

**Klagenævnet for Udbud**  
(Jakob O. Ebbensgaard, Trine Kronbøl)

J.nr.: 23/01399  
12. april 2024

K E N D E L S E

Cubic Transportation Systems Limited  
(advokat Anders Birkelund Nielsen og advokat Jesper Strøh, København)

mod

Rejsekort & Rejseplan A/S  
(advokat Tom Holsøe og advokat Emil Sonne-Kuhberg, København)

## Indholdsfortegnelse

Indledning og påstande .....	3
Sagens nærmere omstændigheder .....	6
Delkriteriet ”Sector Specific Knowledge” .....	16
Delkriteriet ”Supplier Specific Software” .....	26
Delkriteriet ”Methods and Processes” .....	33
Parternes anbringender .....	47
Ad påstand 1 .....	47
Ad påstand 2a .....	49
Ad påstand 2b .....	51
Ad påstand 2c .....	55
Ad påstand 2d .....	57
Ad påstand 3 .....	63
Ad påstand 4a .....	67
Ad påstand 4b .....	74
Ad påstand 5 .....	79
Ad påstand 6 .....	81
Ad påstand 7 .....	84
Klagenævnet udtaler .....	89
Ad påstand 1 .....	90
Ad påstand 2a og 2b .....	91
Ad påstand 3 .....	93
Ad påstand 4b .....	94
Ad påstand 5 .....	96
Ad påstand 6 .....	97
Ad påstand 7 .....	98
Ad påstand 2c, 2d og 4a .....	98
Ad sagsomkostninger .....	98
Herefter bestemmes .....	99
Ad påstand 2a .....	99
Ad påstand 2b .....	99
Ad påstand 4b .....	99
Ad påstand 7 .....	99

## Indledning og påstande

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 2022/S 160-457695 af 17. august 2022, offentliggjort den 22. august 2022, udbød Rejsekort & Rejseplan A/S (herefter ”RKR”) som begrænset udbud efter direktiv 2014/25/EU (forsyningsvirksomhedsdirektivet) en rammeaftale med fem aktører vedrørende udvikling, vedligeholdelse og administration af applikationer til RKR’s samlede digitale mobilitetsløsning til offentlig transport med bus, tog, letbane, metro og andre transportformer i Danmark.

Ved udløb af prækvalifikationsfristen den 16. september 2022 havde RKR modtaget 21 ansøgninger. Den 7. oktober 2022 blev otte ansøgere prækvalificeret, herunder Cubic Transportation Systems Limited (herefter ”Cubic”).

RKR modtog tilbud fra alle otte prækvalificerede virksomheder, inden fristen for afgivelse af tilbud udløb den 21. november 2022.

Ved underretningsbrev af 16. januar 2023 meddelte RKR, at RKR havde besluttet at tildele rammeaftalen til følgende fem tilbudsgivere:

- Fairtiq AG (herefter ”Fairtiq”)
- HaCon IngeniuerGesellschaft mbH (herefter ”HaCon”)
- Netcompany A/S (herefter ”Netcompany”)
- Revenue Collection Systems Denmark ApS (herefter ”Revenue”)
- Trifork A/S (herefter ”Trifork”)

Den 26. januar 2023 indgav Cubic klage til Klagenævnet for Udbud over RKR. Cubic fremsatte ved klagens indgivelse anmodning om, at klagenævnet i medfør af lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 2, skulle beslutte, at klagen skulle have opsættende virkning. Klagenævnet besluttede den 24. februar 2023 ikke at tillægge klagen opsættende virkning.

Klagen har i medfør af lov om Klagenævnet for Udbud § 11, stk. 1, været behandlet mundtligt den 19. marts 2024.

Cubic har nedlagt følgende påstande:

### Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at RKRK har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, med princippet om ikkeforskelsbehandling på baggrund af nationalitet og med udbudslovens § 160, ved at tillægge det positiv vægt ved bedømmelsen af tilbuddene fra henholdsvis HaCon, Netcompany og Trifork, at den tilbudte "Sector Specific Knowledge" var med særligt kendskab til danske markedsforhold, uden at det er sagligt begrundet at tillægge nationale forhold betydning, og uden at det fremgår af udbudsmaterialet, at kendskab til danske markedsforhold ville blive tillagt særlig betydning.

#### Påstand 2a

Klagenævnet skal konstatere, at RKRK har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, ved at foretage en åbenbart urigtig bedømmelse af tilbuddet fra Cubic, idet RKRK har tillagt det negativ betydning, at tilbuddets underleverandører ikke tidligere har leveret funktionen "Pay as you go" (PAYG), uanset at det fremgik af tilbuddet fra Cubic, at Cubic selv har væsentlig erfaring med at levere "Pay as you go" og selv ville foretage eventuelle leverancer vedrørende "Pay as you go" under rammeaftalen.

#### Påstand 2b

Klagenævnet skal konstatere, at RKRK har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, ved i forhold til delkriteriet "Sector Specific Knowledge" at foretage en åbenbart urigtig bedømmelse af tilbuddet fra Cubic, idet RKRK's evaluering ikke i tilstrækkelig grad tager højde for den omfattende sektorspecifikke viden, som Cubic havde dokumenteret i sit tilbud.

#### Påstand 2c

Klagenævnet skal konstatere, at RKRK har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, og med udbudslovens § 160, idet det ikke var gennemsigtigt for tilbudsgiverne, hvad RKRK ville tillægge betydning ved evalueringen af delkriteriet "Sector Specific Knowledge".

#### Påstand 2d

Klagenævnet skal konstatere, at RKRK har handlet i strid med forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 82, stk. 2, ved som grundlag for tildeling af rammeaftalen at anvende delkriteriet "Sector Specific Knowledge", idet dette

delkriterium ikke er forbundet med kontraktens genstand og derfor ikke er egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

#### Påstand 3

Klagenævnet skal konstatere, at RKRK har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, ved at foretage en åbenbart urigtig bedømmelse af tilbuddet fra Cubic, idet RKRK har tillagt det negativ betydning, at tilbuddet ikke inkluderede en "travel planner", uanset at det tydeligt fremgik af tilbuddet, at det omfattede en "travel planner".

#### Påstand 4a

Klagenævnet skal konstatere, at RKRK har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, ved ikke at foretage en entydig afgrænsning af den udbudte rammeaftales anvendelsesområde og dermed at forbeholde sig at foretage indkøb af operatørrettede systemer via rammeaftalen, som ikke er beskrevet i udbudsgrundlaget.

#### Påstand 4b

Klagenævnet skal konstatere, at RKRK har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, ved at tillægge det positiv vægt ved bedømmelsen af tilbuddet fra HaCon, at tilbuddet indeholdt "Solutions for public transport operators", herunder "Fleet Management", uanset at det ikke fremgik af RKRK's udbudsmateriale, at forholdet ville blive tillagt positiv vægt, og/eller at en sådan funktionalitet ikke indgår i den udbudte rammeaftale.

#### Påstand 5

Klagenævnet skal konstatere, at RKRK har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, ved ikke at tillægge det positiv betydning ved evalueringen af tilbuddet fra Cubic, at tilbuddet indeholdt online-materiale, som kan bruges til at onboarder nye kollegaer, uanset at RKRK tillagde det positiv betydning ved evalueringen af tilbuddene fra henholdsvis Netcompany, Revenue og Trifork, at disse tilbud indeholdt sådant online-materiale.

#### Påstand 6

Klagenævnet skal konstatere, at RKRK har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets

artikel 36, stk. 1, ved i forhold til delkriteriet ”Methods and Processes” under evalueringsparameteret ”Agile Deliveries” at bedømme tilbuddet fra Cubic betydeligt dårligere end tilbuddet fra Netcompany, uanset at Cubic anvendte Netcompany som underleverandør i forhold til de leverancer, der blev bedømt under det konkrete evalueringsparameter.

#### Påstand 7

Klagenævnet skal annullere RKRPs beslutning af 16. januar 2023 om at tildele rammeaftalerne til Fairtiq, HaCon, Netcompany, Revenue og Trifork.

Cubic har anført, at påstandene 1, 2a, 2b, 3, 4b, 5 og 6 er principale påstande. Såfremt Cubic får medhold i en eller flere af disse påstande med den konsekvens, at påstand 7 tages til følge, ønsker Cubic ikke Klagenævnet for Udbuds stillingtagen til de sekundære påstande 2c, 2d og 4a.

Cubic har endvidere taget forbehold for senere at nedlægge påstand om erstatning.

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

#### **Sagens nærmere omstændigheder**

RKRPs er ejet af trafikselskaberne DSB, Metroselskabet I/S, Trafikselskabet Movia, Sydtrafik, Midttrafik, Nordjyllands Trafikselskab, FynBus og Bornholms Regionskommune. RKRPs er reguleret i kapitel 4 i lov om trafikselskaber og har til formål på vegne af trafikselskaberne at drive og udvikle et elektronisk rejseplanssystem for oplysning om rejsetider, rejseplanlægning og priser m.v. (Rejseplanen) og et elektronisk rejsekortsystem for billettering og betaling m.v. (Rejsekort), som er to vigtige komponenter for brugerne af den kollektive trafik i Danmark. Ifølge forarbejderne til lov om trafikselskaber, jf. bemærkningerne i lovforslag nr. 129 af 19. december 2018 om ændring af lov om trafikselskaber og jernbaneloven (*fremme af digitale mobilitetstjenester mv., forenkling af afstandskrav til fjernbuskørsel m.v.*), skal rejseplanssystemets funktioner videreudvikles med henblik på i forening med rejsekortsystemets funktioner at kunne yde en fælles digital mobilitetstjeneste, hvor rejseplanlægning, booking, billettering og betaling kan tilgås via én samlet tjeneste på tværs af offentlige og private transportformer og -udbydere.

Den 16. juni 2022 afholdt RKRK et informationsmøde forud for offentliggørelsen af udbuddet. På informationsmødet fremlagde RKRK bl.a. en Power-Point-præsentation med en beskrivelse af det planlagte udbud. Af præsentationen fremgår følgende:

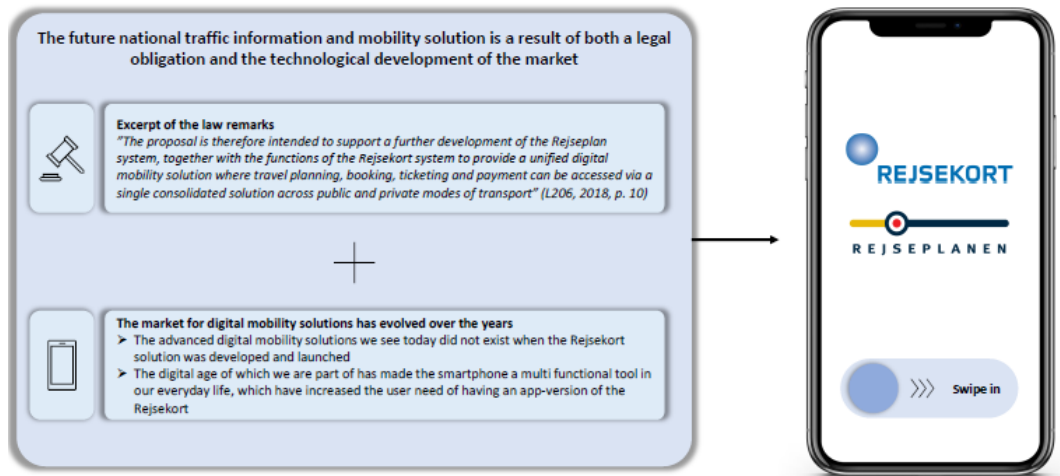
”...



...

## Making the use of public transport even easier

The starting point of the future mobility solution for Denmark



...

## Making the use of public transport even easier

General requirements for Denmark's future traffic information and mobility solution

### The national solution:



...

### Scope of the Framework Agreement

- The multi-vendor framework agreement will cover:
  - Application development
  - Application maintenance
  - Application management
  - Related consultancy services

...”



I udbudsbekendtgørelsen står der:

**”Section II: Object**

**II.1) Scope of the procurement**

**II.1.1) Title:**

Tender for Framework Agreement on Application Development, Application Maintenance and Application Management Services for Rejsekort & Rejseplan A/S

...

**II.1.4) Short description:**

The tender is for a multi-vendor framework agreement to develop, maintain and manage applications to realize the ambition of Rejsekort & Rejseplan A/S (“RKRP”) to launch a unified digital mobility solution for public transportation with bus, train, light rail, metro and other modes of transportation in Denmark.

...

**II.2.4) Description of the procurement:**

**I) Background and purpose:**

RKRP operates Rejsekort (an electronic ticket system for bus, train, light rail and metro with approx. 3.2 mio. active users and 100-200 mio. yearly journeys) and Rejseplanen (a nationwide web- and app-based system for travel planning with public transportation with 50+ mio. searches yearly), which are two important components for the users of public transportation in Denmark.

RKRP is owned by the PTO’s and is regulated by Chapter IV of the Danish Transport Companies Act (lov om trafikkselskaber). According to the law, RKRP is to support a further development of the Rejseplan system, together with the functions of the Rejsekort system, to provide a unified digital mobility solution where travel planning, booking, ticketing and payment can be accessed via a single consolidated solution across public and private modes of transport. The main purpose of the framework agreement is to develop and maintain applications to fulfill these ambitions. RKRP expects to award the framework agreement to five (5) tenderers.

**II) Main services of the framework agreement:**

The Framework Agreement covers Application Development, Application Maintenance and Application Management of RKRP’s Application Portfolio. Delivery of the Services takes place in accordance with concluded Delivery Agreements under the Framework Agreement after completion of either direct award or mini competition between the suppliers

on the Framework Agreement. The main services on the tendered Framework Agreement include the following:

**A. Application Development**

The suppliers shall provide Application Development, including development of applications using previously developed and/or new software, primarily to deliver a new digital mobility solution. The Applications should as far as possible be based on standard components that the suppliers have previously implemented for similar customers and to the furthest extent possible not be dependent upon physical infrastructure.

**B. Application Maintenance**

The suppliers shall provide Application Maintenance, including minor bug-fixes and changes, patching and implementation of updates, configuration and parameter setup.

**C. Application Management**

The suppliers shall provide Application Management, including continuous Incident and Capacity Management, Release and Deployment Management, batch job execution and monitoring of applications.

**D. Associated Consultancy Services**

The Framework also includes the Customer's right to order Associated Consultancy Services and associated modules from the supplier's roadmap, which are linked to the Customer's business goals and need covered by this Framework Agreement. Associated Consultancy Services may, among other things, include assistance with regards to extraordinary audits, assistance regarding dialogue with supervisory authorities or similar unforeseen services, which have a natural and close connection to a Delivery Agreement, which has already been concluded between the Parties under the Framework Agreement.

...

**III.1.3) Technical and professional ability**

List and brief description of selection criteria:

The candidate must submit the ESPD with the following information:

A list of the 5 most significant comparable services, see sections II.1.4) and II.2.4), that the candidate has carried out in the last 3 year(s) before the expiry of the application deadline.

Only references relating to services carried out at the time of application will be given importance in the evaluation of which candidates have documented the most relevant deliveries, see section II.2.9). Hence, in the case of an ongoing task, only the part of the services already performed at the time of application will be included in the evaluation of the reference.

Each reference is requested to include a brief description of the deliveries made. The description should include a clear description of the services set out in section II.2.4) to which the delivery related and the candidate's role(s) in the performance of the delivery. The reference is furthermore

requested to include the financial value of the delivery (amount), the date of delivery and the name of the customer (recipient), including point of contact. When indicating the date of the delivery, the candidate is requested to indicate the date when the delivery was commenced and finalised. If this is not possible, e.g, if the tasks were performed on an ongoing basis under a framework agreement, the candidate is asked to indicate in the description of the delivery how the date is specified. No more than 5 references may be stated, irrespective of whether the candidate is a single operator, whether the candidate relies on the technical capacity of other entities, or whether the candidate is a group of operators (e.g., a consortium).

...”

I udkast til rammeaftalen står bl.a.:

## **”I. INTRODUCTORY PROVISIONS**

### **1. Background and purpose**

#### **1.1 In general**

...

#### **1.2 Background and vision**

It is the Customer’s duty to operate and develop an electronic itinerary system for information on travel times, travel planning and prices, etc. as well as an electronic travel card system for ticketing and payment, etc., cf. further in Appendix 3. According to the framework legislation, these services must be combined into one collective traffic information and mobility service for all public transport in Denmark.

#### **1.3 Purpose**

This Framework Agreement covers Application Development, Application Maintenance and Application Management of the Customer’s Application Portfolio. The Framework Agreement will include several suppliers. It is the Customer’s intention, that the Framework Agreement will – in the long term – be included in connection with the SaaS Agreement and the Operating Contract, on which the operation of the Customer’s Application Portfolio primarily will be managed. Collectively, these shall be referred to as the Body of Contracts.

The Services covered by the Framework Agreement will be subject to competition on an ongoing basis by direct award or mini competition

among the suppliers on the Framework Agreement in accordance with the procedures stipulated in Appendix 17.a.

The Framework Agreement also includes the Customer's right to order Associated Consultancy Services and associated modules from the Supplier's Roadmap, which are linked to the Customer's business goals and need covered by this Framework Agreement, cf. Chapter VI.

...

In relation to the Supplier's delivery of the Services, the Customer's business need is to ensure the continued digital support of a single traffic information and mobility service, including by ensuring a modern solution regarding Mobility-as-a-Service (MaaS). This must be done, among other things, by delivering Applications under this Framework Agreement.

...

### **III. COMPLETION OF DELIVERY AGREEMENTS**

#### **3. Application of the Framework Agreement**

...

All Services covered by the Framework Agreement are delivered on the basis of a concluded Delivery Agreement. A Delivery Agreement is awarded either by direct award, cf. section 3.1 or by renewed competition (mini competition) among the Supplier and the other suppliers with whom the Customer has entered into the Framework Agreement, cf. section 3.2. The Customer's ability to carry out either a direct award or a mini competition has been determined in advance on the basis of objective criteria and is thus not a free choice for the Customer, cf. further in Appendix 17. The Supplier is thus not entitled to enter into a Delivery Agreement with the Customer for the delivery of the Services of the Framework Agreement, without the Customer and the Supplier having followed the conditions and procedures for awarding in Appendix 17 and Appendix 17.a.

The Supplier to whom a Delivery Agreement is awarded (either by direct award or mini competition) is obliged to deliver all of the Services under the Framework Agreement to the extent that the Services are selected and specified in the specific Delivery Agreement(s) which the suppliers have been awarded individually. The Services are to be delivered in accordance with the terms stated in the Framework Agreement, including with

any additions stated in the Delivery Agreement. The terms of the Framework Agreement continue to apply upon termination of the Framework Agreement, cf. clause 49.

...”

Af rammeaftalens Appendix 3 fremgår bl.a. følgende:

## ”1 **Appendix introduction**

This Appendix describes the Customer’s IT environment.

The description supports the Supplier’s fulfilment of the Contract. The description of the Customer’s IT Environment contains no autonomous claims to the Supplier.

## **2 Rejsekort & Rejseplanen A/S**

### **2.1.1 Introduction**

The purpose of Rejsekort & Rejseplan A/S is operating and developing the Rejsekort and Rejseplan systems. The company’s deliveries are one of many important components for the users of public transport to have a good travel experience - every day.

Rejsekort & Rejseplan A/S’ business consists of two parts:

- The digital infrastructure that supports the PTO’s in their daily operations, cf. section 2.2.
- The customer-facing products Rejsekort, cf. section 3, and Rejseplanen, cf. section 4, and

Rejsekort & Rejseplan A/S is owned by the PTO’s and is regulated by Chapter IV of the Danish Transport Companies Act (lov om trafikkselskaber).

According to the law remarks, Rejsekort & Rejseplan A/S is intended to support a further development of the Rejseplan system, together with the functions of the Rejsekort system, to provide a unified digital mobility solution where travel planning, booking, ticketing and payment can be accessed via a single consolidated solution across public and private modes of transport.

