i Bilag 1.1 -1.4.1 er oplyst kravspecifikationen til de fire armerede køretøjer som tilbudsgiver skal kunne levere.



For nogle krav (f.eks. krav nr. 1 i Bilag 1.1.) skal tilbudsgiver ved at afkrydse i kolonne 6 tilkendegive, at tilbudsgiver forpligter sig til at de køretøjer som tilbudsgiver tilbyder lever op til det pågældende mindstekrav. Ved afkrydsningen anses mindstekravet for opfyldt, og tilbudsgiveren har forpligtet sig til at opfylde mindstekravet i hele rammeaftalens løbetid.

For andre krav (f.eks. krav nr. 38 i Bilag 1.1) skal tilbudsgiver både afkrydse i kolonne 6, at tilbudsgiver forpligter sig til at de køretøjer som tilbudsgiveren tilbyder lever op til det pågældende mindstekrav og da der i kolonne 4 ud for krav nr. 38 også er angivet et "D" skal tilbudsgiveren give en beskrivelse eller henvise til vedlagt dokumentation for at kravet er opfyldt.

..."

Af de for køretøjerne respektive kravspecifikationer, Bilag 1.1 – 1.4 fremgår bl.a.:

#### "Ubetingede mindstekrav

Nedenfor oplistes en række ubetingede mindstekrav, som tilbudsgiver skal overholde for at have afleveret et konditionsmæssigt tilbud.

Tilbudsgiver kan således ikke tage forbehold for mindstekravene, der er oplistet nedenfor. Eventuelle forbehold vil således medføre, at tilbudsgivers tilbud kan blive vurderet ukonditionsmæssigt og dermed ikke indgå i den efterfølgende evaluering.

...

I det tilfælde at der er uoverensstemmelse mellem nærværende mindstekrav og tilbudsgivers oplysninger andet sted i tilbudsgivers tilbud, eksempelvis i den samlede beskrivelse af det tilbudte armerede køretøj, **vil tilbudsgivers X i kolonne 6 have forrang.**

...

#### 3 Definitioner og forkortelser

Alle krav i kravspecifikationen er inddelt i "Mindstekrav" eller "Forhandlingskrav". Mindstekrav er markeret med "M" og forhandlingskrav er markeret med "K"

...

<b>Klassificerings ID</b>	<b>Beskrivelse</b>
M	<i>Et mindstekrav skal opfyldes af Leverandøren. Hvis et mindstekrav ikke er opfyldt, vil tilbuddet ikke indgå i den videre evaluering.</i>

...

For hvert krav, er det i kolonnen "Dokumentation" angivet, hvordan tilbudsgiveren skal beskrive eller dokumentere opfyldelse af kravet. Det er muligt at angive flere kategorier for et krav. Der er følgende kategorier for kolonnen "Dokumentation".

<b>Klassificerings ID</b>	<b>Beskrivelse</b>
<i>J/N</i>	<i>Tilbudsgiveren skal svare J (ja) eller N (nej) til, om kravet er opfyldt. Eventuelt efterfulgt af kommentarer...</i>
<i>D</i>	<i>Tilbudsgiveren skal give en beskrivelse eller henvise til vedlagt dokumentation. For de D-krav som har sikkerhedsmæssig betydning og er en del af certificeringen, skal dokumentationen først fremsendes senest seks måneder efter underskrivelse af rammeaftalen jf. afsnit 2.2 ovenfor.</i>

”

Kravspecifikationerne indeholder på tværs af de respektive køretøjer et mindstekrav, som ikke er et D-krav, om, at drivkraftstypen for det respektive køretøj

”skal kunne opfylde miljøkravene til brug i de respektive brugslande, inkl. EU”

Mindstekravene er indeholdt som mindstekrav nr. 13 fra udbudsbilag 1.1, mindstekrav nr. 13 fra udbudsbilag 1.2, mindstekrav nr. 40 og 41 fra udbudsbilag 1.3 og mindstekrav nr. 40 og 41 fra udbudsbilag 1.4. (i det følgende samlet set kaldet ”miljømindstekravene”).

Ved udløbet af fristen for at afgive indledende tilbud den 25. oktober 2021 modtog Udenrigsministeriet indledende tilbud fra alle de tre prækvalificerede tilbudsgivere: Copenhagen Global, Farmingtons og Ultimate Armour Works FZC.

I Copenhagen Globals indledende tilbud blev der på tværs af udbudsmaterialets kravspecifikationer tilbudt både en Toyota Land Cruiser-model samt en Mercedes G-Wagon for EU-regionen, hvor sidstnævnte overholder de relevante emissionsstandarder i EU.

I overensstemmelse med udbudsbetingelsernes afsnit 5.2 foretog Udenrigsministeriet besigtigelser hos Copenhagen Globals underleverandør Armored Speciality Cars GmbH torsdag den 11. november 2021, hos Farmingtons’

produktionsfaciliteter den 12. november 2021 og hos Ultimate Armour Works FZC onsdag den 17. november 2021.

Udenrigsministeriet gennemførte herefter separate forhandlinger med de tre tilbudsgivere. Af Udenrigsministeriets oplæg til forhandlingsmødet med Copenhagen Global fremgår bl.a.:

”Konditionsmæssighed II

Ikke nødvendigvis udtømmende

- I alle kravspecifikationer (Bilag 1.1, 1.2, 1.3 og 1.4), fremgår i kravnr. 1, at *”køretøjet skal være en personbil, SUV-typen, 4x4 (4x4 skal være permanent med både længde- og tværsperre)”*
- Der skal således tilbydes maksimalt **et køretøj per kravspecifikation.**
- Der kan *ikke* tilbydes et køretøj til bestemte regioner og et andet til andre eller forskellige køretøjer ved forskellige tilvalg osv.

...

Egenkontrol og kvalitetssikring II

- Beskrivelserne kan være væsentlig mere detaljerede
- Beskrivelse af proces, de enkelte trin i processen
- ...
- Foreløbig vurdering af fremsendt materiale: under middel”

Copenhagen Global deltog den 3. december 2021 i et forhandlingsmøde med Udenrigsministeriet vedrørende virksomhedens tilbud. Udenrigsministeriet fremsendte efter mødet en kopi af forhandlingsoplægget nævnt ovenfor til Copenhagen Global. Derimod blev der ikke fremsendt et referat fra mødet. Udenrigsministeriet har under klagesagen oplyst, at dette beroede på en fejl. Af det referat fra mødet, der blev udarbejdet, fremgår bl.a., at Udenrigsministeriet specifikt påtalte, at der ikke kunne tilbydes forskellige køretøjer til forskellige regioner, og at dette ville føre til, at tilbuddet ville blive anset for ukonditionsmæssigt. Det fremgår videre, at Copenhagen Globals beskrivelse af egenkontrol og kvalitetssikring kunne forbedres væsentligt og aktuelt lå ”under middel”. Vedrørende besigtigelsen af produktionsfaciliteterne fremgår:

”Copenhagen Global spørger om der kan gives en feedback på besigtigelsen. Hertil oplyser Udenrigsministeriet, at besigtigelsen forløb fint,

men at det afgørende er det skriftelige indhold i tilbuddet, som besigtigelsen, som angivet i udbudsbetingelserne, skulle bruges til at gennemgå.”