## **2.2 Supporting infrastructure**

Rejsekort & Rejseplan A/S supports the daily operations of the PTO’s via an infrastructure which consists of a number of components:

- **Price calculator**  
The price calculator is the basis for all individual tickets, youth cards and season tickets, except the PTO's own commercial products, being offered at the right price in the transport companies' vending machines, apps and webshops.
- **Roadmap data**  
On the basis of timetable data from the PTO's, travel searches can be made. The approximately 500 departure boards around the country are updated regularly, just as websites and apps can also display traffic information based on this data.
- **Real-time data**  
The vast majority of PTO's provide ongoing position data for their buses and trains. It makes it possible to inform users about delays, track changes, changed stopping patterns and cancellations both before and during travel. Real-time data is used to make the views on the departure boards and in apps, stands and information boards as accurate as possible. Rejseplanen presents alternative travel suggestions when there are cancellations and can send push notifications to users.
- **Travel data**  
The registered data on journeys made on Rejsekort is used, among other things, for revenue sharing between the transport companies and for protection against misuse of Rejsekort. The PTO's use travel data to continuously improve their offers to the users.

..."

Udbudsmaterialets beskrivelse af de kvalitative delkriterier "Sector Specific Knowledge", "Supplier Specific Software" og "Methods and Processes", de afgivne tilbuds beskrivelser af kriterierne og evalueringen heraf er særskilt behandlet nedenfor.

Den 16. januar 2023 afslog RKRK tilbuddet fra Cubic. Af RKRK's Appendix 1 til afslagsbrevet fremgår bl.a. følgende:

## **"1.5 Summery**

### ***1.5.1 Quality***

Based on the above evaluation the tenderers have received the following scores the qualitative sub-sub criteria:

Tenderer	Cubic Transportation Systems	FAIR-TIQ AG	HaCon Ingeniuer-gesellschaft mbH	Net-company A/S	Revenue Collection Systems Denmark ApS	Tri-fork A/S
Methods and processes (50 %)	5,57	6,57	7,00	8,86	7,71	7,00
Supplier Specific Software (30 %)	7,00	5,00	10,00	7,00	6,00	4,00
Sector specific knowledge (20 %)	4,00	6,00	9,00	6,00	9,00	8,00

...

### 1.5.2 Price and quality

Tenderer	Quality (80 %)	Price (20 %)
Cubic Transportation Systems	5,69	614.213.676
FAIRTIQ AG	5,99	522.135.000
HaCon Ingeniuer-gesellschaft mbH	8,30	423.901.320
Netcompany A/S	7,73	398.979.000
Revenue Collection Systems Denmark ApS	7,46	586.331.836
Trifork A/S	6,30	445.997.500

...

## 1.10 Evaluation for the fifth seat on the Framework Agreement

...

### Regarding Cubic Transportation Systems

Considering that FAIRTIQ AG has achieved a quality score that weighted is 4.22 % better than Cubic Transportation Systems and has

offered a price that weighted is 3 % cheaper, FAIRTIQ AG has offered the best price-quality ratio.

...”

### Delkriteriet ”Sector Specific Knowledge”

I udbudsmaterialets Appendix A til Tender Specifications (Tender evaluation) er følgende anført vedrørende evaluering af delkriteriet ”Sector Specific Knowledge”:

”1. THE AWARD CRITERION

...

#### **2. Quality 80 %**

Evaluated on the basis of the following three sub-sub-criteria:

...

- Sector specific knowledge (20 %)

Evaluated on the basis of an assessment of the tenderer’s response of the Evaluation Requirements (ER) stipulated in Appendix 12.a, section 4.1.1 (ER-12.a.9) of the Framework Agreement. The assessment will take place in accordance with the elements that the contracting entity has stated in Appendix 12.a, section 5.3.1 will be given positive weight.

...”

I rammeaftalens Appendix 12.a, fremgår bl.a. følgende vedrørende ”Sector Specific Knowledge”:

#### **”4 Sector specific knowledge**

##### **4.1.1 Requirements to the Supplier’s sector specific knowledge (ER-12.a.9)**

During the term of the Framework Agreement the Supplier must ensure a relevant level of sector specific knowledge within IT solutions ticketing and travel planning for public transportation.

The Supplier must ensure that its sector specific knowledge is included to the relevant extent when delivering Services under the Framework



Agreement, and that the Supplier's sector specific knowledge is continuously maintained.

The Suppliers securing of the above must take place in accordance with description stated in section 5.3.1.

**[Supplementary guidance for tenderers:**

The tenderer's response to the above ER-12.a.9 must be incorporated into section 5.3.1 below in accordance with the supplementary guidance stated therein.

This supplementary guidance text will be deleted by the contracting entity in connection with conclusion of Framework Agreement.]

...

## **5 Supplier's Response**

...

### **5.3 Sector specific knowledge**

#### **5.3.1 Supplier's sector specific knowledge (ER-12.a.9)**

**[Supplementary guidance for tenderers:**

In this section, the tenderer shall include a description of the tenderer's sector specific knowledge within IT solutions for ticketing and travel planning for public transportation. The tenderer is asked to describe how the tenderer fulfils the requirement described in section 4.1.1, including how the tenderer in general will involve and make use of its sector specific knowledge when delivering Services under an entered Delivery Agreement.

Furthermore, the tenderer is asked to describe how the tenderer will maintain its sector-specific knowledge throughout the duration of the Framework Agreement.

The tenderer is encouraged to limit its response of ER-12.a.9 to a maximum of eight (8) A4 pages.]

**Evaluation criteria ER-12.a.9:**

In the assessment of the above response regarding ER-12.a.9, the contracting entity will consider it positive to what extend the tenderer offers relevant sector specific knowledge within IT solutions for ticketing and travel planning for public transportation.

Furthermore, the contracting entity will consider it positive to what extend the tenderer has an effective method for utilizing and maintaining its sector specific knowledge when delivering its Services to the Customer.”

Af Cubics tilbud fremgår bl.a. følgende vedrørende ”Sector Specific Knowledge”:

### **”5.3 Sector specific knowledge**

#### **5.3.1 Supplier’s sector specific knowledge (ER-12.a.9)**

...

##### **5.3.1.1 Cubic**

Cubic is a leading delivery, integration, and Information Technology (IT) service provider of revenue management systems, information systems, and turnkey services for transportation authorities and agencies worldwide. We provide a range of service and system solutions for public transport and adjacent mobility services.

...

Over the past five decades, Cubic has built a reputation in the transportation industry, which we can attribute to our profound and time-tested experience with some of the largest transport agencies in the world. With large scale fare collection systems operating across multi-cultural regions such as San Francisco, Los Angeles, Chicago, Sydney, Vancouver, New York, and London, Cubic is in a unique position to respond to RKRP’s requirements.

Just recently, Waka Kotahi New Zealand Transport Agency (NZTA) announced its selection of Cubic to provide a National Ticketing Solution (NTS) for Aotearoa New Zealand. The new Account-Based Ticketing solution, which will roll out across New Zealand, will provide riders with a consistent and reliable customer experience no matter which part of the country they are in or whether they travel by bus, train, or ferry. When completed, it will cover 13 regions across New Zealand. The solution is similar to the systems deployed in New York, London, and Brisbane, providing a future-proof backbone for the whole country’s public transport payment system, which can grow with the needs of New Zealand and seamlessly integrate with the existing operators and authorities in each region.

...

Our solutions and services include system, policy, and scheme design (in partnership with the authority), central computer systems, equipment design and manufacturing, device-level software, integration, test, installation, warranty, maintenance, computer hosting and cloud platform services, call centre services, card management and distribution services, financial clearing, and settlement, multiapplication support, and outsourcing services.

Cubic delivers solutions that ensure prioritizing self-service, often "mobile-first", solutions, that allow operators and authorities to minimise costs and maximise Customer Satisfaction, through the following principles:

1. Quality-driven design and implementation of state-of-the-art platform solutions
2. Reliable, consistent system performance
3. Innovative technologies, services, and vision using universally compatible open architecture standards
4. An open architecture, enabling 3rd party participation in the ecosystem solution
5. Customer-focused initiatives that convert passengers into satisfied customers who will continue to ride the transport system and attract new customers to public transport and shared mobility

Our solutions provide everything an operator needs for a seamlessly integrated transit payment system, including account-based transaction processing, customer relationship management, revenue management, system monitoring, payment facilitation, all encompassed in a modular and scalable Back Office system. This often enables cost transformation in operations encouraging more turn-up-and-travel, less friction, more self-service and less reliance on legacy ticket reselling technologies, which are now out of date and expensive.

In addition, and if necessary, we can provide the full portfolio of devices to our customers worldwide, including faregates, ticket vending machines, validators, mobile fare inspection and validation devices, etc. Our innovative systems accommodate all media and token technologies from magnetics, proof of payment, contactless smart cards, smart phones, account-based tokens (physical and virtual), to contactless bankcards.

It is important for Cubic to point out our strongest asset, which is that Cubic has delivered AFC solutions, at scale in mega-cities and large regions around the world. Our experience of delivering solutions at the scale of Denmark is unrivalled and can decrease the risk to RKRP during the selection, delivery, and implementation process. Implementing our

Supplier Specific Software would enable RKRK to leapfrog comparable projects with functionality that is cutting edge, delivering immediate benefits.

... It is our view that RKRK should choose an AFC partner, or team, who can reference delivery of such functionality elsewhere. The breadth of functionality we have delivered to comparable implementations is outlined in a table below:

Major transport network upgrades to platform technology using Cubic

	ABT	Open Payment	PAYG	Mobile	Retain Existing Closed Loop	New System Centric C.L.	Open Transit Token	Open APIs	Txn /day (M)	Delivery
London	⊖	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	14.0	2012
Chicago	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	1.5	2013
Vancouver	✓	✓	✓	⊖	✓	✓	✓	✓	1.7	2018
Sydney	⊖	✓	✓	⊖	✓	✓	✗	✓	2.7	2018
New York	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	7.4	2019
Boston	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	1.6	2020
Brisbane	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1.5	2020
Los Angeles	⊖	⊖	✓	✓	✓	⊖	⊖	✓	1.2	2020
San Francisco	✓	⊖	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0.6	2021
New Zealand	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	0.6	2024

⊖ Cubic has not yet been contracted to implement the technology, although it is available for that Customer on the product roadmap  
 ✗ Technology must be phased out (existing closed loop) as part of the Cubic contract, or that the Customer has opted for an in-house development (e.g. own APIs, own Token)

The latest award to Cubic for a National Ticketing Solution for New Zealand will roll-out an early EMV investigation stream of work to allow Cubic to assess the technical feasibility of providing limited EMV integration (minimal viable product/ MVP) for the Customer within 12 months starting in 2023. This MVP is to be provided within the existing framework. The overall programme will cover 13 regions across New Zealand and enable seamless travel on bus, rail, and ferry services.

Through our experience delivering AFC solutions at scale, Cubic platforms have often increased uptake of specific fare media within given timescales. For RKRK, we believe we can obtain a 30% penetration of the new customer experience within 18 months. This has been proven and demonstrated in major cities and regions on a scale comparable to Denmark.

5.3.1.2 Netcompany

...

5.3.1.3 Iomob

...

With Netcompany and Iomob as our subcontractors, Cubic has demonstrable experience in all requirements RKRK has stipulated in their “General requirements for Denmark’s future traffic information and mobility solution” during the Information Meeting about the Framework Agreement on Application.

Jointly we provide:

- The most relevant and experienced transportation partnership with credentials to replace the legacy system with a tailor-made Danish experience
- The foundation of an ecosystem capable for meeting the expected Danish digital requirements
- A better traveler experience at a lower operational cost

RKRK’s requirements for the future national solution	Matching Sector Specific Knowledge of the team
...	...
Includes a digital PAYG solution	Optional CPA-as-a-Service utilized as ‘mobile payment’ PAYG investigation stream of work in London, Sydney, Los Angeles. Optional UMB Traveller App Modules used in San Francisco, Los Angeles, Washington D.C., Chicago
...	...
Can be used as a commercial channel by the PTOs/PTAs	<b>UMB Product-to-Platform</b> used as commercial channel across mobile, web, retailer networks, and physical infrastructures for 100% of its Customer’s ecosystem and use cases, in San Francisco, Chicago, Vancouver, Sydney, New York, Boston, Brisbane, Ireland, (future) New Zealand

...”

Af Cubics Cover Letter af 21. november 2022 til RKRK, fremgår bl.a. følgende:

**”Proven Solutions**

Cubic's technical solutions, design, build, transition and operate capabilities are proven in some of the world's most iconic cities, such as London, Sydney, New York, Boston, San Francisco, Chicago and Queensland, paralleling the considerations, scope and scale of the anticipated national platform for Denmark. Many of them included the transition from existing legacy systems and integration of a multitude of Transport Service Operators and Owners while being executed with a focus on providing benefits quickly to the travelling public.

..."

Af RKRPs Appendix 1 til afslagsbrevet fremgår bl.a. følgende vedrørende evalueringen af delkriteriet "Sector Specific Knowledge":

"1.4.3 Delkriteriet "Sector specific knowledge"

1.4.3.1 The Supplier's sector specific knowledge (ER-12.a.9)

### **Cubic Transportation Systems**

The Supplier's sector specific knowledge is assessed to be "**a little below satisfactory**" fulfillment of the stated requirement corresponding to **4 points**.

This assessment is based on the fact, that the offered sector specific knowledge to a little below satisfactory degree is relevant within IT solutions for ticketing and travel planning for public transportation, which is supported by the following:

- The previous statements of work relate to a large extent on card and infrastructure-based solutions with less relevance for RKRPs
- The previous statements of work related to the partners Netcompany and Iomob do not include PAYG experience
- The demonstrated sector specific knowledge is generally described a little below satisfactory degree

Furthermore, it is considered negative that the tenderer to a below satisfactory degree has an effective method for utilizing and maintaining its sector specific knowledge when delivering its Services to the Customer, since:

- The offered customer engagement is not evaluated as very relevant for RKRPs
- Engagement with industry organisations and standardisation bodies is of satisfying level
- Internal knowledge sharing, transfer, and onboarding does not demonstrate a strong method for utilizing and maintaining the supplier's sector specific knowledge.

## FAIRTIQ AG

The Supplier's sector specific knowledge is assessed to be "**a little above satisfactory**" fulfillment of the stated requirement corresponding to **6 points**.

This assessment is based on the fact that the offered sector specific knowledge to an above satisfactory degree is relevant within IT solutions for ticketing and travel planning for public transportation, which is supported by the following:

- The demonstrated sector specific knowledge of FAIRTIQ together with its partner Ubique is described to an above satisfactory degree
- The statements of previous projects in Europe are highly relevant

However, it is considered negative that the tenderer to a below satisfactory degree has an effective method for utilizing and maintaining its sector specific knowledge when delivering its Services to the Customer, since:

- Engagement with industry organisations and standardisation bodies is not sufficiently described
- The internal knowledge management is not sufficiently described.

## HaCon IngeniuerGesellschaft mbH

The Supplier's sector specific knowledge is assessed to be an "**extremely satisfactory**" fulfillment of the stated requirement corresponding to **9 points**.

This assessment is based on the fact, that the offered sector specific knowledge to an extremely satisfactory degree is relevant within IT solutions for ticketing and travel planning for public transportation, which is supported by the following:

- The demonstrated sector specific knowledge especially for Denmark is described to an excellent degree in terms of all aspects of public transport IT tools for planning and fare calculation
- Very convincing demonstration of the supplier's capabilities within the offered product range and matched with customer needs e.g. with regards to mobility solutions
- Solid knowledge of integration of the supplier's own solutions towards other products from relevant vendors

Furthermore, it is considered very positive that the tenderer to an extremely satisfactory degree has an effective method for utilizing and maintaining its sector specific knowledge when delivering its Services to the Customer, since:

- The supplier has a systematic approach to maintaining sector specific knowledge
- The supplier has an integrated approach to anchor the knowledge maintenance as part of the continuous development of their organization as well as their continuous R&D efforts.

### **Netcompany A/S**

The Supplier's sector specific knowledge is assessed to be “**a little above satisfactory**” fulfillment of the stated requirement corresponding to **6 points**.

This assessment is based on the fact, that the offered sector specific knowledge to an above satisfactory degree is relevant within IT solutions for ticketing and travel planning for public transportation, which is supported by the following:

- The statements of previous projects are to some extent relevant
- The demonstrated sector specific knowledge especially for Denmark is described to an above satisfactory degree

However, it is considered negative that the tenderer to a little below satisfactory degree has an effective method for utilizing and maintaining its sector specific knowledge when delivering its Services to the Customer, since:

- The description of supplier's knowledge platform mentions a concrete tool but only vague methodology for utilizing and maintaining the supplier's sector specific knowledge.

### **Revenue Collection Systems Denmark ApS**

The Supplier's sector specific knowledge is assessed to be an “**extremely satisfactory**” fulfillment of the stated requirement corresponding to **9 points**.

This assessment is based on the fact, that the offered sector specific knowledge to an extremely satisfactory degree is relevant within IT solutions for ticketing and travel planning for public transportation, which is supported by the following:

- The demonstrated sector specific knowledge is described to an excellent degree in terms of all aspects of public transport IT tools especially for fare calculation
- Very convincing engagement in international R&D projects and standardization across the global PT sector

Furthermore, it is considered very positive that the tenderer to an extremely satisfactory degree has an effective method for utilizing and



maintaining its sector specific knowledge when delivering its Services to the Customer, since:

- The supplier demonstrates a confident handling of all relevant issues based on a clear and detailed knowledge management framework for developing, maintaining, and utilizing sector specific knowledge
- The supplier demonstrates how security awareness is also a vital part of the knowledge management domain.

### **Trifork A/S**

The Supplier's sector specific knowledge is assessed to be a **“very satisfactory”** fulfillment of the stated requirement corresponding to **8 points**.

This assessment is based on the fact, that the offered sector specific knowledge to a very satisfactory degree is relevant within IT solutions for ticketing and travel planning for public transportation, which is supported by the following:

- The statements of previous projects in Denmark are to a large extent relevant
- The demonstrated sector specific knowledge as shown in table A9.1.4 is described to a very satisfactory degree

Furthermore, it is considered positive that the tenderer to an above satisfactory degree has an effective method for utilizing and maintaining its sector specific knowledge when delivering its Services to the Customer, since:

- The supplier has a systematic approach to maintaining sector specific knowledge based on the ITIL framework and selected senior SMEs forming an company internal expert group
- The supplier is structuring its knowledge base and documentation according to industry standards.

...

## **1.5 Summery**

### **1.5.1 Quality**

Based on the above evaluation the tenderers have received the following scores the qualitative sub-sub criteria:

Tenderer	Cubic Transportation	FAIR-TIQ AG	HaCon Ingeniuerge-	Net-company A/S	Revenue Collection	Trifork A/S
----------	----------------------	-------------	--------------------	-----------------	--------------------	-------------

	Sys- tems		sell- schaft mbH		Sys- tems Den- mark ApS	
...	...	...	...	...	...	...
Sector specific knowledge (20 %)	4,00	6,00	9,00	6,00	9,00	8,00

...”

### Delkriteriet ”Supplier Specific Software”

I udbudsmaterialets Appendix A til Tender Specifications (Tender evaluation) er følgende anført vedrørende evaluering af delkriteriet ”Supplier Specific Software”:

#### ”1. THE AWARD CRITERION

...

#### **2. Quality 80 %**

Evaluated on the basis of the following three sub-sub-criteria:

...

- Supplier Specific Software (30 %)

Evaluated on the basis of an assessment of the tenderer’s response of the Evaluation Requirements (ER) stipulated in Appendix 12.a, section 2.1.1.1 (ER-12.a.1) of the Frame-work Agreement. The assessment will take place in accordance with the elements that the contracting entity has stated in Appendix 12.a, section 5.1.1 will be given positive weight.

...”

I rammeaftalen fremgår bl.a. følgende:

#### **”22. Associated modules**

Ordered Services includes associated modules to Supplier Specific Software.

The Customer is entitled to purchase additional modules to Supplier Specific Software from the Supplier's Roadmap, which include functionality that can contribute to the fulfilment of the Customer's business needs, cf. clause 1 and Appendix 3.

...”

I rammeaftalens Appendix 1 fremgår følgende definition af ”Roadmap”:

”Roadmap means the Supplier's overview of current and/or future modules with business functionality. A module is independent of the Application and its included Standard Software and/or Supplier Specific Software, but if includes functionality that independently of the Application can contribute to the fulfilment of the Customer's overall business objectives, cf. the section 1.2 of the Framework Agreement. Modules can consist of Software, incl. licenses.”

I rammeaftalens Appendix 12.a, fremgår bl.a. følgende vedrørende ”Supplier Specific Software”:

## **”2 Service Catalogue**

...

### **2.1 Application Development**

...