Copenhagen Global har oplyst, at virksomheden på forhandlingsmødet redegjorde for, hvorfor Mercedes G-Wagon efter Copenhagen Globals vurdering er den eneste model, som kan pansres til de påkrævede standarder VR7 og VR9 samt leveres i en version, der opfylder den europæiske EURO6-klassifikation. Copenhagen Global har videre oplyst, at det på forhandlingsmødet blev drøftet, at miljømindstekravene alene vil kunne opfyldes i form af en dispensation, hvilket Copenhagen Global bad Udenrigsministeriet afklare, hvorvidt var muligt, men som Udenrigsministeriet svarede undvigende på i stil med ”Det er noteret”. Af referatet fra forhandlingsmødet fremgår under forhandlingspunkt 42, som angik miljømindstekravene, bl.a.:

”ASC ønsker at drøfte miljøkravene og EURO 6, idet overholdelse af miljøkravet i EU i dette forhandlingskrav er grunden til inddragelse af Mercedes køretøjet i tilbuddet.

Udenrigsministeriet oplyser at det er Copenhagen Globals ansvar at sikre at de lever op til kravene, og at formålet er at finde ud af om de kan leve op til kravnr. 42, hvis det bliver et mindstekrav.

Copenhagen Global nævner, at der også er mulighed for dispensation ift. miljøkrav.”

Den 15. december 2021 uploadede Udenrigsministeriet det opdaterede udbudsmateriale, hvori miljømindstekravene var som beskrevet ovenfor.

Udenrigsministeriet modtog efterfølgende bl.a. følgende spørgsmål af 10. januar 2022 i relation til miljømindstekravene:

”

Spørgsmålsnr.	Spørger	Spørgsmål	Svar
184574	Copenhagen Global	<p>EU Miljøkrav og Antal Typer af Køretøj</p> <p>Tilbudsgiver har følgende 2 forbundne spørgsmål, som vi ser frem til modtage besvarelse af:</p> <p>Spørgsmål 1)</p> <p>Kan ordregiver med henvisning til udbudsmaterialet bekræfte, at tilbudsgiver alene har mulighed for</p>	<p>Spørgsmål 1)</p> <p>Ordregiver bekræfter, at tilbudsgiver alene har mulighed for at tilbyde en type køretøj for hver kravsspecifikation.</p> <p>Det fremgår af alle fire kravspecifikationer (Bilag 1.1, 1.2, 1.3 og 1.4), i kravnr. 1, at "Køretøjet skal være en personbil, SUV-typen, 4x4 (4x4 skal være permanent med både længde- og tværsperre)"</p>

	<p>at tilbyde en type køretøj for hver af udbudsmaterialets respektive 4 kravspecifikationer, jf. Bilag 1.1, Bilag 1.2, Bilag 1.3 og Bilag 1.4? I så fald, bedes ordregive oplyse, hvor i udbudsmaterialet dette angives helt præcist.</p> <p>Spørgsmål 2)</p> <p>Kan ordregiver med afsæt i besvarelsen af spørgsmål 1) ovenfor bekræfte, at det tilbudte køretøj for så vidt angår mindstekravene nr. 13 fra Bilag 1.1 (VIP VR7), nr. 13 fra Bilag 1.2 (VIP VR9), nr. 40 fra Bilag 1.3 (TAKTISK VR7) og nr. 41 fra Bilag 1.4 (TAKTISK VR9) indsat nedenfor ligeledes skal opfylde EURO6 klassifikationen som led i opfyldelsen af miljøkravene i brugslandet EU?</p> <p>13 - Drivkraftstypen skal kunne opfylde miljøkravene til brug i de respektive brugslande, inkl. EU, samt leveres med de drivmidler som bilfabrikanten tilbyder. - M. (Bilag 1.1)</p> <p>13 - Drivkraftstypen skal kunne opfylde miljøkravene til brug i de respektive brugslande, inkl. EU, samt leveres med de drivmidler som bilfabrikanten tilbyder. - M (Bilag 1.2)</p> <p>40 - Drivkraftstypen skal kunne opfylde miljøkravene til brug i de respektive brugslande, inkl. EU, samt leveres i en dieseldrevet variant. - M (Bilag 1.3)</p> <p>41 - Drivkraftstypen skal kunne opfylde miljøkravene til brug i de respektive brugslande, inkl. EU, samt leveres i en benzindrevet variant. - M (Bilag 1.4)</p> <p>Til brug for ordregivers besvarelse af ovenstående, ønsker tilbudsgiver at gøre opmærksom på, at udbudsmaterialets opbygning efter tilbudsgivers opfattelse resulterer i en situation, hvor kravet om opfyldelse af EURO6 klassifikationen bliver gældende på tværs af samtlige af de fire kravspecifikationsregioner, da tilbudsgivers tilbudte ene køretøj pr. kravspecifikation således vil skulle tilbydes i samtlige af den respektive kravspecifikationsregioner.</p> <p>Tilbudsgiver formoder, at ordregiver er bekendt med det særdeles begrænsede antal egnede armerede køretøjer, der opfylder EURO6 klassifikationen. Dette medvirker en række væsentlige u hensigtsmæssigheder i forhold til</p>	<p>Det fremgår således, heraf at der for hver kravspecifikation er tale om ét køretøj ("køretøjet").</p> <p>I overensstemmelse hermed, fremgår det desuden af afsnit 2.1 i alle kravspecifikationerne (Bilag 1.1, 1.2, 1.3 og 1.4), at "Køretøjerne skal være af SUV-typen 4x4 og være baseret på et køretøj hvor model/mærke i originaludgaven er tilgængelig for almenheden." og at "Køretøjet skal være en type, hvor model/mærke i originaludgaven er tilgængelig for almenheden og dermed falder ind i omgivelserne på brugsstederne."</p> <p>Det fremgår også af Udbudsbetingelsernes punkt 7.1, at tilbudsgiver ved indlevering af det endelige tilbud "skal udarbejde en samlet beskrivelse af de tilbudte armerede køretøjer, herunder med angivelse af de tekniske specifikationer for køretøjet." Videre fremgår det, at "Tilbudsgiver skal herudover sammen med sit tilbud vedlægge en detaljeret vedligeholdelsesplan for køretøjet (OEM-bilens service og ekstraservice pga. ombygningen), der skal vise, hvordan tilbudsgiver har til hensigt at opfylde mindstekravene."</p> <p>Det følger desuden af selve opbygningen af kravspecifikationerne, f.eks. ift. krav om dokumentation og priser for reservedele, at der er tale om et køretøj per kravspecifikation.</p> <p>Endelig fremgår det af Udbudsbetingelsernes punkt 7.4 og udbudsbeholdningspunkt II.1.9), at tilbudsgiver ikke kan afgive alternative tilbud.</p> <p>Spørgsmål 2)</p> <p>Kravnr. 13 i Bilag 1.1 og 1.2, kravnr. 40 i Bilag 1.3 og kravnr. 41 i Bilag 1.4 indebærer, at et konkret leveret køretøj skal leve op til EURO6, hvis dette kræves i det pågældende brugsland.</p> <p>De pågældende krav (kravnr. 13 i Bilag 1.1 og 1.2, kravnr. 40 i Bilag 1.3 og kravnr. 41 i Bilag 1.4) er mindstekrav. Såfremt tilbudsgiver afkrydser at kravet opfyldes, forpligter tilbudsgiver sig til at kunne levere køretøjer der opfylder miljøkrav i det konkrete brugsland, hvor køretøjet skal leveres.</p> <p>Hvis miljøkrav i et brugsland er EURO6, vil tilbudsgiver for at levere et konditionsmæssigt tilbud, således skulle tilbyde og levere et køretøj der i det krævede omfang skal kunne leve op til EURO6 i et sådant land.</p> <p>Jf. svaret på spørgsmål 1 ovenfor er der krav om at der tilbydes et køretøj under hver kravspecifikation, altså</p>
--	---	---