#### **2.1.1 Supplier Specific Software**

The Supplier may choose to include Supplier Specific Software in order to support the Customer's aspiration to provide a unified digital mobility solution where travel planning, booking, ticketing and payment can be accessed via a single consolidated solution across public and private modes of transport, cf. section 5.1.1.

The Supplier must ensure that the Supplier Specific Software has a high degree of operational maturity, meaning that it can meet high requirements in regard to scalability, security, stability and performance.

The Supplier may include the Supplier Specific Software as full, application as well as software components such as user interfaces, views, models, controllers, data access objects, services, plugins and API's.

### **2.1.1.1 Requirements to the Supplier's delivery of Supplier Specific Software (ER-12.a.1)**

The Suppliers shall deliver, implement and configurate the Supplier Specific Software set out in section 5.1.1 as specified in a specific Delivery Agreement.

#### **[Supplementary guidance for tenderers:**

The tenderer's response to the above ER-12.a.1 must be incorporated into section 5.1.1 below in accordance with the supplementary guidance stated therein.

This supplementary guidance text will be deleted by the contracting entity in connection with conclusion of Framework Agreement.]

...

## **5 Supplier's Response**

### **5.1 Supplier Specific Software**

The Supplier must deliver its Supplier Specific Software in accordance with the following.

#### **5.1.1 Description of the Supplier's offered Supplier Specific Software (ER-12.a.1)**

##### **[Supplementary guidance for tenderers:**

In this section, the tenderer shall include a description of the tenderer's offered **Supplier-Specific Software**. In this connection, the tenderer is asked to describe how the offered Supplier Specific Software can assist the Customer in achieving its overall business goals, cf. section 2.1.1. The description shall include a description of any existing and planned Supplier Specific Software that the tenderer may offer as a part of its delivery of Application Development to the contracting entity.

The tenderer may include any Supplier Specific Software, which the tenderer expects to be able to offer during the term of the Framework Agreement, including future releases of existing software products.

When describing the offered Supplier Specific Software, the tenderer is asked to describe:

- Name or other identification, including Version specifications, if applicable. Separate modules shall be clearly identifiable by name and version number or similar.
- Technical characteristics

- Functionality and purpose
- Current and past applications / implementations if applicable
- The Supplier's offered Services included in respectively the Set-up Fee (if any) and the Recurring license fee (if any)
- Planned updates (included in the offerings towards the Customer).

For the Supplier Specific Software that the tenderer wishes to be able to offer under the Framework Agreement, the tenderer shall include the applicable maximum Fees for this in Appendix 20.a. During the evaluation of the tenderer's response to ER-124A-1 in this appendix, the contracting entity will only include Supplier Specific Software that has an associated fee structure in Appendix 20.a.

The tenderer is encouraged to limit its response of ER-12.a.1 to a maximum of ten (10) A4 pages.

This supplementary guidance text will be deleted by the contracting entity in connection with conclusion of Framework Agreement.]

#### **Evaluation criteria ER-12.a.1:**

In the assessment of the above response regarding ER-12.a.1, the contracting entity will consider it positive to what extend the tenderer offers relevant Supplier Specific Software that can support the contracting entity's aspirations to provide a unified digital mobility solution where travel planning, booking and ticketing can be accessed via a single consolidated solution across public and private modes of transport.

Furthermore, it is considered positive to what extend the tenderer offers Supplier Specific Software that has a high degree of operational maturity, meaning that it can meet high requirements regarding scalability, security, stability and performance. Finally, it is considered positive to the extend the tenderer's offered Supplier Specific Software is based on well-proven technology and has a detailed Roadmap, demonstrating that the tenderer plans to develop its Supplier Specific Software further in a way that can support the business needs of the Customer.

...”

Af Cubics tilbud fremgår bl.a. følgende vedrørende ”Supplier Specific Software”:

#### **”5 Supplier's Response**

##### **5.1 Supplier Specific Software**

...

### **5.1.1 Description of the Supplier’s offered Supplier Specific Software (ER-12.a.1)**

...

#### **5.1.1.1 Name and version: UMB version 2.3 – Ultimate Edition**

Cubic Transportation Systems core business provides fit for purpose unified digital mobility solutions with its **Urban Mobility Back Office (UMB)** enterprise software product and relevant enabling middleware, devices (where applicable), add-on Application Developments and Software-as-a-Service offerings, including but not limited to: PAYG as-a-Service, the Traveller App, SDKs, Journey Planners, Inspection App, Secure Application Modules, etc.

...

#### **5.1.1.1.2 Separate Core and Add-on Modules names and versions:**

Our Customers often have specific Application Development needs calling for early investigation work that have resulted in initial modular deployments of parts of UMB Core and/or Add-on Modules. (Phased Deployment)

- We anticipate this may be relevant to RKR and its objective to make ‘minimal use of physical infrastructure’ and to enable a national ‘digital PAYG solution’ for example.
- Without conventional revenue protection physical infrastructure, and with incumbent suppliers using proprietary systems, we recommend RKR engage Cubic to enable an early mobile-payment deployment phase (minimal viable product (MVP)) within 12 months, as an early benefits phase of the UMB Platform Programme. We have performed similar “quick win”, early phase deployments:
  1. Cubic Payment Application (London, Sydney, Los Angeles, Minneapolis, etc.) – Using UMB CPA Module versions 1.0, 2.0, 3.0, etc. – Cubic Payment Application (London, Sydney, Los Angeles, Minneapolis, etc.). – CPA 4.0 (-aaS) is first quarter of 2023
  2. Traveller App and Mobile Back Office various Module versions – Cubic mobile white-label applications for UMB (Chicago, LA, Washington DC, San Francisco, Brisbane)

#### **5.1.1.2 Technical Characteristics**

The proposed UMB software offers the latest account-based processing capabilities by providing multiple channels to Travellers with a compre-

hensive, user-friendly, online, and mobile experience. It provides a modern way to pay for and use mobility services across public service obligation contracts and private mobility service providers under a single scheme. The design focuses on providing expanded Travellers' convenience, payment security and accessibility, and open architecture through high-volume and service-proven applications. The key benefits are long term maintainability, efficient services (designed around a mobile-first self-service design philosophy, but also including comprehensive assisted-service tools), and overall lower total cost of ownership.

UMB is integrated within our customers' ecosystems to meet their needs through multiple integration points as shown in Figure 1, example taken from our online product documentation portal – all of these components exist and have been deployed.

...

#### 5.1.1.5 Current and Past Applications / Implementations

...

All previous UMB implementations of comparable scale to RKRPs scope have included forms of open payment, PAYG, Mobile, and recent ones requiring further openness by means of an Open Transit Token and OpenAPIs. Some of these experiences are listed in the 5.3.1 Supplier Specific Knowledge section.

...

RKRPs requirements for the future national solution	Matching Cubic/Netcompany offering & optional Application Developments:
Includes a trip planner	<b>UMB</b> uses optional mobile middleware to enable incumbent Journey Planners – e.g., NAP (currently HaCon APIs), OTP, or Iomob planners
...	...

...”

Af RKRPs Appendix 1 til afslagsbrevet fremgår bl.a. følgende vedrørende evaluering af delkriteriet ”Supplier Specific Software”:

#### ”1.4.2 Sub-sub criteria “Supplier Specific Software”

#### 1.4.2.1 The Supplier's offered Supplier Specific Software (ER-12.a.1)

##### **Cubic Transportation Systems**

The offered Supplier Specific Software is assessed to be an “**above satisfactory**” fulfillment of the stated requirement corresponding to **7 points**.

This assessment is based on the fact that the offered Supplier Specific Software to a above satisfactory degree is relevant and support the contracting entity's aspirations to provide a unified digital mobility solution where travel planning, booking and ticketing can be accessed via a single consolidated solution across public and private modes of transport. This is supported by the following:

- An above satisfactory core solution with ticketing and account system, but does not seem to offer a travel planner
- Very satisfactory mobile module and a platform for integration of MaaS operators
- Very satisfactory for the broad variety of other modules that can be part of the solution.

...

##### **HaCon Ingeniurgesellschaft mbH**

The offered Supplier Specific Software is assessed to be an “**excellent**” fulfillment of the stated requirement corresponding to **10 points**.

This assessment is based on the fact that the offered Supplier Specific Software to an excellent degree is relevant and support the contracting entity's aspirations to provide a unified digital mobility solution where travel planning, booking and ticketing can be accessed via a single consolidated solution across public and private modes of transport. This is supported by the following:

- Solutions for travel planning, booking and ticketing (by Supplier Specific Software)
- Solutions for information and ticketing (public transport):

...

- Solutions for public transport operators
  - Data management for realtime data (for collecting and consolidating real time data from transport operators and mobility service providers)



- Module for showing time tables and traffic information at stations and bus stops
- Time table planning system
- System for incident management for public transport operators
- Fleet management system
- Modules to optimize transport network and analyzing the end-user behavior via data analyses of travel searches and bought tickets
- Module to see actual historical travels/tickets to be used for handling complaints and compensation to customers.

...”

### Delkriteriet ”Methods and Processes”

I udbudsmaterialets Appendix A til Tender Specifications (Tender evaluation) er følgende anført vedrørende evaluering af delkriteriet ”Methods and Processes”:

#### ”1. THE AWARD CRITERION

...

#### **2. Quality 80 %**

Evaluated on the basis of the following three sub-sub-criteria:

- Methods and processes (50 %)  
Evaluated on the basis of an assessment of the tenderer’s response of the Evaluation Requirements (ER) stipulated in Appendix 12.a, section 3.1.1-3.1.3, 3.2.1-3.2.2, 3.3.1 and 3.4.1 (ER-12.a-2-ER-12.a.8) of the Framework Agreement. The assessment will take place in accordance with the elements that the contracting entity has stated in Appendix 12.a, section 5.2.1-5.2.7 will be given positive weight.

...”

Af rammeaftalens Appendix 12.a fremgår bl.a. følgende vedrørende delkriteriet ”Methods and Processes”:

#### ”3 **Methods and Processes**

...

### **3.1 General Requirements to Methods and Processes**

...

#### **3.1.2 Requirements to the Supplier's methods and processes for training of Internal End Users (ER-12.a.3)**

The Supplier must ensure that it has a clear and well-documented method and processes for training the Internal End Users in using the Supplier's developed Application(s). The training content must ensure that the Internal End Users have been trained sufficiently by the Supplier, so that they are able to utilise the Application single-handedly and without further needs to involve the Supplier going forward.

The Supplier's training of the Internal End Users must ensure a smooth transition from the Supplier to the Customer's organisation. The purpose of the training is to ensure that all the Supplier's knowledge and know-how of the developed Application(s) will be transferred to the Customer's organisation and that no valuable knowledge will be lost during that process.

The Suppliers securing of the above must take place in accordance with the method and process stated in section 5.2.2

#### **[Supplementary guidance for tenderers:**

The tenderer's response to the above ER-12.a.3 must be incorporated into section 5.2.2 below in accordance with the supplementary guidance stated therein.

This supplementary guidance text will be deleted by the contracting entity in connection with conclusion of Framework Agreement.]

#### **3.2.2 Requirements to the Supplier's method and processes for Agile Deliveries (ER-12.a.6)**

The Supplier must ensure that it has a clear and well-documented method and processes related to Agile Deliveries.

At the time of the conclusion of the Framework Agreement, the Customer does not have its own established model for the implementation of Agile Deliveries. If the Customer wishes to use the Agile Method, the Supplier must make its Agile Method used at the time available for the Customer. Thus, the Supplier must have a basic method for Agile Deliveries that is adapted to the Customer's general requirements for Agile Deliveries in

relation to reporting, cf. Appendix 9 (Reporting and Insights), documentation, cf. Appendix 13 (Documentation), as well as tests, cf. Appendix 16 (Tests) and operational processes, cf. Appendix 4.c (Operational Processes).

The Supplier must ensure, that its test strategy and methodology is suited for an Agile Delivery that minimizes any product backlog and long, tedious testing phases.

The Suppliers securing of the above must take place in accordance with the method process stated in section 5.2.4.1.

**[Supplementary guidance for tenderers:**

The tenderer's response to the above ER-12.a.6 must be incorporated into section 5.2.4.1 below in accordance with the supplementary guidance stated therein.

This supplementary guidance text will be deleted by the contracting entity in connection with conclusion of Framework Agreement.]

...

**5 Supplier's Response**

...

**5.2 Methods and processes**

...

**5.2.2 Description of the Supplier's method and processes for training of Internal End Users (ER-12.a.3)**

**[Supplementary guidance for tenderers:**

In this section, the tenderer shall include a description of the tenderer's methods and processes for **training of Internal End Users**. In this connection, the tenderer is asked to describe how the offered method and processes fulfils the requirement described in section 3.1.2.

The tenderer is encouraged to limit its response of ER-12.a.3 to a maximum of five (5) A4 pages.

This supplementary guidance text will be deleted by the contracting entity in connection with conclusion of Framework Agreement.]

**Evaluation criteria ER-12.a.3:**

In the assessment of the above response regarding ER-12.a.3, the contracting entity will consider it positive to what extent the tenderer offers well-documented methods and processes, that supports the tenderer's delivery of structured and effective training for Internal End Users, so they are able to utilise the Application single-handedly. In this connection it is considered positive if the tenderer uses methods and tools that effectively support the Internal End Users' acquisition of knowledge and learning regardless of the Internal End Users level.

Furthermore, it is considered positive to what extent the tenderer's method and processes for training of Internal End Users supports a smooth and effective transition of the Supplier's knowledge and knowhow of the relevant Application to the Internal End Users.

..."

Af Cubics tilbud fremgår bl.a. følgende vedrørende "Methods and Processes":

## **"5.2.2 Description of the Supplier's method and processes for training of Internal End Users (ER-12.a.3)**

...

### **5.2.2.1 Training Method and Processes**

...

Additionally, we deliver self-paced training using media such as instructional videos, and e-learning.

...

### **5.2.2.3 Documentation**

...

The Technical Training team designs and develops training courseware per agreed upon customer requirements. When training documentation is completed, it is shared with the Customer in an editable format,

...

Training deliverables outlined by the Training Needs Analysis will be provided both for Train-the-Trainer and end user training in an electronic

document format and via eLearning (Sharable Content Object Reference Model) compatible with modern Learning Management Systems.

...”

De øvrige tilbudsgiveres løsningsforslag vedrørende “Method and processes for training of Internal End Users (ER-12.a.3) og Cubics samt de øvrige tilbudsgiveres løsningsforslag vedrørende “Method and processen for Agile Deliveries (ER-12.a.6) har været forelagt klagenævnet. Disse dele af tilbudene gengives ikke i kendelsen.

Af RKRPs Appendix 1 til afslagsbrevet fremgår bl.a. følgende vedrørende evaluering af delkriteriet ”Method and Processes”:

”1.4.1.2 The Supplier’s method and processes for training of Internal End Users (ER-12.a.3)

### **Cubic Transportation Systems**

The offered method and processes for training of Internal End Users is assessed to be a “**satisfactory**” fulfillment of the stated requirement corresponding to **5 points**.

...

In this connection it is considered positive that the tenderer uses methods and tools that effectively supports the Internal End Users’ acquisition of knowledge and learning regardless of the Internal End Users level, since:

- The Supplier invokes several training methods (classroom, videos and online training). However it is not stated to what extent these methods support differentiated prerequisites among the End Users.

Furthermore, it is considered positive that the offered method and processes for training of Internal End Users to a satisfactory degree supports a smooth and effective transition of the Supplier’s knowledge and knowhow of the relevant Application to the Internal End Users, which is supported by the following:

- Further elaboration as to how the Supplier will ensure a smooth and effective transition of knowledge and knowhow to specifically RKRPs End users could be useful.
- Further elaboration as to how the Supplier takes into consideration the RKRPs organizational and cultural context could be useful.

...

### **Netcompany A/S**

The offered method and processes for training of Internal End Users is assessed to be an “**excellent**” fulfillment of the stated requirement corresponding to **10 points**.

...

In this connection it is considered positive that the tenderer uses methods and tools that effectively supports the Internal End Users’ acquisition of knowledge and learning regardless of the Internal End Users level, since:

- ...
- The Supplier invokes several training methods (online, classroom, train-the-trainer etc.) to support differentiated prerequisites among the End Users.

Furthermore, it is considered positive that the offered method and processes for training of Internal End Users to an excellent degree supports a smooth and effective transition of the Supplier’s knowledge and knowhow of the relevant Application to the Internal End Users, which is supported by the following:

- The Supplier makes use of online material, that can be reused when onboarding new colleagues.
- The Supplier takes into consideration the RKRK organizational and cultural context
- The Supplier ensures a continuing learning cycle by evaluating the training program.

### **Revenue Collection Systems Denmark ApS**

The offered method and processes for training of Internal End Users is assessed to be an “**above satisfactory**” fulfillment of the stated requirement corresponding to **7 points**.

...

In this connection it is considered positive that the tenderer uses methods and tools that effectively supports the Internal End Users’ acquisition of knowledge and learning regardless of the Internal End Users level, since:

- ...
- The Supplier invokes several training methods (elearning, video, interactive training etc.) to support differentiated prerequisites among the End Users.

Furthermore, it is considered positive that the offered method and processes for training of Internal End Users to an above satisfactory degree supports a smooth and effective transition of the Supplier's knowledge and knowhow of the relevant Application to the Internal End Users, which is supported by the following:

- The Supplier makes use of online material, that can be reused when onboarding new colleagues.

...

### **Trifork A/S**

The offered method and processes for training of Internal End Users is assessed to be “**very satisfactory**” fulfillment of the stated requirement corresponding to **8 points**.

...

In this connection it is considered positive that the tenderer uses methods and tools that effectively supports the Internal End Users' acquisition of knowledge and learning regardless of the Internal End Users level, since:

- ...
- The Supplier invokes several training methods (online, classroom, Navigation sheets etc.) to support differentiated prerequisites among the End Users.

Furthermore, it is considered positive that the offered method and processes for training of Internal End Users to a very satisfactory degree supports a smooth and effective transition of the Supplier's knowledge and knowhow of the relevant Application to the Internal End Users, which is supported by the following:

- The Supplier makes use of online material, that can be reused when onboarding new colleagues.

...

1.4.1.5 The Supplier's method and processes for Agile Deliveries (ER-12.a.6)

### **Cubic Transportation Systems**

The offered method and processes for Agile Deliveries is assessed to be “**a little above satisfactory**” fulfillment of the stated requirement corresponding to **6 points**.

This assessment is based on the fact that the offered method and processes for Agile Deliveries to a little above satisfactory degree is well-documented, which allow the tenderer to perform development in such way that the Customer's business goals to a large extent are met, time to market is kept to a minimum, Resources are utilized effective and that the tenderer is capable of handling changing needs and requirements in the process as smoothly as possible. This is supported by the following:

- It is considered positive that the Supplier's methodology and agile development model is well-documented and described – as well as which principles the method is based on. However, the specific processes for Agile Deliveries and their flexibility in terms of the Customer's needs could be described in more detail.
- The process for handling changes is described as smooth and management of requirements in terms of break-down is documented, but it is unclear how in practice changes in requirements are handled.
- It is considered positive that the Supplier's strategy for test minimizes long test phases and faster time to market by the concept of "built-in quality" and by incorporating it as part of the continuous delivery.
- The Supplier mentions that the solution is divided into different manageable releases delivering business value, but it is not well-documented and described how time to market is kept to a minimum.
- Utilization of Resources could be described in more detail, e.g., elaboration of the different roles and organization in Agile collaboration and Joint development.

Furthermore, it is considered positive that the tenderer's methods and processes to a satisfactory fulfillment degree supports that the Customer is involved in the process in an appropriate and efficient way, since:

- It is considered positive that close project collaboration exists both at the management level and within the full stack development teams
- It is considered positive that the Supplier is focused on ensuring knowledge transfer to the Customer as well as alignment regarding processes to create an effective joint delivery organization.
- The specific involvement of Customer resources could be described in more detail, since in some areas the responsibility of the Customer is seemingly quite high.

...

**Netcompany A/S**



The offered method and processes for Agile Deliveries is assessed to be an “**excellent**” fulfillment of the stated requirement corresponding to **10 points**.

This assessment is based on the fact that the offered method and processes for Agile Deliveries to an excellent degree is well-documented, which allow the tenderer to perform development in such way that the Customer’s business goals to a large extent are met, time to market is kept to a minimum, Resources are utilized effective and that the tenderer is capable of handling changing needs and requirements in the process as smoothly as possible. This supported by the following:

- A well described run through of the agile process of clarification, implementation and release.
- Solutions for information and ticketing (public transport):
  - Trip planning, price calculation and booking
  - Mobile ticketing (for pre paid tickets) including best price
  - Check in and Check-out/assisted Check-out/Be-out
  - Enduser frontends (mobile apps and responsive web apps)
  - Push messaging for traffic information
  - Trip planner API (for external access) and monitoring module for the API

...

- Solutions for public transport operators
  - Data management for realtime data (for collecting and consolidating real time data from transport operators and mobility service providers)
  - Module for showing time tables and traffic information at stations and bus stops
  - Time table planning system
  - System for incident management for public transport operators
  - Fleet management system
  - Modules to optimize transport network and analyzing the end-user behavior via data analyses of travel searches and bought tickets
  - Module to see actual historical travels/tickets to be used for handling complaints and compensation to customers.

Furthermore, it is considered positive that the tenderer’s methods and processes to an excellent degree supports that the Customer is involved in the process in an appropriate and efficient way, since:

- A continuous focus on close collaboration with RKRK in all phases, ensuring constant focus on business value creation.

...”

Den 27. februar 2024 har Christian Senly, principal solution architect hos Cubic, afgivet en skriftlig erklæring til klagesagen:

”...

### **1. Introduction**

This statement has been written for the purpose of the hearing in case no. 23/01399 before the Complaints Board for Public Procurement between Cubic Transportations Systems Limited (Cubic) vs. Rejsekort & Rejseplan A/S (RKRP).

The statement concerns the following two themes:

- 1) An elaboration of the arguments that the use of cards and physical infrastructure in certain solutions does not make a tenderer's experience and sector knowledge less relevant in the specific tender, cf. claim 2b of the case.
- 2) An elaboration of the arguments that a “fleet management” is a system for administration of the individual transport operator's operating equipment and not common functions that RKRP should support, cf. claim 4b of the case.

### **2. Background and other relevant information about the writer**

...

#### **Re. 1) use of cards and physical infrastructure does not make experience less relevant**

The use of Cards and Physical Infrastructures to the purpose of unifying solutions digitally may be perceived as less relevant to the inexperienced eyes. Indeed, aren't digital solutions simply displacing physical interactions? I would like to use an example from a slightly different sector, retail payments, to illustrate why the argument that the experience with cards & physical infrastructures hypothetically being less relevant is incorrect.

Yes, digital solutions can displace physical interactions; recent increase in e-commerce interactions due to the closing of physical commerce during the Covid period is a good example. Consumers shifted a major part of their past interactions at physical point-of-sales devices, tapping their payment cards on the device or getting close enough to it so that their mobile phone' payment application could interface with the device using

wireless communications (e.g. NFC, BLE, etc.); towards interacting remotely from their home, using e-commerce mobile Apps or Web portals.

However, in this example, to manage the e-commerce sale and payment interactions, the backend systems used to perform the commerce transaction are mostly the same systems; only the frontend systems differ slightly. Indeed, such systems are commonly required to be 'omni-channels', capable of handling both physical and digital use cases. The point-of-sales software is hosted on a server and called using specific application programs ('APIs'), the payment-transactions is created from the interactions of the Mobile App or Web Portal, with the payment application hosted on another server ('Payment Gateways').

Whether physical or digital, the experience with these APIs and Payment Gateways is relevant.

Even more so, as the lack of physical increases the risks of fraud and error, additional layers of security are often required to compensate the lack of certainty. Per instance, replacing the secure hand-shaking that occurs when a card is physically tapped on a device, with another secure handshaking between the mobile App and the Payment Gateways, is precisely what it takes to monitor the risks of fraud and error in a digital situation. Having experiences with design of additional layers of security is the most valuable experience because it is reusable. The cards and physical infrastructures experience greatly helped focusing the development of a solution to monitor the risks of fraud and error that are of digital origins. In the payment sector's example, this can take the form of additional payment application hosted services ('3DS' - 3D secure - payer authentication technical standard that adds a layer of security in online credit and debit card transactions when not present physically).

In Cubic's experiences, submitted as part of our pre-qualification with RGRP, we pointed to the successful roll out of our ticketing solution in Greater Chicago implemented on behalf of the regional transport operators and the Authority. It is through this type of experience that Cubic was able to develop its specific software that is made of the field-proven APIs and Gateways to process both physical cards, virtual cards, Mobile Apps, e-commerce interactions, over the phone after-sales interactions, etc; not just plastic cards and physical infrastructures. In doing so, for the sake of reuse and efficiency, Cubic built a single unified programs (API) and a single server (Gateway) to manage the risks of fraud and errors of all types of interactions.

Thus, this experience, and the many others from other projects, were relevant to RGRP project. Not having has this type of experience would mean taking the risk to 'reinvent the wheel', just to discover that it is not

a simple undertaking, while existing solutions are available as vendor's specific software modules.

Furthermore, enabling the selling of mobility services in compliance with RKRPs main requirement concerning the 'pay-as-you-go' (PAYG) use case, augments the relevance of Cubic's specific experience with the 'cards and physical infrastructures', because it is not any kind of 'cards and physical infrastructures' but one that pioneered PAYG and eventually productized the backend system modules that powers it. Indeed, when implementing the PAYG use case, the system does not know the amount of the mobility service at any point in time, as the Traveler goes from a point A to a point B, then C, etc., consuming services from public and private transports. Besides the specific additional layers of security previously discussed, the complete journey must be reconstructed dynamically, and its fare calculated, as the virtual travel path data points reach the system. The same is true for systems that make no use of cards and physical infrastructures. This dynamic computation requires the system to process data in exactly the same fashion than when processing PAYG using a card' taps on a physical device.

This suggests that Cubic's experience is highly relevant (unless the intent is to reinvent the wheel to achieve the same but differently).

Should Cubic have enabled its past customers' systems using a custom-made bespoke solution for each customer, an argument could have been made that these experiences would be less relevant to RKRPs because they did not capitalize value added capabilities. However, from a subject matter expert's point of view, this argument fails in two major aspects. It is in fact an absurdity commonly made by IT professionals who are new to this niche but complex sector:

1. Cubic referenced experiences include both cards and physical infrastructures, as well as digital solutions including mobile Apps, web portals, Interactive-Voice-Response systems, e-commerce, APIs, Gateways, etc. In fact, Cubic is known to have been one of the first to virtualize the plastic cards and place it inside mobile phone's wallets at scale (e.g. in Greater Chicago, San Francisco, Washington). And Cubic has many references where no cards and physical infrastructures are currently in operations.

2. Cubic is well known for its specific software ('UMB' and related software modules) and had proposed to reuse it as to avoid reinventing the wheel while adhering entirely to RKRPs requirements. Cubic did not propose a custom-made bespoke solution, reinventing the wheel, and instead had proposed to perform the transition from RKRPs existing cards and physical infrastructure to a digital-first solution within 24 months,

two years ago. This proposition was precisely made because Cubic uses its software that is already capable of processing all RKRK required use cases, as proven by its references.

**Re. 2) “fleet management” is a system for administration of individual transport operators**

As a subject matter expert, I find it almost impossible to support an argument stating that a fleet management software forms part of the relevant experience for that of a user-centric 'account-based app solution' which includes a 'digital PAYG solution', a 'trip planner', etc.; and in particular because there is not a single mention of key words 'fleet management', 'driver', or 'vehicle', as part of the pre-qualification or request for proposal, while these are the focus of Fleet Management Software.

RKRK, and the public transport operators linked to RKRK will surely find good use of a fleet management software, as this kind of software greatly assist achieving efficiencies in relation to the supply side of the transport network. However, this is technically and commercially clearly distinct from the kind of software that assist achieving efficiencies for the demand side. They are simply not managing the same data, nor the same interaction with the users of the system.

The commonly agreed purpose of fleet management is to supervise fleet operations for optimal business performance, ensuring that they contribute to profitability, safety, reliability, higher productivity, driver's overall work experience, better control of costs and higher return on vehicles' investment. This essential management practice is naturally vehicle and traveler centric. Legacy players in this market are known to include Hacon and Trapeze per instances; more recent market entry players include companies such as OptiBus, Ecolane or MoveInSync.

Cubic itself has experience implementing systems where Hacon is the legacy incumbent supporting the fleet management of the transport network in focus. In these situations, Cubic and Hacon systems are interfaced through a set of common data, with essentially the transport network stop points and vehicle real-time geolocated positions.

However, even in such situation, the public procurement authority usually requires to separate these naturally separated domains, for the sake of encouraging open and transparent market competition. Indeed, past practices have often led to vendor lock-in, through the dependency created by proprietary data. In order to remediate this issue, Authorities often encourage transport services competition (between public transport operators bidding for transport service operations management); in these situations, the Fleet Management experience is one of the key element of

differentiation that a given Transport Operator can leverage to achieve the procurement's requirement and meet business profitability targets. It is therefore highly unlikely that an Authority would bundle the travelers' domain (RKRK procurement focus) with the vehicles' domain (including Fleet Management), as this would further potential vendor lockin.

Furthermore, Authorities often require even more separation between these systems, such as by introducing a third player focusing on the journey planning data used to power the mobile App, Web portals, and travel information display. This trend is steadily growing with more public procurements making the distinction as to avoid vendor lock-in on something as essential as the transport network data; and instead encourage more competition by opening up the interfaced data to other solutions, such as journey planning software used by the Travelers. This is consistent with the initial RKRK's documented vision of becoming more 'customer-centric' (i.e. Traveler focused) and encompassing all mobility services options across the Danish nation.

Examples of such players in this field include Google, HERE (ex-Nokia), or Moovit, as well as a host of other providers including even non-proprietary solutions such as Norway's national journey planning platform (Entur) or New York MTA's journey planning, and the Open Trip Planner opensource software (...) or Navitia (...) API and Data used by 200 cities in France, including the Greater Paris and IDFM.

A legacy exception to these trends is Hacon which claims to be both the solution for Mobility-as-a-Service (not the main focus of RKRK's procurement), Information & Ticketing (the main focus of RKRK's procurement), and Operator Business Products (not the main focus of RKRK's procurement - my argument here):

Source: [www.Hacon.de](http://www.Hacon.de)

## Portfolio



Mobility as a Service

Our platform for intermodal mobility: Plan, Book & Ride.



Information & Ticketing

Information, booking and ticketing systems for passengers.



Operator Business Products

Operational systems for bus and railroad fleets: Disruption, fleet, information and data management.

This shows that Hacon is an exception, I would argue of the past; and that considering that Fleet Management was not being called upon as a requirement during the prequalification or request for proposal stages of RKRK, it is an absurdity to consider it as relevant to this procurement.

...”

Christian Senly har for klagenævnet supplerende forklaret bl.a., at Cubic ikke tilbyder sin egen travel planner. Der vil i enhver kontrakt være en travel planner, som den tilbudte ydelse spiller sammen med. Dette kan fx være Googles travel planner. Formålet med et ”Fleet Management System” er at optimere anvendelsen af transportmidlerne. Både et ”Fleet Management System” og en travel planner bruger live data, og der er derfor et overlap. På markedet holdes de to ydelser dog adskilt, idet det ellers ville have negativ effekt på konkurrencen. Det er kun HaCon, som har en kombination af begge.

## **Parternes anbringender**

### Ad påstand 1

Cubic har gjort gældende, at RKRK har overskredet de vide grænser for sit evalueringsskøn og derudover har handlet usagligt ved at tillægge det positiv vægt ved bedømmelsen af tilbuddene fra henholdsvis HaCon, Netcompany og Trifork, at den tilbudte ”Sector Specific Knowledge” var med særligt kendskab til danske markedsforhold.

RKRK har tildelt HaCon 9 point for delkriteriet ”Sector Specific Knowledge” med bl.a. følgende begrundelse:

”The demonstrated sector specific knowledge especially for Denmark is described to an excellent degree in terms of all aspects of public transport IT tools for planning and fare calculation”

For samme delkriterie har RKRK tildelt Netcompany 6 point og har som begrundelse anført bl.a. følgende:

”The demonstrated sector specific knowledge especially for Denmark is described to an above satisfactory degree”

Derudover har RKRK for samme delkriterie tildelt Trifork 8 point med bl.a. følgende begrundelse:

”The statements of previous projects in Denmark are to a large extent relevant”

RKRP har ikke angivet nogen saglig begrundelse for at tillægge nationale forhold betydning. Desuden følger det ikke af udbudsmaterialet, at national erfaring ville blive evalueret positivt.

RKRP har i lyset heraf foretaget en ulovlig evaluering ved at tillægge tilbudsgivernes erfaring med danske markedsforhold positiv betydning ved evalueringen af delkriteriet ”Sector Specific Knowledge”.

RKRP har gjort gældende, at RKRP ikke har tillagt kendskab til Danmark eller danske forhold vægt ved evalueringen af delkriteriet ”Sector Specific Knowledge”, og at RKRP derfor ikke har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, princippet om ikke-forskelsbehandling på baggrund af nationalitet eller principperne i udbudslovens § 160.

RKRP har evalueret de modtagne tilbud i fuld overensstemmelse med de evalueringsparametre, der er beskrevet i evalueringskrav ER-12.a.9. Det fremgår af vejledningen til besvarelsen af evalueringskravet, hvad tilbudsgiver skulle beskrive. RKRP har angivet i evalueringsgrundlaget, at RKRP som en del af delkriteriet ville tillægge det positiv vægt ”to what extend the tenderer offers relevant sector specific knowledge within IT solutions for ticketing and travel planning for public transportation”. Det fremgår hverken af vejledningen til besvarelsen af evalueringskrav eller af evalueringsgrundlaget, at RKRP ville inddrage oplysninger om tilbudsgivernes kendskab til Danmark eller danske forhold. Cubics påstand og anbringender er baseret på uddrag af formuleringer i RKRP’s begrundelser for evalueringen af enkelte tilbud. Cubic har imidlertid undladt at medtage formuleringer fra begrundelserne i de øvrige tilbud, som viser, at der ikke er indgået nationalitetsdiskriminerende forhold i evalueringen af de indkomne tilbud.

De tildelte point relateret til dette evalueringskriterium dokumenterer endvidere, at RKRP ikke har forskelsbehandlet på baggrund af nationalitet ved at tillægge kendskab til Danmark eller danske forhold særlig vægt.



Angivelserne af udførelsessted/-steder har således alene karakter af et referencepunkt i forhold til det specifikke grundlag, hvorpå tilbudsgiverne har beskrevet dele af deres sektorspecifikke viden. RKRPs har ikke med henvisningen til "Denmark" i evalueringen af tilbuddene fra HaCon, Netcompany eller Trifork tillagt kendskab til Danmark eller danske forhold særlig vægt.

Subsidiært har RKRPs gjort gældende, at inddragelse af særlige nationale forhold i forbindelse med tilbudsevalueringen i øvrigt ikke i alle tilfælde vil være i strid med gældende praksis.

#### Ad påstand 2a

Cubic har gjort gældende, at RKRPs har overskredet de vide grænser for sit evalueringsskøn og har handlet usagligt ved at tillægge det negativ betydning, at tilbuddets underleverandører ikke tidligere har leveret funktionen "Pay as you go" (PAYG), uanset at Cubic selv har væsentlig erfaring med at levere PAYG og selv ville foretage eventuelle leverancer vedrørende PAYG under rammeaftalen.

I evalueringen af Cubics tilbud i forhold til delkriteriet "Sector Specific Knowledge", har RKRPs anført bl.a. følgende:

"The previous statements of work related to the partners Netcompany and Iomob do not include PAYG experience"

Det fremgår hverken direkte eller indirekte af RKRPs beskrivelse af fremgangsmåden for evalueringen af delkriteriet "Sector Specific Knowledge" i udbudsmaterialet, at RKRPs ville tillægge det negativ vægt, at en tilbudsgivers underleverandører ikke har erfaring med PAYG-funktionen, når tilbudsgiveren selv ville levere denne del og har solid erfaring hermed.

RKRPs har ikke ved nogen af de øvrige tilbudsgivere tillagt underleverandørers tidligere erfaringer (negativ) betydning – hverken i forhold til evalueringen af delkriteriet "Sector Specific Knowledge" eller nogen af de øvrige kvalitative delkriterier. Endvidere har RKRPs ikke for nogen af de øvrige tilbudsgivere omtalt erfaringer eller mangel på erfaringer med "Pay as you go" i begrundelserne for evalueringen af delkriteriet "Sector Specific Knowledge" eller nogen af de øvrige kvalitative delkriterier.

Hvis RKRK reelt havde set og lagt vægt på Cubics meget betydelige erfaring med PAYG, ville det være oplagt, at RKRK havde inddraget det som et forhold, der blev tillagt positiv vægt i evalueringen, og det burde samtidig have stået RKRK klart, at der ikke var grundlag for at komme ind på, hvorvidt Cubics underleverandører havde erfaringer med dette.

Cubic er ikke uenig med RKRK i, at RKRK er berettiget til at lægge vægt på underleverandørernes rolle i tilbuddet. Det er imidlertid misvisende og usagligt for RKRK at beskrive en manglende erfaring med PAYG hos underleverandøren, når Cubic selv – i meget stort omfang og større omfang end andre tilbudsgivere – besidder erfaring hermed.

Cubics tilbud indeholder bl.a. skemaet ”Major transport network upgrades to platform technology using Cubic”, hvoraf det fremgår, at Cubic har leveret PAYG-løsninger til transportnetværk i en række storbyer rundt om i verden siden 2012. Det følger ligeledes af et andet skema i Cubics tilbud, at tilbuddet inkluderer en PAYG-funktion, og at Cubic har massiv og international erfaring med levering af løsningen. Endvidere har Cubic flere steder i sit tilbud anført, at PAYG er inkluderet. Der er således ikke tvivl om, at Cubic har en lang og solid erfaring med levering af PAYG-funktioner. Der er heller ikke tvivl om, at Cubic havde inkluderet denne løsning i tilbuddet.

Det er derfor en klar overskridelse af RKRK's skøn og usagligt at tillægge det negativ betydning, at Cubics underleverandører ikke har erfaring med levering af PAYG-funktionen. Ikke mindst fordi RKRK ikke ved evalueringen af de øvrige tilbud har lagt vægt på noget lignende.

RKRK har gjort gældende, at RKRK ikke har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, ved evalueringen af Cubics tilbud i relation til evalueringskrav ER-12.a.9, som er omfattet af delkriteriet ”Sector Specific Knowledge”.

RKRK har ikke tillagt det ”negativ vægt”, at Cubics tilbud ikke beskriver relevant ”Sector Specific Knowledge”, som tilbydes inddraget og nyttiggjort hos de to underleverandører. Som det fremgår af RKRK's begrundelse for vurderingen af Cubics tilbud, er underleverandørernes forhold ikke blevet tillagt negativ vægt. Der er derimod tale om, at RKRK har fremhævet flere forhold til støtte for RKRK's samlede vurdering af Cubics besvarelse, jf. udtrykket ”is supported by the following”.

Begrundelsen i RKRPs evaluering af underleverandørernes forhold havde til formål at fremhæve, at de to underleverandører ikke kunne supplere Cubics inddragelse og nyttiggørelse af "Sector Specific Knowledge" i forhold til PAYG. Underleverandørernes forhold kunne derfor ikke føre til en anden vurdering af Cubics besvarelse. Det er korrekt, at det ikke er udtrykkeligt anført i RKRPs begrundelse, at Cubic havde "Sector Specific Knowledge" vedrørende PAYG. RKRPs har imidlertid taget højde for den tilbudte inddragelse og nyttiggørelse af Cubics egen "Sector Specific Knowledge" i forhold til PAYG. RKRPs vurderede samlet set den sektorspecifikke viden som mindre relevant i forhold til de udbudte ydelser. Det fremgår af RKRPs begrundelse, at "The previous statements of work relate to a large extent on card and infrastructure-based solutions with less relevance for RKRPs". Det må på baggrund af denne formulering have været klart for Cubic, at RKRPs havde taget højde for den tilbudte inddragelse og nyttiggørelse af Cubics viden, herunder viden om PAYG, i sin vurdering, men at RKRPs vurderede den tilbudte viden som lidt mindre end tilfredsstillende ("a little below satisfactory").