		<p>både udseende, anonymitet, teknik, herunder mulighed for frem-skaffelse af reservedele i samtlige regioner, samt en væsentligt for-øget økonomi. Denne uhensigts-mæssighed bekræftes endvidere af ordregivers angivne forventede træk på rammeaftalen, hvor der netop forventes størst aftræk på VR7 civil og udenfor for EU.</p>	<p>selve OEM-køretøjet (chassiet). Der er derimod ikke krav om, at de køretøjer der leveres til forskellige brugslande under hver kravspecifikation skal være fuldt ud identiske. Alle køretøjer som leveres skal leve op til alle mindstekrav, og de tilvalgte ordregiver foretager ved hver enkelt bestilling og som følger af kravspecifikationerne. Tilbudsgiverne vil således godt kunne levere en konfiguration af køretøjet som lever op til alle mindstekrav f.eks. i et land i Afrika og levere en anden konfiguration af køretøjet til et land i Europa (som lever op til alle mindstekrav i dette land), f.eks. såfremt dette er nødvendiggjort af de respektive miljøkrav i de respektive brugslande.</p> <p>Kravnr. 13 i Bilag 1.1 og 1.2, kravnr. 40 i Bilag 1.3 og kravnr. 41 i Bilag 1.4 kan således ikke forstås således, at alle køretøjer til levering i alle brugslande skal leve op til reglerne i brugslandet med de skrappeste miljøkrav, men til reglerne i det konkrete brugsland.</p> <p>Der er i Bilag 3, Skema A mulighed for at afgive forskellige priser for levering af køretøjer til forskellige brugsregioner, hvilket bl.a. kan afspejle forskelle i miljøkravene i de forskellige brugsregioner.</p>
--	--	--	---

”

Under det tidligere genudbud ved udbudsbekendtgørelse 2020/S 217-533704, offentliggjort den 6. november 2020, var der stillet lignende spørgsmål. Af spørgsmål/svareddokument fra det tidligere genudbud fremgik således bl.a.:

”

Spørgsmål-nr.	Spørger	Spørgsmål	svar
122049	Copenha-gen Glo-bal	<p>KRAVSPECIFIKATION, VIP VR7, BILAG 1.1: [...]</p> <p>2. Bilag 1.1 – Kravspecifikation VIP VR7, Krav nr. 13: Det følger af kravet, at drivkraftstypen skal kunne opfylde miljøkravene til brug i de respektive brugslande, inkl. EU. Det vil sige, at det fra 1. januar 2020 er Euronorm 6d for både benzin og dieselmotorer. I den forbindelse bedes Udenrigsministeriet bekræfte, at der ikke kan accepteres nogen former for dispensation for køretøjer mht. miljøkrav.</p> <p>3. Bilag 1.1 – Kravspecifikation VIP VR7, Krav nr. 13: Det følger af Udbudsbetingelserne, afsnit 7.3, at tilbudsgiver ikke kan afgive alternative tilbud. Under hensyn til, at en del af køretøjerne ikke skal anvendes i EU anmodes Udenrigsministeriet om at</p>	<p>[...]</p> <p>2. Det er tilbudsgiverens ansvar at køretøjer kan indregistreres i brugslandet. Hvis dette alene er muligt ved indhentelse af en dispensation, er det tilbudsgivers ansvar og risiko at opnå den krævede dispensation.</p> <p>3. Der kan ikke afgives alternative tilbud med forskellige basiskøretøjer til inden for og uden for EU.</p>

		overveje at tillade, at tilbudsgivere kan afgive tilbud på 2 forskellige basis køretøjer til brug hhv. inden for og uden for EU.	
	...		
124243	ASC Armored Specialty Cars GmbH	<p>Bilag 1.3</p> <p>Krav 40</p> <p>Drivkraftstypen skal kunne opfylde miljøkravene til brug i de respektive anvendelseslande inkl. EU, samt leveret i en dieseldrevet variant.</p> <p>Spørgsmål / s</p> <p>Q1: Vi agter at tilbyde Toyota LandCruiser, men kan ikke opfylde EURO 6-kravet. Vil du give afkald?</p>	<p>Krav 40</p> <p>Det er tilbudsgiverens ansvar at køretøjer kan indregistres i brugslandet. Hvis dette alene er muligt ved indhentelse af en dispensation, er det tilbudsgivers ansvar og risiko at opnå den krævede dispensation.</p>

”

I forlængelse af Udenrigsministeriets svar på spørgsmålene den 12. januar 2022 fremsendte Copenhagen Global den 13. januar 2022 følgende til Udenrigsministeriet:

”Med afsæt i ordregivers besvarelse af spørgsmål den 12. januar ønsker tilbudsgiver Copenhagen Global A/S, at gøre opmærksom på følgende forhold vedrørende de køretøjer, der kan pansres til de påkrævede standarder.

Tilbudsgiver har konkret viden om, at der ikke på nuværende tidspunkt findes en konfiguration af Toyota Land Cruiser 300, som opfylder de relevante mindstekrav nr. 13 fra Bilag 1.1 (VIP VR7), nr. 13 fra Bilag 1.2 (VIP VR9), nr. 40 fra Bilag 1.3 (TAKTISK VR7) og nr. 41 fra Bilag 1.4 (TAKTISK VR9), da køretøjet ikke findes i en version, som opfylder EURO6 klassifikationen. Tilbudsgiver vedhæfter dokumentation herfor direkte fra Toyota.

...