RKRPs er imidlertid ikke forpligtet til at oplyse om vurderingen af de enkelte elementer i et evalueringskrav, jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 75, stk. 2, litra c, modsætningsvist. RKRPs vurdering af den tilbudte inddragelse og nyttiggørelse af Cubics viden i opgaveudførelsen, herunder viden om PAYG, var netop årsagen til, at RKRPs var berettiget og forpligtet til at vurdere, om inddragelse og nyttiggørelse af viden hos Cubics underleverandører kunne supplere Cubics tilbud på dette punkt. Hvis Cubic havde opnået den højst mulige vurdering på dette punkt, havde RKRPs ikke behøvet at skele til, hvorvidt vurderingen kunne understøttes af inddragelse og nyttiggørelse af viden via underleverandører.

Det var således ikke usagligt, at RKRPs inddrog underleverandørernes forhold i sin vurdering af Cubics besvarelse af ER-12.a.9.

#### Ad påstand 2b

Cubic har gjort gældende, at RKRPs har overskredet de vide grænser for sit evalueringsskøn og handlet usagligt i sin evaluering ved ikke i tilstrækkelig grad at tage højde for Cubics omfattende sektorspecifikke viden.

Cubic fik 4 point og bedømmelsen ”a little below satisfactory” ved evalueringen af tilbuddet vedrørende delkriteriet ”Sector Specific Knowledge”. RKRK gav bl.a. følgende begrundelse:

”The previous statements of work relate to a large extent on card and infrastructure-based solutions with less relevance for RKRK”

Cubic har i sit tilbud dokumenteret massiv sektorspecifik viden. Cubic har i tilbuddet bl.a. anført, at Cubic har leveret AFC løsninger. AFC står for ”Automated Fare Collection” og betyder et system, der integrerer forskellige funktionaliteter, som er nødvendige i hele processen i forhold til udstedelse, distribution, salg og validering af legimitation til offentlig transport.

RKRK’s pointe med, at Cubics ”Sector Specific Knowledge” skulle være mindre relevant, da den er baseret på kort og fysisk infrastruktur, fortabes i høj grad af, at pointen er baseret på en helt overordnet opregning fra Cubic af, hvilke ydelser Cubic kan levere, og at RKRK i oversigten, der omfatter ca. 22 services, har fundet to af disse problematiske i forhold til relevansen af Cubics sektorkendskab. Endvidere har RKRK fejlagtigt lagt til grund, at brugen af bl.a. ”smart phones” og ”account based tokens (physical and virtual)” er knyttet til kort og fysisk infrastruktur, selv om disse medier ikke er knyttet til kort og fysisk infrastruktur.

Denne tilgang understøtter Cubics opfattelse af, at RKRK reelt ikke har forstået Cubics tilbud, og at RKRK ved sin vurdering af, hvad der udgør relevant ”Sector Specific Knowledge”, alene har lagt vægt på RKRK’s eget, begrænsede sektorkendskab i snæver forstand med udgangspunkt i de af RKRK velkendte danske forhold. RKRK synes dermed ikke at have lagt vægt på de forhold, som tilbudsgiverne med rimelighed kunne forvente af en tilstrækkeligt grundig og vidende ordregiver, når beskrivelsen af delkriteriet og udbuddets særlige karakter tages i betragtning.

Cubic bestrider i forlængelse heraf i det hele, at brugen af kort og fysisk infrastruktur i visse løsninger skulle gøre Cubics erfaringer og sektorkendskab mindre relevant. RKRK antager, at nogle af de PAYG-implementeringer, som Cubic tidligere har leveret, ikke er konkret egnede for dette udbud, fordi der ved disse implementeringer blev anvendt fysiske kort eller billetter (smarkort af plast, betalingskort udstedt af banker osv.), der fungerer som PICC (Proximity Integrated Circuit Card), og/eller elektroniske enheder, der

indgår i en fysisk infrastruktur (billetlæsere, busvalidatorer osv.), og som fungerer som PCD (Proximity Coupling Device).

RKRP's ønske er at undgå fysisk infrastruktur og dermed brugen af såvel PICC som PCD som middel til at interagere mellem passagererne og systemet og i stedet kun bruge mobiltelefonen. I modsætning til RKRP har Cubic – gennem sit mangeårige og intense arbejde i branchen – imidlertid erfaret, at behandlingen af forretningsregler udføres på serversiden af systemet og ikke på kort-/infrastruktursiden, som i RKRP's eksisterende system, Rejsekort.

RKRP's evaluering er udtryk for en manglende forståelse af nogle helt grundlæggende forhold ved den teknik, som er helt essentiel at kende ved evalueringen af tilbuddene på RKRP's "Tender for Framework Agreement on Application Development, Application Maintenance and Application Management Services for Rejsekort & Rejseplan A/S". Dette viser sig bl.a. ved, at RKRP ønsker at undgå fysisk infrastruktur og dermed brugen af fysiske kort og billetter som middel til at interagere mellem passagererne og systemet og i stedet kun bruge mobiltelefonen, men RKRP's evaluering er udtryk for manglende forståelse for, at den anvendte teknologi – ikke blot for Cubics tidligere leverede løsninger, men på et generelt niveau – er den samme, uanset om passagerens legitimation er en fysisk eller virtuel identifikator, så længe teknologien er kontobaseret, at de relevante informationer derved udveksles på serversiden af systemet og ikke på kort/infrastruktursiden som RKRP's eksisterende system, Rejsekort, og at det således er uden betydning, om det legitimationsbevis, der anvendes til at rejse og afregne tjenesten ved hjælp af PAYG, er fysisk eller virtuelt. Denne manglende forståelse for sammenhænge betyder, at RKRP har bedømt Cubics referenceprojekter som mindre relevante for RKRP, uanset at der er tale om teknologi, som uden videre kan anvendes til opfyldelse af RKRP's ønske om at undgå fysisk infrastruktur. I lyset heraf har Cubic, modsat RKRP, massiv erfaring med PAYG, som er relevant for netop dette udbud.

RKRP har under klagesagen anført et nyt begreb benævnt "en almindeligt oplyst ordregiver", som tilsyneladende er udtryk for, at RKRP mener, at der – uanset ovenstående – bør være en meget lav barre for, hvad man kan forvente, at en ordregiver har af teknisk baggrundsviden ved gennemførelsen af en kvalitativ evaluering. RKRP fralægger sig derved ansvaret for sin evaluering af tilbuddene. Der skal være et vist niveau af nødvendig baggrundsviden,

teknisk indsigt og grundighed fra ordregivers side, når ordregiver evaluerer tilbuddene. Kravene hertil er strengere ved store og betydningsfulde udbud. Begrebet ”en almindeligt oplyst ordregiver” er ikke en del af udbudsretten.

RKRP opfordrede i udbudsbetingelserne til, at tilbudsgivernes beskrivelse vedrørende delkriteriet ”Sector Specific Knowledge” blev begrænset til maksimalt otte A4-sider. Uanset at dette ikke var et bindende maksimum, har det virket normerende på besvarelsens omfang og bevirket, at Cubic havde en berettiget forventning om, at det ikke var nødvendigt at ”starte helt fra bunden” og beskrive og forklare alle de sædvanlige teknologier og fagtermer i branchen, som var indeholdt i Cubics tilbud.

Cubic havde med andre ord en berettiget forventning om, at RKRPs havde en vis baggrundsviden om de anvendte teknologier og fagtermer i forbindelse med evalueringen af tilbuddene. Hvis RKRPs brug af begrebet ”almindeligt oplyst ordregiver” er udtryk for, at RKRPs manglede generel forståelse for begreber, sprogbrug og tekniske sammenhænge inden for rammeaftalens område, burde RKRPs dels have allieret sig med en kompetent teknisk rådgiver, dels have tydeliggjort over for tilbudsgiverne, at tilbudsgiverne som en del af tilbuddet skulle forklare betydningen af sædvanlige branchetermer – i stedet for at begrænse antallet af sider, som kunne indgå i tilbuddet.

Kravene til RKRPs nødvendige, tekniske baggrundsviden er skærpet i det konkrete udbud. Det skyldes, at udbuddet har en værdi af en halv milliard, og at løsningen vil få betydning for mange millioner mennesker, som jævnligt benytter offentlig transport og Rejsekortløsningen.

RKRPs har gjort gældende, at RKRPs ikke har foretaget en åbenbart urigtig bedømmelse af tilbuddet fra Cubic og dermed ikke har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1.

Det er som udgangspunkt ordregivers prærogativ at bestemme, hvordan ordregivers anskaffelser skal tilrettelægges, og i den forbindelse også afgrænse, hvilke ydelser der er relevante i forhold til ordregivers behov.

RKRPs har foretaget en grundig og struktureret vurdering af Cubics tilbud i overensstemmelse med det beskrevne i udbudsmaterialet, herunder oplysningen i udbudsbekendtgørelsen om, at de ydelser, som RKRPs efterspørger på

den udbudte aftale, i videst muligt omfang vedrører systemer, der ikke er baseret på fysisk infrastruktur, jf. udbudsbekendtgørelsens punkt II.2.4). RKRK har efter en samlet vurdering af flere forhold fremhævet i Cubics tilbud vurderet, at den sektorspecifikke viden, som Cubic har tilbudt inddraget og nyttiggjort, i høj grad vedrører systemer, der er baseret på en fysisk infrastruktur, og altså ikke inddragelse og nyttiggørelse af sektorspecifik viden relateret til de ydelser, som den udbudte rammeaftale vedrører.

Cubics synspunkt om, at ”Indklagede har [...] ikke forstået, at den anvendte teknologi er den samme, uanset om passagerens legitimation er en fysisk eller en virtuel identifikator, idet begge teknologier er kontobaserede”, er en ren konstatering, som ikke er underbygget af nogen nærmere redegørelse, og som Cubic ikke har dokumenteret rigtigheden af, herunder ved henvisninger til Cubics tilbud. RKRK har således ikke på dette punkt overskredet de vide grænser, der gælder for RKRK’s skøn ved evaluering af de indkomne tilbud.

Det er til enhver tid en tilbudsgivers ansvar, at de relevante oplysninger fremstår klare og utvetydige i et tilbud, således at de kan læses og forstås af en almindeligt oplyst ordregiver. En almindeligt oplyst ordregiver har ikke nogen viden om tilbudsgivernes teknologier. Hvis oplysningerne om en tilbudsgivers teknologi ikke fremgår af tilbuddet, er ordregiveren ikke berettiget til at inddrage sådanne oplysninger i tilbudsevalueringen. En tilbudsgiver kan ikke efter tilbudsafgivelsen forsøge at skabe klarhed i et tilbud, hvor de oplysninger, som tilbudsgiveren ønskede, at ordregiveren skulle inddrage i sin tilbudsevaluering, ikke fremgår klart og forståeligt – hverken ved at indsende supplerende oplysninger i forbindelse med tilbudsevalueringen eller ved under en klagesag at komme med supplerende bemærkninger om, hvordan tilbuddet skulle forstås, og hvorfor ordregiveren manglede de relevante forudsætninger for at forstå tilbuddet. Cubics redegørelser for, hvordan virksomhedens tilbud skal læses og forstås, giver ikke RKRK anledning til en anden vurdering af tilbuddet.

#### Ad påstand 2c

Cubic har gjort gældende, at RKRK ikke gjorde det tilstrækkelig klart for tilbudsgiverne, hvad RKRK ville lægge vægt på i forhold til delkriteriet ”Sector Specific Knowledge”.

Begrebet "Sector Specific Knowledge" er ikke nærmere defineret i udbudsmaterialet. Det er i beskrivelsen af, hvordan delkriteriet skal evalueres, alene angivet, at RKRK vurderer Cubics "Sector Specific Knowledge" inden for "IT solutions for ticketing and travel planning for public transportation". Det er således hverken i denne beskrivelse eller øvrige steder i udbudsmaterialet uddybet, at RKRK ved evalueringen fx ikke ville tilgodese erfaring baseret på kort og fysisk infrastruktur. I forhold til delkriteriet "Sector Specific Knowledge" har det således ikke været gennemsigtigt for Cubic eller for nogen anden rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver, at RKRK ville evaluere tilbuddene på den måde, som RKRK faktisk gjorde.

I lyset heraf er det Cubics opfattelse, at RKRK har handlet i strid med gennemsigtighedsprincippet og udbudslovens § 160, stk. 1, ved ikke i tilstrækkelig grad at beskrive, hvad der ville blive tillagt vægt i forhold til delkriteriet "Sector Specific Knowledge".

RKRK har gjort gældende, at det var klart og gennemsigtigt, hvad RKRK ville tillægge vægt ved evalueringen af delkriteriet "Sector Specific Knowledge", og at RKRK derfor ikke har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, eller udbudslovens § 160.

RKRK har i evalueringskrav ER-12.a.9 beskrevet, at RKRK ved evalueringen af tilbudsgivernes besvarelse ville foretage en vurdering, hvor RKRK "will consider it positive to what extend the tenderer offers relevant sector specific knowledge within IT solutions for ticketing and travel planning for public transportation". Det fremgår således tydeligt heraf, hvad RKRK i forbindelse med evalueringen af ER-12.a.9 tillagde positiv vægt, herunder at det blev tillagt positiv vægt, at tilbudsgiveren tilbød inddragelse og nyttiggørelse af "relevant sector specific knowledge". Det burde således have stået klart for en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver og for Cubic, at RKRK ville tillægge det positiv vægt, at den "Sector Specific Knowledge", som tilbudsgiver tilbød at inddrage og nyttiggøre til brug for opgaveløsningen, ikke relaterede sig til "viden relateret til kort og fysisk infrastruktur". Det fremgår også af udbudsbekendtgørelsens punkt II.2.4, som udgør en integreret del af udbudsmaterialet, at de ydelser, der efterspørges på den udbudte aftale, i videst muligt omfang vedrører systemer, der ikke er baseret på fysisk infrastruktur. Det fremgår endvidere af præsentationen fra informationsmødet.



Der var ikke tale om ”normale” tilbudsgivere, men derimod højt specialiserede tilbudsgivere, som alle har et indgående kendskab til sektoren, herunder til ”IT solutions for ticketing and travel planning for public transportation”. Dette gælder ikke mindst Cubic.

Der blev ikke stillet spørgsmål til forståelse af delkriteriet ”Sector Specific Knowledge” under udbudsprocessen. Hertil kommer, at alle tilbudsgivernes besvarelser understøtter, at der ikke blandt deltagerne i udbuddet har hersket tvivl om forståelsen af delkriteriet. RKRP har således ikke modtaget tilbud, som giver indtryk af, at tilbudsgiverne skulle have misforstået delkriteriets indhold. Hverken Cubic eller de øvrige tilbudsgivere har således under udbudsprocessen fundet, at delkriteriet ”Sector Specific Knowledge” generelt var uklart og uigennemsigtigt formuleret.

#### Ad påstand 2d

Cubic har gjort gældende, at delkriteriet ”Sector Specific Knowledge” i sin helhed er i strid med forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 82, stk. 2, 1. pkt., idet delkriteriet ikke er knyttet til kontraktens (rammeaftalens) genstand og samtidig er uegnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Subsidiært har Cubic gjort gældende, at delkriteriet ”Sector Specific Knowledge” er opdelt i to dele, og at i hvert fald den første del af delkriteriet er i strid med forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 82, stk. 2, 1. pkt., da denne del ikke er knyttet til kontraktens (rammeaftalens) genstand. Det fremgår af udbudsmaterialet, at den første del af delkriteriet alene er en bedømmelse af tilbudsgivernes kendskab til (erfaringer fra opgaver relateret til) it-løsninger for billettering og rejseplanlægning i forhold til offentlig transport, mens den anden del af delkriteriet vedrører vedligeholdelsen og anvendelsen af dette kendskab ved leverancer til RKRP.

Muligheden for at lade tilbudsgivernes forudgående erfaring med tilsvarende opgaver indgå i et tildelingskriterium er begrænset til situationer, hvor der foretages en bedømmelse af det konkrete personale, der skal gennemføre kontrakten, og dette personales kvalifikationer og erfaring, jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 82, stk. 2, litra b), og EU-Domstolens domme i sag C-532/06, Lianakis, og sag C-601/13, Ambisig. Denne mulighed er desuden alene til stede, hvis kvaliteten af det personale, der skal udføre kontrakten, kan påvirke niveauet af kontraktens opfyldelse betydeligt.

Uanset at opstillingen af tildelingskriterier i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 82, stk. 2, ikke er udtømmende, er der væsentlige begrænsninger i muligheden for at anvende en tilbudsgivers erfaringer med lignende opgaver som kriterium for tildeling, da bestemmelsen netop indeholder specifikke betingelser i forhold til litra b). Således må der ikke anvendes tildelingskriterier, der angår en tilbudsgivers akkumulerede kompetencer og erfaring, når disse kriterier alene vedrører tilbudsgiverens generelle evne til at opfylde den udbudte kontrakt og ikke er koblet til den konkrete kontraktopfyldelse (kontraktens genstand).

Af lovbemærkningerne til udbudslovens § 162, stk. 3, nr. 2, der indholdsmæssigt svarer til forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 82, stk. 2, litra b), fremgår, at en ordregiver ved anvendelse af et tildelingskriterium, der angår det konkrete, udførende personale og dette personales kvalifikationer og erfaringer, skal forpligte den valgte leverandør kontraktligt til at anvende det tilbudte personale ved kontraktens gennemførelse. Denne forpligtelse for ordregiver hænger tæt sammen med kravet om, at kvalitative tildelingskriterier skal være forbundet med kontraktens genstand, og derfor gælder tilsvarende i forhold til forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 82, stk. 2, litra b).

Ved brugen af tildelingskriteriet ”bedste forhold mellem pris og kvalitet” indebærer de kvalitative under- og/eller delkriterier, at ordregiver kan identificere et tilbud, der er dyrere end det billigste, konditionsmæssige tilbud, som det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Dette forudsætter, at ordregiver ved at tildele kontrakten til det dyrere tilbud vil opnå en kvalitativt bedre kontraktopfyldelse, der mere end opvejer prisdifferencen. Det er der alene en realitet i, når den højere kvalitet vedrører den konkrete kontraktopfyldelse (er forbundet med kontraktens genstand), og når der er en kontraktuel kobling mellem tilbuddet og kontraktudførelsen, der sikrer, at ordregiveren rent faktisk vil opnå den ”højere kvalitet”, som ordregiveren var parat til at betale ekstra for. Er blot én af disse to betingelser ikke opfyldt, er det pågældende under- eller delkriterium ikke egnet til at udpege det økonomiske mest fordelagtige tilbud. Hvis ikke begge betingelser er opfyldt, vil det således være arbitrært, om et tilbud, der opnår en positiv evaluering i forhold til kriteriet, vil give ordregiver en kvalitetsmæssigt bedre kontrakt og kontraktopfyldelse end et tilbud, der opnår en mindre positiv evaluering.

RKRP's kvalitative delkriterium "Sector Specific Knowledge" er ikke knyttet til kontraktens genstand, idet kriteriet vedrører tilbudsgivernes akkumulerede erfaring/sektorkendskab og således ikke erfaring/sektorkendskab i et konkret tilbudt team, der skal være ansvarlig for opfyldelse af opgaver på den udbudte rammeaftale. I realiteten har RKRP efterspurgt og evalueret virksomhedsreferencer i delkriteriet "Sector Specific Knowledge".

RKRP har endvidere ikke sikret en kontraktuel kobling mellem den beskrevne erfaring/sektorkendskab i tilbuddene og den faktiske opfyldelse af de opgaver, som er omfattet af rammeaftalen. RKRP har ikke i udbuddet efterspurgt oplysninger om nøglepersoner eller projektorganisation, og leverandørerne på rammeaftalen skal således først fastlægge en bemanning af den enkelte opgave, i forbindelse med at der afgives tilbud herpå ved miniudbud. RKRP har således ikke sikret sig, at leverandørerne på rammeaftalen ved opfyldelsen af de enkelte leveringsaftaler rent faktisk vil anvende den "Sector Specific Knowledge", som var beskrevet i deres tilbud på rammeaftalen.

Cubic har på den baggrund gjort gældende, at delkriteriet "Sector Specific Knowledge" i sin helhed er i strid med forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 82, stk. 2, 1. pkt., idet delkriteriet ikke er knyttet til kontraktens (rammeaftalens) genstand og samtidig er uegnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

RKRP har gjort gældende, at delkriteriet "Sector Specific Knowledge" har forbindelse til rammeaftalens genstand, og at delkriteriet derfor er egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. RKRP har derfor ikke handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, ved at anvende delkriteriet "Sector Specific Knowledge".

En ordregivende myndigheder har et videre skøn ved formuleringen af tildelingskriterier, der har til formål at identificere tilbuddet med det bedste forhold mellem pris og kvalitet, når blot tildelingskriterierne har forbindelse til kontraktens genstand, jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 82, stk. 2, jf. stk. 3, og Domstolens praksis herunder Domstolens domme C-532/06, Lianakis, og C-601/13, Ambisig.

Der følger derimod hverken af forsyningsvirksomhedsdirektivet eller af Domstolens praksis, herunder Domstolens dom i C-532/06, Lianakis, noget

absolut forbud mod, at ordregivere kan formulere tildelingskriterier, hvor der anvendes kvalitative kriterier som den i opgaveløsningen tilbudte inddragelse og nyttiggørelse af viden.

At viden kan anvendes som tildelingskriterium understøttes af Rettens praksis, eksempelvis sag T70/05, *Evropaïki Dynamiki mod EMSA*. Endvidere kan en ordregiver i forbindelse med udøvelsen af sit skøn lægge vægt på høj faglighed og forståelse.

Rammeaftalen har karakter af en udviklingsaftale, der omfatter udvikling af en samlet digital mobilitetsløsning til billettering og rejseplanlægning, jf. udbudsbekendtgørelsens punkt II.1.4. Det er af stor betydning for realiseringen af rammeaftalens formål, som er beskrevet i rammeaftalens punkt 1.3, Purpose, og som følger af selve RKRPs lovbestemte formål, jf. § 27, stk. 9, nr. 1-3, i lov om trafikelskaber, at den relevante sektorspecifikke viden er til stede under opgaveløsningen.

Området for levering af it-løsninger til billettering og rejseplanlægning til kollektiv transport er ikke ukompliceret, og den sektorspecifikke viden har ganske stor betydning for kvaliteten af de ydelser, der vil kunne leveres under rammeaftalen. Dette har RKRPs været tydelig omkring siden udbuddets forberedelse.

RKRPs har stor erfaring med at indkøbe ydelser relateret til billettering og rejseplanlægning, og RKRPs ved på den baggrund, at viden relateret til sektoren er af stor betydning. RKRPs erfaring bygger bl.a. på den viden, RKRPs har fået i forbindelse med udviklingen af det eksisterende rejsekort-system, hvor inddragelse og nyttiggørelse af sektorspecifik viden viste sig nødvendig for at kunne idriftsætte en tidssvarende løsning. Kontrakten om udvikling af det eksisterende rejsekort-system blev udbudt i 2003, men systemet var først endeligt leveret i 2015 efter betydelige forsinkelser, herunder som følge af den komplekse forretningslogik, som rejsekort-systemet skal håndtere. Komplexiteten relaterer sig særligt til det forhold, at både det eksisterende rejsekort-system og den kommende samlede digitale mobilitetsløsning er landsdækkende løsninger og ikke blot lokale eller regionale løsninger.

En landsdækkende løsning skal således kunne håndtere en lang række forhold af betydning for prisfastsættelsen af rejser, herunder forskellige pris- og zonestrukturer samt en lang række forskellige rejseregler med både lokale og

regionale undtagelser og særregler, som illustreret ved regneeksemplerne i konsulenthuset Incentives (nu EY) analyse af takstsystemet i dansk kollektiv trafik, som RKRK fik udarbejdet i december 2022. Som regneeksemplerne viser, skal rejsekort-systemet ved beregningen af priser for en konkret rejse tage højde for en lang række parametre og variable, herunder tidspunkt for rejsen, begyndelsessted og destination, takstområde, rejsens varighed, antal zoner, transportform, typen af rejsende, typen af rejsekort/billet, om der skal beregnes en rabat på grundlag af tidspunkt for rejsen samt selve takstsættet og diverse pristillæg, eksempelvis for rejser med metro eller på første klasse. Takststrukturen indeholder 1.000 zoner, 16.000 mulige begyndelsessteder (check in-punkter), 20 takstsæt, syv kundetyper og fire typer af rejsekort. Komplexiteten stiger yderligere af en række andre parametre og variable. Håndteringen af alle disse parametre og variable betyder, at ens rejser kan være prissat forskelligt, afhængigt af hvor i landet og hvilke transportformer eller trafikselskaber passageren vælger på den pågældende tur.

At sektorspecifik viden kan betinge den gode ydelse af de tjenester, der skal leveres, og således værdien af buddene i sig selv, er RKRK blevet mindet om igen i forbindelse med RKRK's udvikling af RejseBillet-appen (til køb af mobilbilletter til bus, tog, metro og letbane), som RKRK lancerede i 2023. At sektorviden er både relevant og nødvendigt blev også bekræftet for RKRK, da RKRK forud for udbuddet omfattet af denne klagesag gennemførte en markedsdialog. Markedsdialogen viste bl.a., at der var et betydeligt antal specialiserede leverandører på dette konkrete marked.

Delkriteriet "Sector Specific Knowledge" har således en åbenbar og relevant forbindelse til rammeaftalens genstand, og delkriteriet "Sector Specific Knowledge" er derfor egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Det fremgår af rammeaftalen sammenholdt med Appendix 12 a, afsnit 4.1.1 og 5.3.1, at tilbudsgiverne er aftaleretligt forpligtet til at inddrage og nyttiggøre den tilbudte "Sector Specific Knowledge" ved leveringen af alle tjenesteydelserne ("Services") under konkrete leveringskontrakter, ligesom tilbudsgiverne er forpligtet til at vedligeholde den tilbudte "Sector Specific Knowledge" i rammeaftalens løbetid. Det fremgår således klart, at "Sector Specific Knowledge" alene inddrages i evalueringen i den kontekst, hvor denne viden tilbydes nyttiggjort som led i opfyldelsen af kontrakter, der er indgået på grundlag af rammeaftalen.

Cubic har ikke i sine anbringender til støtte for påstand 2d forholdt sig til den konkrete udformning af delkriteriet "Sector Specific Knowledge". Cubics påstand er således alene støttet på overordnede juridiske betragtninger og et synspunkt om, at RKRK "I realiteten har [...] efterspurgt og evalueret på virksomhedsreferencer", hvilket RKRK bestrider. RKRK har hverken efterspurgt eller opfordret til, at den tilbudte "Sector Specific Knowledge" beskrives ved hjælp af referencer eller lignende. At dette ikke er tilfældet, følger direkte af såvel ER-12.a.9 som af vejledningen til tilbudsgiverne og af evalueringskriteriet til ER-12.a.9. Sagen er således ikke sammenlignelig med Domstolens sag C-532/06, Lianakis. Lianakis-dommen vedrører nemlig tilbudsgiveres styrker og erfaring generelt og ikke som i denne sag den tilbudte inddragelse og nyttiggørelse af viden i opgaveløsningen.

Det fremgår klart af vejledningen til tilbudsgiverne og af evalueringskriteriet vedrørende ER-12.a.9, at der ikke som under prækvalifikationen er tale om en generel vurdering af tilbudsgivernes erfaringer, men derimod tale om én samlet vurdering, hvor det blev vurderet, hvilken viden ("knowledge") der vil blive stillet til rådighed for opgaveløsningen, samt hvordan denne viden vil blive inddraget, nyttiggjort og vedligeholdt ("utilizing and maintaining"). Som grundlag for denne vurdering er tilbudsgiverne blevet bedt om at beskrive dels deres "Sector Specific Knowledge", dels hvordan tilbudsgiverne konkret vil inddrage, nyttiggøre og vedligeholde denne ("involve and make use of" og "maintain") ved leveringen af "Services" under konkrete leveringskontrakter. Cubic har ikke henvist til et sted i RKRK's udbudsmateriale, hvor der efterspørges indlevering af referencer sammen med tilbuddet. Endvidere kan den viden, som tilbydes inddraget og nyttiggjort, være opnået gennem tidligere udført arbejde. Begrundelserne i evalueringsnotatet viser, at RKRK har evalueret på tilbudsgivernes tilbudte sektorspecifikke viden og tilbudte metoder til inddragelse, nyttiggørelse og vedligeholdelse heraf, jf. afsnit 1.4.3.1. i RKRK's evaluering af tilbuddene.

RKRK har ved sin evaluering foretaget en vurdering af den sektorspecifikke viden, tilbudsgiverne har tilbudt inddraget og nyttiggjort. RKRK har ikke på forhånd defineret, hvordan tilbudsgiverne har kunnet tilegne sig sektorspecifik viden. Det har på den baggrund været op til tilbudsgiverne at beskrive den/de type(r) af viden, som de enkelte tilbudsgivere tilbyder at inddrage og nyttiggøre under rammeaftalen samt metoden herfor. RKRK's begrundelser viser, at RKRK ved evalueringen af tilbuddene har evalueret de forskellige

vidensbaser, som tilbudsgiverne har tilbudt at inddrage og nyttiggøre. RKRK har foretaget evalueringerne i kontekst af de udbudte ydelser. Inddragelse af "Sector Specific Knowledge" har direkte indvirkning på kvaliteten af de konkrete ydelser, der skal leveres under konkrete leveringsaftaler. RKRK vil således være berettiget til at gøre brug af rammeaftalens misligholdelsesbeføjelser, jf. rammeaftalens punkt 34 og 35, såfremt en leverandør ikke inddrager og nyttiggør henholdsvis ikke vedligeholder sin "Sector Specific Knowledge" som beskrevet i den pågældende leverandørs tilbud. Det ændrer ikke herpå, at RKRK i rammeaftalen ikke har efterspurgt et konkret team, konkrete nøglepersoner eller en konkret projektorganisering.

Delkriteriet "Sector Specific Knowledge" kan ikke opdeles i to dele. Der er tale om ét kriterium, hvor der er foretaget én samlet evaluering af tilbudsgivernes "Sector Specific Knowledge", og hvordan tilbudsgiverne konkret ville inddrage, nyttiggøre og vedligeholde denne ("utilizing and maintaining") ved leveringen af ydelser under konkrete leveringskontrakter. Såfremt første led af kriteriet ikke havde været inkluderet i evalueringskriteriet til ER-12.a.9, ville RKRK alene have haft mulighed for at vurdere på inddragelse og nyttiggørelse henholdsvis vedligeholdelse af denne sektorspecifik viden i forbindelse med levering af konkrete ydelser uden at kunne sætte dette i kontekst af, hvilken slags viden der tilbydes inddraget.

RKRK har ved fastlæggelsen af tildelingskriteriet, herunder de enkelte del- og underkriterier, et "videre skøn", jf. Domstolens dom i sag C-601/13, Ambisig, og Cubic har ikke bevist et grundlag for, at klagenævnet skal tilside-sætte RKRK's skøn.

### Ad påstand 3

Cubic har gjort gældende, at RKRK har overskredet de vide grænser for sit evalueringsskøn ved fejlagtigt at tillægge det negativ betydning, at tilbuddet ikke indeholdt oplysninger om "travel planner", uanset at det tydeligt fremgik af tilbuddet, at denne funktionalitet var indeholdt i tilbuddet.

RKRK har ved evalueringen af Cubics tilbud i henhold til delkriteriet "Supplier Specific Software" bl.a. anført følgende:

"An above satisfactory core solution with ticketing and account system, but does not seem to offer a travel planner"

Det følger af fast klagenævnspraksis, at ordregiver har en vid skønsmargin ved evalueringen af den kvalitative del af et tilbud. Det følger imidlertid også af fast klagenævnspraksis, at ordregivers skøn kan tilsidesættes, hvis ordregiver åbenbart har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregivers evalueringsskøn, handlet usagligt, eller hvis skønnet hviler på et objektivt forkert grundlag. Det er tilbudsgiver, der bærer ansvaret for fejl og uklarheder i tilbuddet. Konkret er der imidlertid ikke tale om, at Cubics tilbud indeholder fejl eller uklarheder for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt Cubics tilbud inkluderer en "travel planner".

Af Cubics tilbud fremgår det flere steder, at en "journey planner" er inkluderet i tilbuddet. Af bl.a. et skema i Cubics tilbud ud for kolonnen "Includes a trip planner", som er identisk med kolonnen fra skemaet fra RKRPs præsentation af udbuddet inden udbuddets offentliggørelse, fremgår følgende:

"UMB uses optional mobile middleware to enable incumbent Journey Planners – e.g., NAP (currently HaCon APIs), OTP, or Iomob planners"

Cubic har således klart vist, at Cubics tilbud punkt for punkt matcher de ønsker, som RKRPs viste i præsentationen inden udbuddets offentliggørelse, herunder ved at inkludere en "trip planner"/ "journey planner".

RKRPs har anført, at anvendelsen af ordet "optional" i tilbuddet bevirker, at RKRPs har været berettiget eller forpligtet til at betragte den indeholdte "trip planner" som en optionsydelse, med hvilken der var forbundet en meromkostning. RKRPs opfattelse hviler på en objektivt forkert forståelse af ordet "optional". Cubics anvendelse af ordet "optional" ved beskrivelsen af den tilbudte "trip planner" og i andre sammenhænge i tilbuddet kan imidlertid, hvis tilbuddet læses korrekt, udelukkende forstås således, at RKRPs kan vælge mellem forskellige typer af "trip planners". Dette tydeliggøres også ved, at RKRPs skriver "e.g. NAP (currently Hacon APIs), OTP, or iomob planners". Ordet "optional" betyder "valgfrit".

Cubic har i øvrigt givet en samlet pris (unit price) på "Supplier Specific Software" i Cubics prisliste, henholdsvis et engangsbeløb og et månedligt beløb. Det følger af vejledningen i udbudsmaterialet om enhedspriserne vedrørende "Supplier Specific Software", at "The fee is payable once per Delivery Agreement, which encompasses the delivery of the relevant Supplier Specific



Software product”. Cubic har derfor, ved at angive enhedspriser for ”Supplier Specific Software”, allerede her erklæret, at alt dét, som tilbydes vedrørende ”Supplier Specific Software” i Appendix 12.a, er omfattet af Cubics enhedspriser i Appendix 20.a.

RKRP har endvidere påpeget, at tilbuddet om en trip planner er uklart, fordi Cubic angiver ”journey planner” som et produkt i sit roadmap. Det følger imidlertid helt klart af Cubics tilbud, at dét, som indgår som en del af Cubics roadmap, dvs. de fremtidige visioner for Cubics tilbudte løsning, er en videreudvikling af Cubics tilbudte ”trip planner”.

Det fremgår således flere steder i Cubics tilbud, at produktet, som indgår i Cubics roadmap, er en ”Interactive Intermodel Journey Planner”. Tilsvarende fremgår det af illustrationen i Cubics tilbud, at det netop er en ”Interactive Intermodel Journey Planner”, som er en del af Cubics roadmap. Denne ”Interactive Intermodel Journey Planner” skal i sagens natur ses som en udvidelse/forbedring af Cubics allerede tilbudte ”trip planner”.

Endelig anfører RKRP, at brugen af begrebet ”incumbent” gør det svært for RKRP at forstå, om Cubic tilbyder en travel planner-løsning eller ej. ”Incumbent” kan konkret oversættes til ”etablerede”, og ”enable incumbent” kan oversættes til ”at fortsætte anvendelsen af de etablerede systemer”. Det, som Cubic har beskrevet i tilbuddet, er således, at tilbuddet indeholder en ”trip planner”, og at løsningen bestod i, at Cubic (via mellemliggende software) tilbød, at RKRP eksempelvis kunne vedblive med at bruge rejseplanlæggeren fra NAP, som RKRP allerede anvendte, alternativt rejseplanlæggere fra enten OTP eller iomob (eller andre).

Hvis RKRP under evalueringen af Cubics tilbud havde haft den relevante tekniske og sproglige forståelse, som tilbudsgiverne med rette kunne forvente ved et udbud af en rammeaftale til en værdi af en halv milliard kroner, ville det således have stået klart for RKRP, at Cubics tilbud indeholdt en travel planner-løsning.

Samlet set har RKRP foretaget en yderst fejlbehæftet, sprogligt misforstået evaluering af Cubics tilbud for så vidt angår vurderingen af, om en ”trip planner” er inkluderet. RKRP’s fejl bør imidlertid ikke komme Cubic til skade.

RKRP har gjort gældende, at RKRP har evalueret Cubics tilbud i fuld overensstemmelse med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, herunder på baggrund af det indhold, som det afgivne tilbud havde. Risikoen for de beskrevne uklarheder i Cubics tilbud bæres af Cubic. Det var under tilbudsevalueringen – og er fortsat – uklart for RKRP, hvorvidt Cubic tilbød en travel planner-løsning som en del af Cubics tilbudte ”Supplier Specific Software”, der ville blive stillet til rådighed for RKRP under rammeaftalen. RKRP har derfor på baggrund af indholdet af Cubics tilbud været berettiget til at lægge til grund, at tilbuddet ikke indeholdt en ”travel planner”. RKRP har endvidere været berettiget til at inddrage dette forhold i sin evaluering af kvaliteten af Cubics tilbud.

Uklarheden i Cubics tilbud vedrørende travel planner-løsningen skyldes bl.a., at Cubic i tilbuddet har skrevet ”[...] add-on [...] Journey Planners”. Endvidere fremgik bl.a. følgende af Cubics tilbud: ”UMB uses optional mobile middleware to enable incumbent Journey Planners – e.g., NAP (currently HaCon APIs), OTP, or Iomob planners”. Herudover fremgår bl.a. ”feature drops” og ”Journey Planner” på Cubics roadmap. Beskrivelsen har til formål at oplyse om funktionalitet, der endnu ikke udgør en del af leverandørens løsning, men som potentielt vil blive tilgængelig i løsningen i fremtiden. RKRP har på baggrund af bl.a. de fremhævede citater vurderet, at det var uklart, om Cubics tilbud inkluderede en travel planner-løsning som en del af det program, der stilles til rådighed for RKRP under rammeaftalen. Det forhold, at Cubic angiver ”journey planner” som et produkt i sin roadmap, understøtter RKRP’s forståelse af Cubics tilbud, hvorefter tilbuddet må forstås sådan, at en ”journey planner” ikke var en del af Cubics tilbudte løsning. Cubics beskrivelse af ”journey planner” som værende et ”add-on” og funktionalitet, der vil blive gjort tilgængelig ved at ”enable incumbent Journey Planners”, eksempelvis RKRP’s eksisterende ”travel planner” leveret af Hacon, medfører en uklarhed i Cubics tilbud. De fremhævede citater må forstås således, at Cubic ikke har tilbudt en travel planner-løsning som en del af det program, der stilles til rådighed for RKRP under rammeaftalen, men i stedet tilbyder, at der kan etableres en integration til andre travel planner-løsninger.

På trods af, at Cubic gør gældende, at RKRP har foretaget ”en objektivt forkert fortolkning” af Cubics tilbud, har Cubic ikke kunnet henvise til et eneste sted i sit tilbud, hvor det ”objektivt” fremgår, at tilbuddet omfattede en travel

planner-løsning. I stedet baserer Cubic sine anbringender dels på sproglige nuancer om den korrekte forståelse af udtrykket ”optional” i Cubics tilbud, dels på at det skulle kunne udledes af Cubics roadmap, der viser, hvilke ydelser Cubic forventer at kunne levere i fremtiden, hvad tilbuddet faktisk omfattede på tidspunktet for afgivelsen af tilbuddet.

Selv hvis klagenævnet i overensstemmelse med Cubics anbringender måtte finde, at Cubics brug af udtrykket ”optional” ikke i sig selv udgør en uklarhed i Cubics tilbud, indebærer Cubics brug af udtrykket ”incumbent” – både når udtrykket læses isoleret og i kontekst – at Cubics tilbud må forstås således, at Cubic tilbyder funktionalitet vedrørende ”journey planner” ved at ”enable incumbent Journey Planners”, dvs. ved en integration til RKRPs etablerede (”incumbent”) ”journey planner”. Cubics anbringender ser i det hele bort fra, at Cubic i sit tilbud har brugt udtrykket ”enable incumbent Journey Planners”.

Det kan endvidere ikke udledes af Cubics roadmap, at den omtalte ”Interactive Intermodal Journey Planner” er en videreudvikling af en eksisterende travel planner-løsning, som er inkluderet i Cubics tilbud. Det fremgår hverken af det visuelle roadmap eller af det forhold, at der er tale om en såkaldt ”Interactive Intermodal” travel planner-løsning, at der skulle være tale om en videreudvikling af en eksisterende travel planner-løsning. Cubic har ikke i sit tilbud beskrevet, at der er tale om en videreudvikling, og Cubic har endvidere ikke godtgjort, at en ”Interactive Intermodal” travel planner-løsning ”i sagens natur skal ses som en udvidelse/forbedring af Cubics allerede tilbudte trip planner” og ikke et kommende særskilt produkt, som vil blive gjort tilgængeligt ved et fremtidigt ”feature drop”. Et roadmap har ikke en forpligtende karakter, idet en leverandør kan foretage ændringer og omprioriteringer af de indsatser, der fremgår af et roadmap. RKRPs vil således ikke kunne kræve ydelserne på et roadmap leveret.