Som følge heraf opfordres ordregiver til at tage konsekvensen af ovenstående til efterretning med henblik på at skabe grundlaget for en reel konkurrence om armerede køretøjer.”

Af den omtalte dokumentation, som er en erklæring fra Copenhagen Globals Toyota-importør, fremgår bl.a.:

”The Land Cruiser 300-series is not available in EEU countries. Therefore it is not developed with the EEU Whole Vehicle Type Approval (WVTA) guidelines in consideration. Therefore we cannot supply those units to end-users within EEU countries with full homologation and registration. For governmental projects with specific registrations and exemptions, we will be able to manage these requests with full support of Toyota Motor Europe.”

Farmingtons tilbød en Toyota Land Cruiser 300 som basiskøretøj. På grundlag heraf rettede Udenrigsministeriet den 21. januar 2022 henvendelse til denne tilbudsgiver. Af henvendelsen fremgår bl.a.:

”...

Udenrigsministeriet ønsker i lyset af de nævnte oplysninger at afklare og sikre sig, hvorvidt det tilbudte køretøj ved levering rent faktisk kan opfylde disse mindstekrav. Udenrigsministeriet anmoder derfor Farmingtons om at oplyse og bekræfte, at Farmingtons i forbindelse med opbygningen, konfigurationen og leveringen af konkrete køretøjer af den tilbudte type til brugslande i EU, vil være i stand til i nødvendigt omfang at efterleve miljøkravene i mindstekravene nr. 13 fra Bilag 1.1 (VIP VR7), nr. 13 fra Bilag 1.2 (VIP VR9), nr. 40 fra Bilag 1.3 (TAKTISK VR7) og nr. 41 fra Bilag 1.4 (TAKTISK VR9), herunder med diesel som drivkraft.

Udenrigsministeriet anmoder venligst om svar på ovenstående senest onsdag den 26. januar 2022 kl. 12.00.”

Udenrigsministeriet modtog en bekræftelse herpå. Af bekræftelsen fremgår:

”Vi har i tilbuddet afkrydset, at de tilbudte køretøjer opfylder alle mindstekravene. Vi bekræfter at vi i forbindelse med opbygningen, konfigurationen og leveringen af konkrete køretøjer af den tilbudte type til brugslande i EU, vil efterleve miljøkravene i mindstekravene nr. 13 fra Bilag 1.1 (VIP VR7), nr. 13 fra Bilag 1.2 (VIP VR9), nr. 40 fra Bilag 1.3 (TAKTISK VR7) og nr. 41 fra Bilag 1.4 (TAKTISK VR9), herunder med diesel som drivkraft.”

Udenrigsministeriet rettede ligeledes henvendelse til Copenhagen Global. Af henvendelsen af den 18. februar 2022 fremgår bl.a.:

”Uden at dette skal anses for udtømmende eller at der i øvrigt er taget stilling til eventuelle andre forhold, som skal vurderes i forhold til jeres tilbuds konditionsmæssighed, er Udenrigsministeriet ved gennemgangen af tilbuddet blevet opmærksom på følgende mindstekrav, hvor Udenrigsministeriet i lyset af medsendt dokumentation anmoder om Copenhagen Globals bemærkninger;

1. Tophængslet bagdør (Bilag 1.1, 1.2, 1.3 og 1.4)

...



I bedes derfor oplyse og bekræfte, at I lever op til de respektive krav og vil levere køretøjer med en top-hængslet bagdør, uagtet at billederne i "Bilag 1 - Generel Teknisk Beskrivelse, G Wagon (CPHGLOBAL & ASC).pdf" viser en sidehængslet bagdør.

2. Drejeradius (Bilag 1.1, 1.2, 1.3 og 1.4)

...

I lyset af den af jer angivne oplysning i "Bilag 1 - Generel Teknisk Beskrivelse, G Wagon (CPHGLOBAL & ASC).pdf", bedes I oplyse og bekræfte, at I uanset den oplyste drejeradius, er i stand til at opfylde mindstekrav[e]t som angivet ved jeres afkrydsning.

Udenrigsministeriet anmoder venligst om svar på ovenstående senest onsdag den 23. februar 2022 kl 12.00.”

Udenrigsministeriet modtog en bekræftelse fra Copenhagen Global på, at mindstekravene kunne og ville blive opfyldt.

Ved brev af 3. marts 2022 meddelte Udenrigsministeriet Copenhagen Global, at evalueringen af de modtagne tilbud havde resulteret i, at Farmingtons havde afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Af meddelelsen fremgår desuden, at tilbuddet fra Ultimate Armour's Works FZC var ukonditionsmæssigt, at der ikke var foretaget en endelig vurdering af, om Copenhagen Globals tilbud var konditionsmæssigt, og at evalueringen havde ført til følgende pointtildeling:

Tilbudsgiver	Pris (70 %)	Egenkontrolprocedure og kvalitetssikringssystem (30 %)	Samlet vurdering:
Farmingtons Automotive GmbH	6,41	2,7	9,11
Copenhagen Global A/S	1,02	0,9	1,92

### Parternes anbringender

#### Ad påstand 1

Copenhagen Global har gjort gældende, at Udenrigsministeriet har handlet i strid med principperne om gennemsigtighed og ligebehandling i forsvars- og

sikkerhedsdirektivets artikel 4 ved ikke at have afvist tilbuddet fra Farmingtons som ukonditionsmæssigt. Den vindende tilbudsgiver har tilbudt køretøjet Toyota Land Cruiser, men det opfylder ikke det ubetingede mindstekrav om, at drivkraftstypen for det respektive køretøj skal opfylde miljøkravene til brug i de respektive brugslande, inkl. EU.

Copenhagen Global har under udbuddet via spørgsmål og erklæringer gjort Udenrigsministeriet opmærksom på, at det er et særdeles begrænset antal egnede køretøjer, som i praksis kan pansres til de krævede standarder og samtidig overholde samtlige mindstekrav, herunder særligt udbudsmaterialets ubetingede miljømindstekrav.

Udenrigsministeriets besvarelse af spørgsmålene bekræftede, at en tilbudsgivers manglende overholdelse af miljømindstekravene ville medføre et ukonditionsmæssigt tilbud. Udenrigsministeriet har ligeledes i udbudsmaterialet beskrevet konsekvenserne ved at aflevere et tilbud, som ikke overholder de ubetingede mindstekrav. Det fremgår således af definitionen af kravspecifikationernes inddeling i kravtyper, at et tilbud, som ikke opfylder et mindstekrav, ikke kan indgå i den videre evaluering.

Det endelige tilbud fra Farmingtons er således ukonditionsmæssigt og kan følgelig ikke danne grundlag for en lovlig tildeling i henhold til det gennemførte udbud.