#### Ad påstand 4a

Cubic har gjort gældende, at der ikke er overensstemmelse mellem den rammeaftale, som RKRPs har udbudt, og de parallelle rammeaftaler, som RKRPs har indgået.

RKRPs har ved udbuddet af rammeaftalen alene beskrevet indkøb, der vedrører passagerrettede systemer. RKRPs har imidlertid dels ved sin evaluering af

tilbuddet fra HaCon, dels under klagesagen givet udtryk for, at RKRK via rammeaftalen påtænker at indkøbe operatørrettede systemer, der således ikke vedrører passagerens behov i forhold til rejseplanlægning, booking, billettering og betaling, men som alene skal understøtte RKRK's ejeres daglige drift.

Det følger af det grundlæggende udbudsretlige princip om gennemsigtighed, at en offentlig ordregiver er forpligtet til entydigt at beskrive og afgrænse sit indkøb. Udbudsreglerne og det bagvedliggende EU-retlige effektivitetsprincip tilsiger, at ordregivers udbudspligtige indkøb skal i EU-udbud, men fraværet af en tilstrækkeligt entydig afgrænsning af genstanden for en udbudt kontrakt eller rammeaftale kan give ordregiveren en anledning til at udelade indkøb af fremadrettede ydelser under påskud af, at disse allerede har været udbudt.

RKRK har ikke foretaget en entydig afgrænsning af den udbudte rammeaftale, men har netop forbeholdt sig at foretage indkøb i henhold til rammeaftalen, der ikke er beskrevet i udbudsgrundlaget.

Principalt skulle RKRK's entydige afgrænsning af rammeaftalens anvendelsesområde fremgå af udbudsbekendtgørelsen, da formålet med en udbudsbekendtgørelse er – alene på grundlag af udbudsbekendtgørelsens oplysninger – at sætte markedets aktører i stand til at vurdere, om de ønsker at afgive tilbud på det udbudte indkøb eller ej. Hvis det er nødvendigt at gennemgå det øvrige udbudsmateriale for at afklare rammeaftalens overordnede indhold og afgrænsning, opfylder udbudsbekendtgørelsen ikke sit formål. Udbudsbekendtgørelsen indeholder ikke en sådan entydig afgrænsning af rammeaftalens anvendelsesområde, da udbudsbekendtgørelsen ikke omtaler indkøb af operatørrettede systemer, uanset at RKRK ved evalueringen af tilbuddet fra HaCon lagde til grund, at sådanne indkøb er omfattet af rammeaftalen og efterfølgende har fastholdt dette.

Det følger i den forbindelse af udbudsbekendtgørelsens afsnit II.2.4), under "Background and purpose", at hovedformålet med rammeaftalen er udvikling og vedligeholdelse af applikationer, der kan understøtte RKRK's lovbundne forpligtelse til at videreudvikle Rejseplanssystemet sammen med funktionaliteterne fra Rejsekortsystemet til en samlet digital mobilitetsløsning, hvor rejseplanlægning, booking, billettering og betaling kan tilgås via en samlet tjeneste på tværs af offentlige og private transportformer. Både Rejsekort og

Rejseplanen er passagerrettede systemer, og det fremgår ligeledes, at den digitale mobilitetsløsning, der skal udvikles, er passagerrettet på grundlag af de elementer, som skal kunne tilgås via denne.

Det fremgår tydeligt af RKRPs præsentation af den udbudte kontrakt på informationsmødet den 16. juni 2022, at rammeaftalen udelukkende vedrørte ydelser rettet mod passagerne og passagerne alene. Billedet af smartphonen med logoerne for Rejsekort- og Rejseplanssystemerne illustrerer, at den udbudte opgave netop går ud på at samle disse to systemers funktionalitet i den samlede mobilitetsløsning. Modsat fremgår der intet af udbudsbekendtgørelsen om operatørrettede systemer.

Udbudsbekendtgørelsen omtaler ganske vist under pkt. 2.4, andet pkt. "II) Main services of the frameworks agreement", at RKRPs har en ret til at købe tilknyttede konsulentytelser ("Associated Consultancy Services") og moduler ("associated modules") fra leverandørens udviklingsplan ("Roadmap"), som er forbundet med RKRPs forretningsmål ("business goals") og behov dækket af rammeaftalen. Denne angivelse udtrykker imidlertid ikke en udvidelse af rammeaftalens område til også at omfatte operatørrettede ydelser, da sætningen henviser til leverandørens udviklingsplan vedrørende behov, der er dækket af rammeaftalen.

Med RKRPs forretningsmål ("business goals") sigtes netop til RKRPs udvikling af den passagerrettede digitale mobilitetsløsning til rejseplanlægning, booking, billettering og betaling, jf. rammeaftalens Appendix 12.a. Ud fra udbudsbekendtgørelsens funktion kunne RKRPs ikke forvente, at potentielt interesserede aktører på denne måde skulle kigge i udbudsmaterialet for at afklare den nærmere afgrænsning af rammeaftalen. Havde en interesseret aktør imidlertid netop gjort dette for at finde ud af, hvad RKRPs mente med sine forretningsmål ("business goals"), ville aktøren blive bekræftet i, at disse forretningsmål ikke vedrørte andet end den digitale mobilitetsløsning, som skulle samle funktionaliteterne fra Rejsekort og Rejseplanen.

Denne forståelse af RKRPs forretningsmål understøttes desuden i det åbenlyse forhold, at RKRPs navn netop er "Rejsekort og Rejseplan A/S". I fraværet af fortolkningsbidrag, der peger klart i en anden retning, er det således helt naturligt at gå ud fra, at RKRPs forretningsmål netop er knyttet til disse to systemer.

Hvis RKRK med angivelsen af sine forretningsmål ("Business goals") i udbudsbekendtgørelsen tilsigtede at tilkendegive, at rammeaftalen også skulle omfatte indkøb til understøttelse af ejerkredsens daglige drift, burde RKRK have sikret, at denne forståelse fremgik entydigt. RKRK har imidlertid ikke defineret, hvad RKRK's forretningsmål ("Business goals") betyder, hverken i udbudsbekendtgørelsen eller i det øvrige udbudsmateriale. Dette til trods for, at udbudsmaterialet omfatter ikke mindre end 21 sider med definitioner.

Der er heller ikke i det øvrige udbudsmateriale er lagt op til, at der kan ske indkøb af operatørrettede systemer via rammeaftalen. Rammeaftalens pkt. 1.2, "Background and vision", beskriver den overordnede afgrænsning af rammeaftalens indhold med udgangspunkt i RKRK's lovmæssige forpligtelse til at samle de indeholdte funktioner i Rejseplanssystemet i forhold til rejsetider, rejseplanlægning og -prissætning med de indeholdte funktioner i Rejsekortsystemet for billetudstedelse og betaling i en samlet (passagerrettet) mobilitetsløsning. Af samme pkt. i rammeaftalen henvises der til en nærmere beskrivelse i rammeaftalens Appendix 3 ("cf. Further in Appendix 3"), hvilket må forstås som en henvisning til beskrivelserne om Rejsekort- og Rejseplanssystemerne i bilaget med RKRK's eksisterende it-miljø.

RKRK har heller ikke – eller i hvert fald ikke entydigt – i kraft af henvisningen i rammeaftalens pkt. 1.3, "Purpose" eller angivelserne om "Associated modules" beskrevet en adgang til at købe operatørrettede systemer via rammeaftalen. Rammeaftalens bestemmelser om RKRK's muligheder for tilkøb af yderligere moduler fra leverandørens udviklingsplan ("Roadmap") henviser i flere omgange – og i forskellige varianter – til RKRK's overordnede forpligtelse til at etablere en samlet passagerrettet mobilitetstjeneste for rejseplanlægning, booking, billettering og betaling. Samtidig er der ikke nogen form for beskrivelse af, at RKRK kan tilkøbe operatørrettede moduler, der ikke vedrører passagerens behov i forhold til rejseplanlægning, booking, billettering og betaling, men som alene skal understøtte RKRK's ejeres daglige drift.

Det er udelukkende af rammeaftalens Appendix 3 med RKRK's eksisterende it-miljø, at det fremgår, at RKRK beskæftiger sig med andet end de to – her udtrykkeligt angivet som kunderettede ("customer-facing") – systemer: Rejsekort og Rejseplanen. Beskrivelserne i rammeaftalens Appendix 3 udgør ikke grundlag for, at RKRK kan indkøbe operatørrettede systemer via ram-

meaftalen. Rammeaftalens Appendix 3 er uegnet til at afgrænse rammeaftalens anvendelsesområde, da formålet med en beskrivelse af kundens it-miljø er at give leverandøren/tilbudsgiveren indblik i, hvad de tilbudte leverancer skal spille sammen med. Det fremgår i den forbindelse udtrykkeligt af introduktionsafsnittet i rammeaftalens Appendix 3, at beskrivelsen af it-miljøet netop skal understøtte leverandørens opfyldelse af rammeaftalen, og videre, at beskrivelsen ikke indeholder særskilte krav ("autonomous claims") til leverandøren.

Rammeaftalens Appendix 3 udgør ikke i sig selv et indkøbsgrundlag, da bilaget netop blot redegør for eksisterende, faktuelle forhold. Tværtimod følger det af definitionen af "Roadmap" i rammeaftalens Appendix 1 og angivelserne i rammeaftalens afsnit 22, at leverandørens adgang til at indkøbe "additional modules" fra leverandørens "Roadmap" i henhold til rammeaftalens afsnit 22, er begrænset til indkøb, der understøtter henholdsvis RKRPs "business needs" og "overall business objectives". Begge disse begreber viser "tilbage" til beskrivelser af RKRPs forpligtelser vedrørende de passagerrettede Rejsekort- og Rejseplanssystemer.

Selv hvis der i rammeaftalen kan anses at være en henvisning til en mulighed for at indkøbe operatørrettede systemer på grundlag af rammeaftalens Appendix 3, indebærer RKRPs anvendelse af delvist cirkulære referencer mellem rammeaftalen og rammeaftalens Appendix 1 og 3 samt brugen af vage og ikke-definerede begreber som "business needs" og "overall business objectives", at der foreligger en betydelig uklarhed om, hvad der menes. Det følger af fast praksis fra Klagenævnet for Udbud, at ordregiver bærer risikoen for uklarheder i udbudsmaterialet. RKRPs har således ikke foretaget en entydig beskrivelse og afgrænsning af, at der kan indkøbes operatørrettede systemer på grundlag af rammeaftalen. Der fremgår ikke noget af rammeaftalen om indkøb af andet end passagerrettede systemer/indkøb til den samlede mobilitetsløsning.

Henvisningen til, at det fremgik af præsentationen på RKRPs informationsmøde, at den nationale løsning skulle integrere "commercial products from PTOs/PTAs and third-party mobility providers via API", underbygger videre ikke, at rammeaftalen skulle omfatte indkøb af operatørrettede systemer. Salg af kommercielle produkter må naturligt være passager-/kunderettet, og de private og offentlige trafikselskabers "kommercielle produkter" er i hovedsagen billetsalg, som er omfattet af Rejsekorts eksisterende funktionalitet.

RKRP har gjort gældende, at RKRP har foretaget en entydig afgrænsning af den udbudte rammeaftales anvendelsesområde og dermed ikke har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1. Den af Cubic hævdede uklarhed er en efterrationalisering baseret på Cubics synspunkt om, at der er grundlag for at ”afgrænse” RKRP’s behov for ”passagerrettede” systemer over for RKRP’s behov for ”operatørrettede” systemer – en sontring, der ikke har grundlag i udbudsmaterialet.

Det er som udgangspunkt ordregivers prærogativ at bestemme, hvordan ordregivers anskaffelser skal tilrettelægges, og i den forbindelse også afgrænse, hvilke ydelser der er relevante i forhold til ordregivers behov. En rammeaftale er ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ”en løbende aftale mellem en eller flere ordregivere på den ene side og en eller flere leverandører på den anden. Formålet med rammeaftalen er at fastsætte vilkårene for de kontrakter/leveranceaftaler, der skal indgås i løbet af en nærmere fastsat periode, navnlig med hensyn til pris og mængde”, jf. også udbudslovens § 24, nr. 30. RKRP’s udbudte rammeaftale fastsætter netop vilkårene for de leveringsaftaler, der efterfølgende vil blive tildelt under rammeaftalen. Rammeaftalen giver derimod ikke leverandørerne sikkerhed for i kontraktperioden at skulle levere nogen specificerede ydelser til RKRP. Af den grund indeholder rammeaftalen ikke en fuldstændig og detaljeret kravspecifikation for de konkrete leverancer, der på et senere tidspunkt skal leveres under rammeaftalen. Dette må være en rammeaftales natur.

RKRP’s overordnede formål med udbuddet af den omhandlede rammeaftale er beskrevet i udbudsbekendtgørelsens punkt II.2.4.

Der blev ikke stillet spørgsmål til afgrænsningen af rammeaftalen under udbudsprocessen. Hverken Cubic eller de øvrige tilbudsgivere har således under udbudsprocessen fundet, at afgrænsningen af de udbudte ydelser var uklar eller i øvrigt uigennemsigtig. Cubics påstand er baseret på efterrationaliseringer og på Cubics egen forståelse af RKRP’s overordnede forretningsmæssige behov, og hvordan RKRP’s anskaffelse efter Cubics opfattelse burde have været tilrettelagt. Cubics breve til RKRP’s bestyrelse viser tydeligt, at Cubic mener, at RKRP burde have tilrettelagt udbuddet anderledes. Cubics anbringender bygger på et synspunkt om for det første, at der er grundlag for at ”afgrænse” RKRP’s behov for ”passagerrettede” systemer



over for RKRPs behov for ”operatørrettede” systemer, og for det andet at RKRPs fremtidige ”unified digital mobility solution where travel planning, booking, ticketing and payment can be accessed via a single consolidated solution”, jf. udbudsbekendtgørelsens punkt II.2.4, er en ”passagerrettet” løsning. Dette er således en sontring, som Cubic anvender, men altså ikke en sontring, der har grundlag i RKRPs udbud. Hverken RKRPs udbudsbekendtgørelse eller udbudsmaterialet i øvrigt, herunder rammeaftalen med Appendix 1 til 20.a, anvender en sådan sontring til beskrivelse af den samlede digitale mobilitetsløsning, som RKRPs skal udvikle. Det er ej heller en sontring, der på anden måde beskriver RKRPs behov, som den udbudte rammeaftale skal understøtte.

Når Cubic eksempelvis anfører, at ”Udbudsbekendtgørelsen omtaler samtidig ikke, at RKRPs skulle have andre forretningsmål end udviklingen af denne samlede mobilitetsløsning til passagerne”, er der således tale om, at Cubic ved i sit processkrift at tilføje ”til passagerne” forsøger at fordreje det anførte i udbudsbekendtgørelsen. Ordet ”passager” anvendes således slet ikke i udbudsbekendtgørelsen.

Forkortelsen ”PTO”, som fremgår af Appendix 3, er i Rammeaftalens Appendix 1 defineret som ”Public Transportation Operator”, dvs. trafikselskaberne/operatørene, der er reguleret af lov om trafikselskaber. Det fremgår således klart, at det er en del af RKRPs virksomhed at understøtte trafikselskabernes daglige drift. Endvidere fremgik det af præsentationen fra RKRPs informationsmøde, at ”The national solution: [...] Integrates commercial products from PTOs/PTAs and third-party mobility providers via API”. Det har på den baggrund stået klart for en almindeligt oplyst tilbudsgiver, at det – også efter indgåelsen af rammeaftalen – var en del af RKRPs forretningsmål at udføre disse aktiviteter. RKRPs har således på intet tidspunkt anvendt Cubics sontring mellem ”operatør-” og ”passagerrettede” systemer i beskrivelsen af det behov, som RKRPs ønsker at opfylde ved rammeaftalen eller i beskrivelsen af den fremtidige samlede mobilitetsløsning.

Der er derfor ikke grundlag for at konkludere, at når udbudsbekendtgørelsen henholdsvis rammeaftalen med Appendix 1 til 20.a ikke omtaler ”operatørrettede” systemer, så skyldes det, at den udbudte rammeaftale er afgrænset til alene at omfatte ”passagerrettede” systemer. Der er heller ikke grundlag for at konkludere, at RKRPs afgrænsning af den udbudte rammeaftales anvendelsesområde er uklar som følge af, at Cubics sontring mellem henholdsvis

”operatør ” og ”passagerrettede” systemer ikke er indarbejdet i materialet. Det savner mening at anse RKRPs fremtidige samlede digitale mobilitetsløsning for alene at være et ”passagerrettet” system. Tværtimod ligger det i selve RKRPs lovbestemte formål om at samle det elektroniske rejseplan- og rejsekortsystem i én mobilitetstjeneste, jf. § 27, stk. 9, nr. 1-3, i lov om trafikelskaber, at denne samlede digitale mobilitetsløsning kan anvendes af både passagerer og af trafikelskaber til deres respektive formål med henblik på at opfylde det overordnede formål, som er at understøtte ”passagerens behov for nemt at kunne planlægge, booke og betale for den samlede rejse”, jf. lovforslag nr. 129 af 20. december 2018, afsnit 2.5.2.

Cubic har fremhævet et uddrag af udbudsbekendtgørelsens punkt II.2.4, hvoraf fremgår, at rammeaftalens anvendelsesområde omfatter hovedydelsen ”D. Associated Consultancy Services”. Det er ikke korrekt, som angivet af Cubic, at beskrivelsen af hovedydelse ”D. Associated Consultancy Services” ”i sammenhængen naturligt [må] forstås som planlagte moduler af relevans for den samlede passagerrettede mobilitetsløsning, der – som angivet – er beskrevet i udbudsbekendtgørelsen”. Udbudsbekendtgørelsen sonderer ikke mellem ”operatør-” og ”passagerrettede” systemer i beskrivelsen af RKRPs udbudte behov. Derimod må udbudsbekendtgørelsen, herunder beskrivelsen af hovedydelse ”D. Associated Consultancy Services” i afsnit II.2.4), forstås i overensstemmelse med RKRPs virksomhed og forretningsmæssige behov, som de er beskrevet i bl.a. udbudsbekendtgørelsen og rammeaftalens Appendix 3, hvoraf fremgår, at det er en del af RKRPs virksomhed at understøtte trafikelskabernes, dvs. operatørernes, daglige drift. Udbudsbekendtgørelsen, herunder beskrivelsen af hovedydelse ”D. Associated Consultancy Services”, kan således ikke forstås på anden vis, end at rammeaftalen omfatter ydelser, der er rettet mod både trafikelskaberne og passagerne.

Det er et udokumenteret postulat fra Cubics side, at RKRPs på et senere tidspunkt vil anvende rammeaftalen til at anskaffe ydelser, der ligger uden for rammerne af den udbudte rammeaftale. Cubic har på den baggrund ikke en konkret og direkte retlig interesse i at få klagenævnets stillingtagen til, om udbudsreglerne rent hypotetisk vil blive tilsidesat på et senere tidspunkt.

#### Ad påstand 4b

Cubic har gjort gældende, at RKRPs har overskredet de vide grænser for sit evalueringsskøn ved fejlagtigt at tillægge det positiv betydning, at HaCons

tilbud indeholdt "solutions for public transport operators", herunder "Fleet Management".

Indkøb, der vedrører den digitale infrastruktur, der skal understøtte operatørernes daglige drift ("operatørrettede systemer"), er ikke omfattet af rammeaftalen, og RKRK var på den baggrund ikke berettiget til ved evalueringen at lægge vægt på, at HaCons tilbud omfattede sådanne systemer.

RKRK har i sin beskrivelse af evalueringskriteriet "Supplier Specific Software" alene efterspurgt, at tilbudsgiverne tilbød software, som kunne understøtte opgaven med at samle funktionerne fra Rejsekort og Rejseplan i en samlet mobilitetsløsning, og desuden RKRK har alene angivet, at tilbudt software, som kunne understøtte denne opgave, ville blive tillagt positiv vægt ved evalueringen.