Til støtte for, at der er handlet i strid med gennemsigtigheds- og ligebehandlingsprincippet, hvis en aftale tildeles en tilbudsgiver, der ikke opfylder mindstekrav, henvises til bl.a. klagenævnets kendelse af 27. november 2019, Huber SE mod VandCenter Syd A/S, klagenævnets kendelse af 15. marts 2019, Leo Nielsen Trading ApS og Glock Ges.m.b.H. mod Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, og til det generelle udbudsretlige princip, som udtrykt i EU-Domstolens dom i Manova-sagen, hvorefter det påhviler en ordregivende myndighed ”strengt at overholde de kriterier, den selv har fastsat”.

Copenhagen Global har tidligt i udbudsprocessen og flere gange gjort Udenrigsministeriet opmærksom på ovennævnte forhold i den hensigt, at Udenrigsministeriet fik mulighed for at rette for sig. Udenrigsministeriet har imidlertid valgt at fastholde formuleringen af udbudsmaterialets mindstekrav og har dermed bragt sig selv i en situation, hvor det er åbenbart, at der ikke kan

afgives et tilbud med et køretøj, der opfylder udbudsmaterialets ubetingede miljømindstekrav. Fastholdelse af en tildelingsbeslutning, efter at ordregiver har modtaget dokumentation for, at en tilbudsgiver ikke har afgivet et konditionsmæssigt tilbud, er en overtrædelse af ligebehandlingsprincippet, jf. bl.a. klagenævnets kendelse af 22. januar 2020, G4S Security Services A/S mod Post Danmark A/S, og Højesterets dom i Montaneisen-sagen.

De af Farmingtons tilbudte køretøjer opfylder ikke allerede som OEM-køretøjer miljømindstekravene og kan ikke ved om- og opbygning bringes til at opfylde kravene, jf. erklæringen fra Copenhagen Globals Toyota-importør. Kravene vil således alene kunne opfyldes ved en eventuel dispensation. Det fremgår imidlertid ikke af udbudsmaterialet, at det er muligt at opfylde udbudsmaterialets mindstekrav med en dispensation. At Udenrigsministeriet i et tidligere nu annulleret udbud om samme ydelse har tilkendegivet, at *”Det er tilbudsgiverens ansvar at køretøjer kan indregistreres i brugslandet. Hvis dette alene er muligt ved indhentelse af en dispensation, er det tilbudsgivers ansvar og risiko at opnå den krævede dispensation”* er uden betydning. Det følger således af gennemsigtighedsprincippet og klagenævnspraksis, at et annulleret udbud ingen retsvirkning har for et efterfølgende genudbud.

En fremgangsmåde med dispensation for opfyldelse af miljøkrav i EU vil resultere i, at der skal indhentes dispensationer hos de relevante myndigheder i samtlige de EU-lande, hvor de relevante køretøjer skal være i tjeneste for Udenrigsministeriet. For Copenhagen Global forekommer denne fremgangsmåde som en uhensigtsmæssig og risikofyldt måde at foretage sine indkøb af armerede køretøjer på. Muligheden for dispensation skulle have været nøjagtigt og detaljeret beskrevet i udbudsmaterialet, såfremt et så centralt og sikkerhedsmæssigt afgørende indkøb skulle kunne foretages på et så usikkert og risikofyldt grundlag.

Selv hvis Farmingtons’ køretøj måtte kunne opnå indregistrering i det relevante brugsland gennem en dispensation, er mindstekravet om opfyldelse af miljøkravene til brug i de respektive brugslande, inkl. EU, efter mindstekravets ordlyd fortsat ikke opfyldt.

Udenrigsministeriet har gjort gældende, at ministeriet ikke har overtrådt gennemsigtigheds- og ligebehandlingsprincippet i forsvars- og sikkerhedsdirektivets artikel 4, da Farmingtons’ tilbud opfylder alle mindstekrav og derfor er konditionsmæssigt.

Farmingtons har i sit tilbud afkrydset "Ja" til at opfylde alle mindstekrav, og der var ikke andre steder i tilbuddet oplysninger, der var i modstrid hermed. Tilbuddet var derfor umiddelbart konditionsmæssigt.

Udenrigsministeriet valgte i lyset af Copenhagen Globals henvendelse af 13. januar 2022 at anmode Farmingtons om at genbekræfte, at Farmingtons' tilbud opfyldte "miljømindstekravene". Denne bekræftelse modtog Udenrigsministeriet. Selv hvis Copenhagen Globals henvendelse af 13. januar 2022 havde medført en undersøgelsespligt for Udenrigsministeriet, hvilket bestrides, har ministeriet således i kraft af henvendelsen til Farmingtons den 21. januar 2022 opfyldt denne, og Farmingtons' genbekræftelse af at opfylde de pågældende mindstekrav medfører, at tilbuddet (fortsat) er konditionsmæssigt.

Udbuddet angår levering af armerede køretøjer, som skal leve op til fire forskellige og detaljerede kravspecifikationer inkl. krav til armering af køretøjerne, og som derfor skal om- og opbygges efter Udenrigsministeriets kravspecifikationer. Hvilket basiskøretøj den enkelte tilbudsgiver vælger at basere sit tilbud på, og hvilke egenskaber dette har fra OEM-producenten, er som sådan ikke relevant, så længe tilbudsgiverne er i stand til at om- og opbygge køretøjet således, at det lever op til Udenrigsministeriets mindstekrav. Udenrigsministeriet stiller alene ét krav til OEM-køretøjet som sådan, ud over at det skal kunne ombygges, så det opfylder alle de fastsatte krav, nemlig at "Køretøjet skal være en type, hvor model/mærke i originaludgaven er tilgængelig for almenheden og dermed falder ind i omgivelserne på brugsstederne." Det er derfor ikke af betydning for vurderingen af konditionsmæssigheden, i hvilket omfang køretøjet fra OEM-producenterne i sig selv er i stand til at opfylde mindstekravene i kravspecifikationerne.

Mindstekravene er således ikke krav, som skal være opfyldt af OEM-køretøjet allerede ved afgivelsen af tilbuddet, men krav som tilbudsgiveren forpligter sig til at opfylde ved leveringen af de konkrete om- og opbyggede køretøjer senere hen. Hvordan tilbudsgiverne opfylder de konkrete mindstekrav er også Udenrigsministeriet uvedkommende, så længe de leverede køretøjer lever op til mindstekravene.

"Miljømindstekravene" er ikke mindstekrav om, at de køretøjer, som leveres, lever op til en bestemt miljøstandard, f.eks. EURO6. Udenrigsministeriet

kender ikke detaljerne i miljøkravene i de forskellige brugslande, herunder de nationale muligheder for dispensationer fra generelt gældende miljøkrav. De pågældende mindstekrav er derfor netop formuleret således, at det er tilbudsgiverens risiko at sikre, at de senere leverede om- og opbyggede køretøjer kan anvendes i brugslandene.

I lyset af, at ordlyden af de pågældende mindstekrav har været den samme i alle tre udbud, at Copenhagen Global har deltaget i alle tre udbud, at Copenhagen Global selv har gentaget sine spørgsmål på tværs af tilbuddene, og at Udenrigsministeriet i udbudsbetingelserne i udbud nr. 2 og i udbud nr. 3 direkte har angivet, at der er tale om samme udbud, må det lægges til grund, at Copenhagen Global har været fuldt ud bekendt med, at indholdet af de pågældende mindstekrav skulle forstås som Udenrigsministeriets besvarelse i udbud nr. 2 og således, at mindstekravene f.eks. kunne opfyldes ved dispensationer. Copenhagen Global har således haft grundlag for at antage, at det tidligere svar fortsat var udtryk for Udenrigsministeriets forståelse af de pågældende mindstekrav, modsat situationen i klagenævnets kendelse af 14. september 2012, Merrild Coffee Systems A/S mod Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste.

Også under det aktuelle udbud har Udenrigsministeriet understreget, at der ikke er noget mindstekrav om, at de om- og opbyggede køretøjer lever op til én bestemt standard, men alene at de lever op til miljøkravene i brugslandene, hvad end miljøkravene så måtte være, og hvordan de end måtte opfyldes.

Udenrigsministeriet har ikke stillet krav om, at mindstekravene skal være opfyldt af OEM-køretøjet allerede ved afgivelsen af tilbuddet. Udenrigsministeriet har alene krævet, at tilbudsgiveren forpligter "sig til at kunne levere køretøjer der opfylder miljøkrav i det konkrete brugsland, hvor køretøjet skal leveres." Udenrigsministeriet kan i den sammenhæng henvise til klagenævnets kendelse af 23. marts 2021, Copenhagen Global A/S mod Udenrigsministeriet.

Klagenævnet har også i generelle vendinger, f.eks. i kendelse af 7. august 2017, Danske Færger A/S mod Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, ad påstand 21, og kendelse af 25. oktober 2017, Søby Værft A/S mod Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, ad påstand 7-9, angivet, at der ikke gælder en almindelig regel om, at en tilbudsgiver allerede ved tilbudsafgivelsen skal leve op til mindstekravene.

Det følger ligeledes af klagenævnets praksis, at ordregiver som klart udgangspunkt kan lægge oplysninger i tilbuddet uprøvet til grund uden at skulle foretage en kontrol heraf, jf. f.eks. kendelse af 28. september 2015, OpenBet Technologies Ltd. mod Danske Spil A/S, og at dette særligt gælder i tilfælde af mindstekrav, som først skal kunne opfyldes i fremtiden, jf. kendelse af 1. maj 2019, NetNordic Communication A/S mod Region Sjælland.

Udenrigsministeriet har således berettiget anset tilbuddet fra Farmingtons for konditionsmæssigt.

Særligt vedrørende erklæringen fra Toyota-importøren bemærkes, at importøren i erklæringen eksplicit anerkender, at det ved salg til regeringskunder er muligt at opfylde miljøkrav gennem særlige registreringer og dispensationer. Det fremgår desuden af erklæringen, at det er Toyota, som har valgt ikke at tilbyde en OEM-version, der lever op til EURO6. Det fremgår ikke, at det skulle være umuligt at producere et sådant køretøj, men alene at Toyota har valgt ikke at producere det.

### Ad påstand 2

Copenhagen Global har gjort gældende, at Udenrigsministeriets evaluering af tilbuddene i relation til underkriteriet "Egenkontrolprocedure og kvalitetssikringssystem" er sket i strid med gennemsigtigheds- og ligebehandlingsprincippet i forsvars- og sikkerhedsdirektivets artikel 4, idet evalueringen ikke er foretaget i overensstemmelse med det, der er anført i udbudsmaterialet.

Det fremgår flere steder af udbudsbetingelserne, at Udenrigsministeriets besigtigelse indgår i evalueringen af underkriteriet. At besigtigelsen er indgået i evalueringen kan imidlertid ikke udledes af Udenrigsministeriets underretningsskrivelse.

Udenrigsministeriet har gjort gældende, at Udenrigsministeriet har evalueret tilbuddene i forhold til underkriteriet "Egenkontrolprocedure og kvalitetssikringssystem" i overensstemmelse med det, der er anført i udbudsmaterialet. Det følger af udbudsbetingelsernes afsnit 5.2, at der er fem forhold, som ved evalueringen af underkriteriet "Egenkontrolprocedure og kvalitetssikringssy-

stem" særligt vil blive tillagt positiv vægt. Alle disse forhold angår den besvarelse og beskrivelse, som tilbudsgiverne skulle fremsende med tilbuddene som Bilag 1B, og som var genstand for evalueringen.

Det er ingen steder i udbudsbetingelserne angivet, at det ville indgå med positiv vægt, hvad Udenrigsministeriets repræsentanter måtte mene at kunne konstatere under besigtigelsen, der havde til formål at gennemgå det tilbudte som beskrevet i Bilag 1B. At besigtigelsen dermed havde en sekundær karakter i forhold til tilbudsgiverens egen beskrivelse i tilbuddet fremgår af den samlede tekst i udbudsbetingelsernes afsnit 5.2.

Formålet med besigtigelsen blev desuden understreget for Copenhagen Global på forhandlingsmødet den 3. december 2021. I overensstemmelse med klagenævnets tilkendegivelse i kendelse af 17. januar 2020 NAV CANADA mod Naviair, har Copenhagen Global "således haft mulighed for at indrette sig herefter og optimere sit endelige tilbud i overensstemmelse hermed."

Evalueringen af tilbuddene i forhold til egenkontrolprocedure og kvalitetssikringssystem er således i overensstemmelse med det angivne i udbudsbetingelserne, er udførligt begrundet og er inden for Udenrigsministeriets vide skøn ved den kvalitative evaluering, jf. klagenævnets faste praksis herom.

Hvis Copenhagen Globals anbringender for så vidt angår påstand 2 skal forstås således, at Copenhagen Global mener, at Udenrigsministeriet primært skulle have foretaget evalueringen af tilbuddene i forhold til underkriteriet "Egenkontrolprocedure og kvalitetssikringssystem" på grundlag af det, som Udenrigsministeriets repræsentanter subjektivt konstaterede under besigtigelsen, ville en sådan evaluering have været i strid med det anførte i udbudsbetingelserne og derfor i strid med gennemsigtigheds- og ligebehandlingsprincippet i forsvars- og sikkerhedsdirektivets artikel 4.

#### Ad påstand 2A

Copenhagen Global har gjort gældende, at Udenrigsministeriet har handlet i strid med gennemsigtigheds- og ligebehandlingsprincippet i forsvars- og sikkerhedsdirektivets artikel 4 ved ikke i udbudsmaterialet at have oplyst om muligheden for opfyldelse af miljømindstekravene via en dispensation og ved på intet tidspunkt undervejs i udbudsprocessen ved Copenhagen Globals

henvendelser om opbygningen af udbudsmaterialet at have angivet eller blot indikeret, at miljømindstekravene kunne opfyldes gennem en dispensation.

Udenrigsministeriets manglende og/eller uklare tilkendegivelser herom har medført en væsentlig uklarhed hos såvel Copenhagen Global som de øvrige tilbudsgivere om grundlaget for opfyldelsen af udbudsmaterialets ubetingede mindstekrav, så alene en tilbudsgiver har vurderet det muligt at opfylde miljømindstekravene med en Toyota Land Cruiser 300.

Spørgsmålet om dispensation blev, ifølge Copenhagen Globals erindring, berørt specifikt under parternes dialog på forhandlingsmødet, hvor Copenhagen Global bad Udenrigsministeriet afklare, hvorvidt det var muligt at opnå en dispensation. Denne passage er ikke inkluderet i Udenrigsministeriets kortfattede referat, men ministeriet svarede undvigende og noget i stil med ”Det er noteret”. Dialogen på forhandlingsmødet understreger den manglende gennemsigtighed. Udenrigsministeriet har således ikke på forhandlingsmødet bragt markedet i en tro om, at udbudsmaterialets mindstekrav kunne omgås med en dispensation.

Heller ikke Udenrigsministeriets opfølgning på forhandlingsmødet har medvirket til at håndtere eller fjerne den manglende gennemsigtighed i udbudsmaterialet for de øvrige tilbudsgivere, da Udenrigsministeriet efter ovenstående dialog på forhandlingsmødet ikke foretog ændringer i udbudsmaterialet og ikke i den senere besvarelse af spørgsmål oplyste om muligheden for dispensation.

Realiteten er derfor nu – efter klagenævnets delkendelse af 12. april 2022 – at Udenrigsministeriet er endt med en rammeaftale med en leverandør, hvis tilbudte køretøjer ikke kan opfylde udbudsmaterialets mindstekrav om opfyldelse af miljøkrav i EU.

Udenrigsministeriet har gjort gældende, at en eventuel opfyldelse af miljømindstekravene ved en dispensation ikke vil være en omgåelse af miljømindstekravene. Miljømindstekravenes indhold kræver ikke en bestemt standard, og i miljømindstekravene er ikke angivet, på hvilken måde miljømindstekravene må og ikke må opfyldes. Den nærmere opfyldelse er således alene op til tilbudsgiveren, jf. bl.a. klagenævnets kendelser af 8. februar 2013, Rubæk & Co A/S mod Gentofte Kommune, af 7. oktober 2016, Viking Medical Scandinavia ApS og Heraeus Medical GmbH mod Amgros I/S, og af 23. maj



2018, Coloplast A/S mod Region Hovedstaden. Udenrigsministeriets formulering af miljømindstekravene skyldes, at køretøjerne skal anvendes i adskillige brugslande, og at Udenrigsministeriet ikke har kendskab til miljøkravene i de respektive brugslande.

Udenrigsministeriets miljømindstekrav har været bredt formulerede for at kunne opfylde deres formål, og har været klare og egnede til at danne grundlag for udbuddet. Der er således opstillet funktionelle krav, som det er op til tilbudsgiverne at afgøre, hvordan de vil opfylde. I udbudsprocessen har tilbudsgiverne alene skulle bekræfte at ville opfylde mindstekravene.

Når Udenrigsministeriet ikke med miljømindstekravene har krævet opfyldelse af en bestemt standard eller en bestemt lovgivning, er det i overensstemmelse med praksis, hvorefter mindstekravene må forstås således, at de også er opfyldt, hvis dette sker ved en dispensation. Der er ikke noget krav om, at en sådan dispensation foreligger allerede på tilbudstidspunktet, hvis ikke dette er eksplicit krævet, jf. bl.a. klagenævnets kendelse af 7. august 2017, Danske Færger A/S mod Transport-, Bygnings- og Boligministeriet.

Det er i overensstemmelse med både ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet, at ordregivere opstiller generelle funktionelle mindstekrav, og at ordregivere ikke angiver, på hvilken nærmere måde kravene skal opfyldes. Der består således ikke en pligt for ordregiveren til at oplyse tilbudsgiverne om, hvordan de kan opfylde de opstillede mindstekrav, herunder til at nævne, at miljømindstekravene f.eks. kan opfyldes ved dispensation.

Udenrigsministeriet har således ikke foretaget sig noget under udbudsproceduren, der har medført uklarhed om indholdet af miljømindstekravene.

### Ad påstand 3

Copenhagen Global har med henvisning til det, der er anført ad påstand 1, 2 og 2A, gjort gældende, at Udenrigsministeriets tildelingsbeslutning er foretaget på et forkert grundlag, der udgør en grov tilsidesættelse af udbudsreglerne, hvorfor tildelingsbeslutningen af 3. marts 2022 skal annulleres.

Udenrigsministeriet har gjort gældende, at der ikke foreligger overtrædelser ad påstand 1, 2 og 2A, hvorfor der ikke er grundlag for annulation af tildelingsbeslutningen af 3. marts 2022.

Selv hvis klagenævnet måtte give Copenhagen Global medhold i påstand 2, er der fortsat intet grundlag for at annullere tildelingsbeslutningen af 3. marts 2022, da Farmingtons vil have vundet udbuddet, såfremt Farmingtons' tilbud er konditionsmæssigt, uanset udfaldet af den kvalitative evaluering af "Egenkontrolprocedure og kvalitetssikringssystem". Havde Copenhagen Globals tilbud således fået 10 point for underkriteriet "Egenkontrolprocedure og kvalitetssikringssystem", og Farmingtons havde fået 0 point, ville Farmingtons stadig samlet set være vinder.

### Klagenævnet udtaler:

#### Ad påstand 1

Klagenævnet udtalte i delkendelse af 12. april 2022 ad påstand 1 følgende:

”Som udbudsmaterialet er formuleret, er det overladt til tilbudsgiverne at indestå for, at ”miljømindstekravene” kan opfyldes. Farmingtons Automotive GmbH har i sit tilbud erklæret, at virksomheden opfylder mindstekravet.

En ordregiver har alene pligt til at undersøge rigtigheden af oplysningerne i de afgivne tilbud, hvis der er tvivl om, hvorvidt ansøgeren eller tilbudsgiveren opfylder de krav, der er fastsat i udbudsbekendtgørelsen og i det øvrige udbudsmateriale. I så fald skal ordregiveren foretage en effektiv kontrol af nøjagtigheden af de oplysninger og den dokumentation, som ansøgeren eller tilbudsgiveren har indsendt.

Det er som udgangspunkt op til ordregiveren at vurdere, hvordan kravet om effektiv kontrol skal opfyldes, herunder hvilke undersøgelser der skal iværksættes. Det kan ud fra de konkrete omstændigheder være tilstrækkeligt for ordregiveren at anmode den vindende tilbudsgiver om på ny at bekræfte, at de stillede (mindste)krav vil blive overholdt, og at anmode om en vis redegørelse eller dokumentation for, hvordan det vil ske. Kravene til den vindende tilbudsgivers redegørelse og eventuelle dokumentation må i øvrigt afhænge af de konkrete forhold, herunder karakteren af klagerens indsigelser, den vindende tilbudsgivers muligheder for at fremlægge egentlig dokumentation før kontraktstart og ordregiverens erfaring på området for den udbudte kontrakt og egne undersøgelser.

Indkøbet angår ikke standardvarer, men tilvirkede køretøjer, som i vidt omfang skal opbygges og konfigureres konkret. ”Miljømindstekravene”

er formuleret sådan, at køretøjerne ”skal kunne opfylde” de relevante miljøkrav. De omtvistede mindstekrav var ikke ”D-krav”, og tilbudsgiverne skulle derfor ikke vedlægge tilbuddet dokumentation for opfyldelse af kravet, men alene ved afkrydsning erklære, at ”de køretøjer som tilbudsgiver tilbyder lever op til det pågældende mindstekrav.”

Det fremgår udtrykkeligt af udbudsbetingelsernes punkt 2.2, at køretøjerne ”ved levering” skal opfylde kravene til at kunne blive registreret i det konkrete brugsland, og af punkt 7.1 og 7.3, at ved afkrydsningen anses mindstekravet for opfyldt, og at tilbudsgiveren herefter har forpligtet sig til at opfylde mindstekravet i hele rammeaftalens løbetid.

Ved besvarelsen af spørgsmål 184574 oplyste Udenrigsministeriet, at ”miljømindstekravene” indebærer, at et konkret leveret køretøj skal leve op til EURO6, hvis dette kræves i det pågældende brugsland, men også at de ikke skal forstås således, at alle køretøjer til levering i alle brugslande skal leve op til reglerne i brugslandet med de skrappeste miljøkrav.

Udbudsmaterialet indeholdt således ikke krav om, at de tilbudte køretøjer allerede på tilbudstidspunktet skulle opfylde mindstekravene, eller at alle køretøjer skulle leve op til mindstekravene på samme måde.

Det fremgår af erklæringen fra Copenhagen Globals Toyota-importør, at Toyota Land Cruiser 300-serien ikke findes i en slutbrugerudgave til levering i overensstemmelse med europæiske krav, men at “For governmental projects with specific registrations and exemptions, we will be able to manage these requests with full support of Toyota Motor Europe”. Det fremgår således ikke heraf, at det er udelukket at opbygge og konfigurere et køretøj af Toyota Land Cruiser 300-serien, så det kan opfylde ”miljømindstekravene”.

Farmingtons Automotive GmbH har på Udenrigsministeriets specifikke forespørgsel bekræftet at opfylde mindstekravene.

Der er derfor på det foreløbigt foreliggende grundlag ikke udsigt til, at påstand 1 vil blive taget til følge.”

Copenhagen Global har ikke efterfølgende anført yderligere til støtte for påstand 1. Der er derfor ikke grundlag for at ændre klagenævnets opfattelse heraf, sådan som den kom til udtryk i delkendelse af 12. april 2022.

Påstanden tages derfor ikke til følge.

Ad påstand 2

Klagenævnet udtalte i delkendelse af 12. april 2022 ad påstand 2 følgende:

”Det fremgår af udbudsbetingelsernes punkt 5.2, at evalueringen af tilbuddene i forhold til underkriteriet ”Egenkontrolprocedure og kvalitetssikringssystem” vil ske dels på grundlag af tilbudsgiverens beskrivelse heraf i tilbudsbilag 1B og dokumenter i tilknytning hertil, dels på grundlag af en besigtigelse.

Det er i udbudsbetingelsernes punkt 7.1 fremhævet, at tilbudsgiver skal vedlægge sit tilbud det omtalte bilag 1B.

Det fremgår af referatet fra forhandlingsmødet med Copenhagen Global, at Udenrigsministeriet fremhævede, at besigtigelsen primært skete med henblik på verificering af den beskrivelse af underkriteriet ”Egenkontrolprocedure og kvalitetssikringssystem”, som skulle indeholdes i tilbudsbilag 1B.

Der er ikke grundlag for at antage, at evalueringen af tilbuddene ikke er sket i overensstemmelse hermed.

Der er derfor på det foreløbigt foreliggende grundlag ikke udsigt til, at påstand 2 vil blive taget til følge.”

Copenhagen Global har ikke efterfølgende anført yderligere til støtte for påstand 2. Der er derfor ikke grundlag for at ændre klagenævnets opfattelse heraf, sådan som den kom til udtryk i delkendelse af 12. april 2022.

Påstanden tages derfor ikke til følge.

#### Ad påstand 2A

Ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet er ikke til hinder for, at en ordregiver beskriver sine mindstekrav generelt og funktionelt, og overlader det til tilbudsgiverne, hvordan kravene nærmere kan opfyldes. Der består i den forbindelse ikke en pligt for ordregiveren til at oplyse tilbudsgiverne om, hvordan de kan eller ikke kan opfylde de opstillede mindstekrav, medmindre ordregiveren stiller krav, som en almindelig påpasselig tilbudsgiver ikke kan forvente efter en gennemgang af udbudsmaterialet.

Som anført ad påstand 2 angår indkøbet ikke standardvarer, men tilvirkede køretøjer, som i vidt omfang skal opbygges og konfigureres konkret.

Af udbudsbetingelsernes punkt 2.2. fremgår, at ”Køretøjerne [...] skal [...] ved levering opfylde kravene til at kunne blive indregistreret i de konkrete brugslande”. I kravspecifikationerne er miljømindstekravene beskrevet sådan, at køretøjerne ”skal kunne opfylde miljøkravene til brug i de respektive brugslande, inkl. EU”. I svaret på spørgsmål 184574 i det aktuelle udbud fremgår, at ”et konkret leveret køretøj skal leve op til EURO 6, hvis dette kræves i det pågældende brugsland” og ”Hvis miljøkrav i et brugsland er EURO6, vil tilbudsgiver for at levere et konditionsmæssigt tilbud, således skulle tilbyde og levere et køretøj der i det krævede omfang skal kunne leve op til EURO6 i et sådant land”.

Udenrigsministeriet har således ikke fastsat krav om, at ethvert leveret køretøj skal opfylde en bestemt miljøklassifikation eller fastsat krav om, hvordan et køretøj konkret skal opfylde de fastsatte krav.

Påstanden tages derfor ikke til følge.

### Ad påstand 3

Idet påstand 1, 2 og 2A ikke tages til følge, er der ikke grundlag for at tage påstand 3 til følge.

### Herefter bestemmes:

Klagen tages ikke til følge.

Copenhagen Global A/S skal i sagsomkostninger til Udenrigsministeriet betale 35.000 kr., der betales inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Mette Langborg

Genpartens rigtighed bekræftes.

Heidi Thorsen  
kontorfuldmægtig