Ved evalueringen af delkriteriet "Supplier Specific Software" har RKRK tildelt HaCon 10 point med bl.a. en begrundelse om, at HaCon tilbød "Fleet Management System" som en løsning for offentlige transportoperatører.

RKRK må i sin evaluering ikke lægge vægt på forhold, som ikke har været angivet i udbudsmaterialet, som en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver ikke har kunnet udlede heraf, og som kunne have været af betydning for tilbudsgiverne ved udformningen af deres tilbud eller ved deres stillingtagen til, om de ønskede at afgive tilbud.

Det følger af rammeaftalens bilag 3, at RKRK's virksomhed består af to dele, henholdsvis i) digital infrastruktur, der understøtter operatørernes daglige drift og ii) de kunderettede systemer Rejsekort og Rejseplan. RKRK har ikke beskrevet at ville lægge vægt på andet end tilbudt software, som kunne understøtte den del af RKRK's virksomhed, som vedrører Rejsekort og Rejseplan og den forestående opgave med at videreudvikle disse systemer til en samlet digital mobilitetsløsning.

På dette grundlag var RKRK ikke berettiget til ved evalueringen at lægge vægt på, at HaCon tilbød systemer, der kunne understøtte operatørernes daglige drift ("Solutions for public transport operators"), herunder et system for "Fleet management". Angivelserne i Appendix 12.a om, hvad tilbudsgiverne skulle beskrive, og hvad RKRK ville lægge vægt på, er entydige og åbner således ikke op for, at der ved udvidende fortolkning kan lægges vægt på

software, som kan anvendes ved den del af RKRPs virksomhed, som vedrører understøttelse af operatørernes daglige drift.

I lyset heraf har en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver ikke kunnet udlede af udbudsmaterialet, at RKRPs ville tillægge "solutions for public transport operators", herunder "Fleet Management Systems" positiv vægt under delkriteriet "Supplier Specific Software". En rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver kunne ikke forvente, at RKRPs i dette udbud, der meget tydeligt vedrørte RKRPs centrale opgave vedrørende Rejsekort og Rejseplan, ville lægge på forhold vedrørende den del af RKRPs virksomhed, som angår understøttelse af operatørernes daglig drift, og som alene er omtalt på én side i et dokument om RKRPs IT-miljø.

Cubic har subsidiært gjort gældende, at én eller flere af de løsninger, HaCon tilbød til trafikoperatører, er indkøb, der falder helt uden for RKRPs forretningsområde som beskrevet i afsnit 2 i rammeaftalens Appendix 3. Der er tale om ydelser, som således hverken er relateret til RKRPs opgaver vedrørende Rejsekort- og Rejseplansystemerne og samlingen af disse i en samlet, passagerrettet mobilitetsløsning eller til RKRPs opgaver med at understøtte operatørernes daglige drift. Dette vedrører i hvert fald "Fleet Management", der er et system til administration af den enkelte trafikoperatørs driftsmateriel (busser, tog, metrotog mv.). Der er tale om indkøb, som vedrører hver af trafikoperatørerne og ikke fællesfunktioner, som RKRPs har til opgave at understøtte. Et eventuelt indkøb vil derfor skulle foretages af den enkelte operatør, og ikke af RKRPs. Dette understøttes af, at et system til flådestyring ("Fleet Management") kan indeholde fortrolige oplysninger, som den enkelte operatør på ingen måde ønsker at dele med andre operatører. Visse af de tilbudte systemer falder på dette grundlag uden for rammeaftalens område, hvorfor RKRPs også af denne årsag ikke var berettiget til at tillægge denne del af tilbuddet fra HaCon positiv vægt.

RKRPs har gjort gældende, at RKRPs ikke har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, ved evalueringen af HaCons tilbud i relation til evalueringskrav ER-12.a.1, som er omfattet af delkriteriet "Supplier Specific Software", jf. Appendix 12.a. RKRPs har ikke inddraget elementer i vurderingen af tilbuddet fra HaCon, som ikke har kunnet rummes inden for ER-12.a.1 eller delkriteriet i øvrigt, herunder ved angivelse af de tilbudte "solutions for public transport operators". RKRPs har på den baggrund heller ikke på dette punkt

overskredet de vide grænser, der gælder for RKRPs skøn ved vurderingen af tilbudsgivernes besvarelse af ER-12.a.1.

Af evalueringskrav ER-12.a.1 fremgår, hvad RKRPs ville tillægge positiv vægt. RKRPs har ved evalueringen af HaCons tilbud i overensstemmelse med ordlyden af ER-12.a.1 lagt vægt på, at HaCon har tilbudt nærmere bestemt "Supplier Specific Software", som understøtter RKRPs overordnede forretningsmæssige behov relateret til "a unified digital mobility solution".

Kernen i Cubics påstand er, at RKRPs efter Cubics opfattelse ikke har været berettiget til at lægge positiv vægt på det forhold, at HaCons tilbud indeholdt "Fleet Management". Det følger af fast rets- og klagenævnsspraksis, at klagenævnet alene kan tilsidesætte det skøn, som ordregiver har udøvet ved bedømmelsen af tilbudsgivers opfyldelse af kvalitative kriterier, hvis ordregiveren åbenbart har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregivers evalueringsskøn, eller har handlet usagligt, samt at klagenævnet ikke erstatter skønnet med sit eget. Det følger desuden af fast rets- og klagenævnsspraksis, at ordregiver kan lægge vægt på forhold, som ikke udtrykkeligt er anført i udbudsmaterialet, hvis underkriteriet udtrykkeligt giver grundlag herfor. Der er således ikke krav om, at ordregiver udtømmende oplister samtlige forhold, der tillægges vægt ved vurderingen af et underkriterium eller delkriterium.

Der er ikke i ordlyden af evalueringskriteriet for ER-12.a.1 eller i udbudsbekendtgørelsen og rammeaftalen med Appendix 1 til 20.a i øvrigt grundlag for at konkludere, at RKRPs vurdering af besvarelser til ER-12.a.1 er begrænset til "Supplier Specific Software", som direkte og alene anvendes af slutbrugeren. "Slutbrugeren" ("Internal End User" eller "External End User") er således hverken nævnt i ER-12.a.1 eller i den vejledende tekst til tilbudsgiverne i relation hertil. RKRPs har ikke ved udformningen af evalueringskriteriet for delkriteriet "Supplier Specific Software" eller for ER-12.a.1 lavet en afgrænsning af, hvordan og med hvilket program eller funktionalitet en tilbudsgiver kan opfylde RKRPs behov for en fremtidig "unified digital mobility solution where travel planning, booking and ticketing can be accessed via a single consolidated solution across public and private modes of transport". Derimod er ER-12.a.1 et evalueringskrav, hvor tilbudsgiverne skulle tilbyde "Supplier Specific Software", der har til formål – i videst muligt omfang – at understøtte RKRPs forretningsmæssige behov relateret til "a unified digital mobility solution [...]". I overensstemmelse hermed fremgik det af vejledningen til tilbudsgiver, at "The description shall include a description

of any existing and planned Supplier Specific Software that the tenderer may offer as a part of its delivery of Application Development to the contracting entity”.

RKRP har været berettiget til inden for sit vide skøn at foretage en saglig vurdering af, i hvor høj grad de enkelte tilbud på dette punkt understøtter RKRP's behov. RKRP har således inden for rammerne af evalueringskriteriet lagt vægt på, at HaCon har tilbudt funktionalitet relateret til bl.a. Mobility-as-a-Service, travel planning, booking, ticketing og solutions for public transport operators. "Fleet Management System" er tilbudt som et funktionelt delement (et ud af syv) i relation til HaCons samlede "solution for public transport operators", der udgør et ud af seks fremhævede forhold til støtte for den samlede evaluering af HaCons besvarelse af ER-12.a.1. RKRP's evaluering af HaCons kravbesvarelse af ER-12.a.1 er foretaget på baggrund af en grundig og saglig evaluering, der stringent følger evalueringskravets systematik, herunder således at alle dele af evalueringskriteriet er inddraget og behandlet i evalueringen. I den forbindelse har RKRP været fuldt berettiget til at tillægge det positiv vægt, at HaCon til understøttelse af RKRP's behov for en "unified digital mobility solution" har tilbudt funktionalitet relateret til "public transport operators", og som har en naturlig tilknytning til det eksisterende rejsekort-/rejseplansystems funktionalitet, herunder funktionalitet der muliggør visning af afgangstider og trafikinformation.

Vedrørende Cubics anbringender om, at der er tale om et "indkøb, som vedrører hver af trafikoperatørerne og ikke fælles funktioner, som RKRP har til formål at understøtte", og at "Et eventuelt indkøb vil derfor skulle foretages af den enkelte operatør, og ikke af RKRP", har RKRP gjort gældende, at RKRP er ejet af trafikelskaberne, og at det er en del af RKRP's virksomhed, som beskrevet i rammeaftalens Appendix 3, at understøtte trafikelskabernes daglige drift. RKRP er derfor ikke enig i Cubics beskrivelse af RKRP's forretningsområde. Det er RKRP's prerogativ at afgrænse sit behov og at tilrettelægge udbuddet og den udbudte rammeaftale på en måde, der efter RKRP's skøn understøtter disse behov. At Cubic er uenig i, hvordan disse behov skal beskrives eller bedst opfyldes, indebærer ikke, at RKRP ved tilrettelæggelsen af udbuddet eller ved evalueringen af de indkomne tilbud har tilsidesat principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1.

Endvidere har inddragelse af de tilbudte ”solutions for public transport operators” ikke været udslagsgivende for evalueringen, men udgør et ud af syv fremhævede forhold til støtte for den samlede evaluering af HaCons besvarelse af ER-12.a.1.

#### Ad påstand 5

Cubic har gjort gældende, at RKRK åbenlyst har begået en fejl ved ikke at tillægge det positiv vægt, at tilbuddet fra Cubic indeholdt online-materiale, som kan genbruges, når RKRK udtrykkeligt tillagde dette forhold positiv vægt i forhold til tre af de vindende tilbudsgivere.

Cubic anerkender, at RKRK ikke er forpligtet til at offentliggøre en i alle henseender udførlig beskrivelse af, hvad der er tillagt vægt i forbindelse med evalueringen af Cubics tilbud. RKRK er imidlertid i forbindelse med sin evaluering forpligtet til at behandle tilbudsgiverne i overensstemmelse med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet, jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1. RKRK har således på helt tydelig og ensartet vis krediteret henholdsvis Netcompany, Revenue og Trifork for at tilbyde online-materiale, som kan genbruges til at onboarder nye kollegaer. Dette følger af den identiske tekst vedrørende evalueringen af delkriteriet ”Methods and Processes”, ved evalueringsparameteret ”methods and processes for training of Internal End Users”.

RKRK har ikke i forhold til Cubics tilbud – og i modsætning til de nævnte tre vindende tilbudsgivere – lagt positiv vægt på, at Cubic tilbyder online-materiale, som kan genbruges til at onboarder nye kollegaer. Det fremgår imidlertid af Cubics tilbud, at Cubics online-materiale kan genbruges til nye kollegaer, idet træningen leveres via ”e-learning”, i ”an editable format” og ”in an electronic document format”.

RKRK har formentlig overset, at Cubic tilsvarende har tilbudt online-materiale, som kan genbruges til onboarding af nye kollegaer. RKRK har derfor ikke ladet dette forhold tælle op i bedømmelsen af Cubics tilbud, og Cubic har derfor været udsat for en uretmæssig, negativ forskelsbehandling.

RKRK har gjort gældende, at RKRK ikke har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, ved evalueringen af Cubics tilbud i relation til evalueringskrav

ER-12.a.3, som er omfattet af delkriteriet "Methods and Processes". RKRK har inddraget forholdet vedrørende Cubics tilbudte online-materiale og muligheden for genbrug heraf i sin evaluering, på samme måde som det er tilfældet for de øvrige tilbudsgivere. RKRK har i øvrigt foretaget evalueringen af Cubics og de øvrige tilbudsgiveres tilbud i overensstemmelse med udbudsmaterialet. Cubic har ikke med henvisningen til variationer i den nøjagtige ordlyd af RKRK's begrundelser for de foretagne evalueringer godtgjort, at RKRK's evaluering er åbenbart usaglig eller ligger uden for rammerne af det vide skøn, der efter fast klagenævnspraksis tilkommer en ordregiver.

Af RKRK's begrundelse for evalueringen af Cubics tilbud fremgår bl.a. følgende: "The Supplier invokes several training methods (classroom, videos and online training)". RKRK har identificeret, at Cubic har tilbudt videoer og online-materiale, og dette forhold er således inddraget i evalueringen af Cubics tilbud og er ligeledes tillagt positiv vægt. Skønt det ikke fremgår udtrykkeligt, at der er tale om videoer og online-materiale, som "can be reused when onboarding new colleagues", er Cubics tilbud ikke blevet evalueret anderledes end de øvrige tilbudsgiveres på dette punkt.

Det er ubestridt, at ordregiver ikke er forpligtet til at offentliggøre en i alle henseender udførlig beskrivelse af, hvad der er tillagt vægt i forbindelse med evalueringen af tilbudsgiveres tilbud. Endvidere er en ordregiver på anmodning fra tilbudsgiver alene forpligtiget til at oplyse om det "antagne tilbuds karakteristika og relative fordele", jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 75, stk. 2, litra C.

De tilbudte redskaber indgik som en lille del af de forhold, som RKRK i evalueringsgrundlaget havde angivet at ville tillægge positiv vægt ved evalueringen af ER-12a.3. Hertil kommer, at ER-12a.3 indgik som et ud af i alt syv evalueringskrav under delkriteriet "Methods and Processes".

Brugen af online-materiale, herunder om dette online-materiale kunne genbruges, er således et delement af et evalueringskrav, der udgør 1/7 af et delkriterium. Evalueringen af det pågældende forhold – og evalueringskriteriet i øvrigt – har således isoleret set en begrænset vægt i relation til den samlede vurdering af den kvalitet, som Cubic og de øvrige tilbudsgivere har tilbudt. Denne begrænsede vægt er reflekteret i detaljegraden, hvormed RKRK har behandlet det i sine begrundelser for evalueringen af de indkomne tilbud. Begrundelserne for RKRK's evaluering af de indkomne tilbud har karakter af



en individuel begrundelse for RKRPs evaluering af det pågældende tilbud set i forhold til tilbuddets konkrete indhold. Det er naturligt, at ordlyden af RKRPs begrundelser varierer afhængigt af det pågældende tilbuds konkrete indhold og karakteristika, uden at dette betyder, at et forhold er evalueret forskelligt. RKRPs har i relation til dette evalueringskrav modtaget forskelligartede tilbud, hvilket også er afspejlet i de tildelte scorer. Tilbudsgivernes konkrete besvarelse af ER-12.a.3 er således indgået i vurderingen i overensstemmelse med det i evalueringskriteriet angivne.

Tilbuddene fra Revenue og Trifork indeholder meget klare beskrivelser af den løbende opdatering af uddannelsesmateriale, herunder hvem der har ansvaret herfor. I tilbuddet fra Netcompany er materialets genanvendelse ved onboarding af nye kolleger direkte udfoldet i beskrivelsen. Cubics kravbesvarelse relateret til evalueringskrav ER-12.a.3 var derimod en relativt kort besvarelse, der fremstod fragmenteret, hvilket er fremhævet i evalueringsrapporten. Det fremgår ikke klart af besvarelsen, hvilke metoder der tages afsæt i, ligesom der savnes f.eks. en nærmere redegørelse for differentiering i behov for træning hos end-users (superbrugere og almindelige brugere). Dette er også fremhævet i evalueringsrapporten med henblik på at begrunde den score, Cubic opnåede for ER-12.a.3. RKRPs har ikke tildelt point for enkelt-elementer i evalueringsgrundlaget for de enkelte evalueringskrav. Hverken Cubic eller de øvrige tre tilbudsgivere er således blevet tildelt særskilte point relateret til den tilbudte brug – og genbrug – af online-materiale.

#### Ad påstand 6

Cubic har gjort gældende, at RKRPs er gået ud over sit ellers vide skøn ved at evaluere tilbuddet fra Cubic betydeligt dårligere end tilbuddet fra Netcompany A/S for så vidt angår delkriteriet ”Methods and Processes” under evalueringsparameteren ”Agile Deliveries”.

RKRPs vurderede tilbuddene fra Netcompany og Cubic væsentligt forskelligt i forhold til det nævnte delkriterium og evalueringsparameter, idet Netcompany fik tildelt 10 point, mens Cubic alene fik tildelt 6 point. Dette selvom Netcompany og Cubic i meget vidt omfang har tilbudt samme metode og proces.

De afsnit af Netcompanys tilbud, som ikke er undtaget fra Cubics aktindsigt, bekræfter, at Cubic og Netcompany har tilbudt den samme løsning for så vidt

angår delkriteriet ”Description of the Supplier’s method and processes for Agile Deliveries (ER-12.a.6)”. Af begge tilbud fremgår bl.a.:

- at der er tale om metoden betegnet ”Netcompany Methology”,
- at tilgangen og processen er den samme, herunder dokumenteret af, at metoden er fokuseret på ”Agile Deliveries”, der består af de rekursive faser scoping, implementering og frigivelse,
- at metoden er baseret på værktøjerne Scrum, SAFe, PRINCE2, og
- at det er den samme terminologi, der benyttes i begge tilbud, bl.a. at metoden er ”Agile with Control”.

I forhold til delkriteriet ”Description of the Supplier’s method and processes for Agile Deliveries (ER-12.a.6)” er det fuldstændigt den samme ydelse, der er indeholdt i tilbuddene, hvilket understreges yderligere af, at Netcompany er underleverandør i Cubics tilbud. Det er således Netcompany, der har udarbejdet beskrivelsen i metoden og processerne for de agile leverancer, og det ville være medarbejdere fra Netcompany, der er trænet i metoden, der skulle anvende den i leverancer fra Cubic på baggrund af den udbudte rammeaftale.

Helt overordnet bør udgangspunktet ud fra ligebehandlingsprincippet være, at tilbud, der indeholder den samme løsning, også opnår samme bedømmelse ved den kvalitative evaluering. Cubic anerkender dog, at der er forskelle i beskrivelserne af den tilbudte ydelse i de to tilbud, og at der derfor kan være et begrænset rum for RKRPs evalueringsskøn. Konkret har RKRPs imidlertid givet henholdsvis 10 point til Netcompany og 6 point til Cubic for så vidt angår delkriteriet ”Description of the Supplier’s method and processes for Agile Deliveries (ER-12.a.6)” i to forskellige tilbud, som tilbyder den samme metode og som benytter de samme processer og den samme organisation.

En sådan vurdering går langt ud over RKRPs skønsmargin for, hvordan to indholdsmæssigt ens tilbud kan vurderes, hvorfor der er tale om et brud på ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet.

RKRPs har gjort gældende, at RKRPs ikke har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, ved evalueringen af Cubics tilbud i relation til evalueringskrav ER-12.a.6, ”Requirements to the Supplier’s method and processes for Agile Deliveries”, under delkriteriet ”Method and Processes”. Cubic har ikke løftet

sin bevisbyrde for, at der er grundlag for at tilsidesætte RKRP's skøn i forhold til evalueringen af Cubics henholdsvis Netcompanys tilbud vedrørende evalueringskravet.

Det følger af fast rets- og klagenævnspraksis, at klagenævnet alene kan tilsidesætte det skøn, som ordregiver har udøvet ved bedømmelsen af tilbudsgivers opfyldelse af kvalitative kriterier, hvis ordregiver åbenbart har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregivers evalueringsskøn, eller har handlet usagligt, samt at klagenævnet ikke erstatter ordregivers skøn med sit eget. Det er ubestridt, at RKRP's evaluering af de modtagne tilbud i relation til evalueringskrav ER-12.a.6 er sket på grundlag af en grundig, saglig og individuel evaluering af det konkrete indhold i de respektive tilbud sammenholdt med evalueringskriteriet knyttet hertil. Det er endvidere ubestridt, at RKRP har været både berettiget og forpligtet til udelukkende at evaluere tilbuddene på baggrund af indholdet i de respektive tilbud.

Det er ikke korrekt, at Cubic og Netcompany har tilbudt samme metode og proces. Der er ikke nogen indholdsmæssig sammenhæng mellem Cubics og Netcompanys tilbud i forhold til besvarelsen af evalueringskrav ER-12.a.6, jf. Cubics tilbud og Netcompanys tilbud. Cubics anbringender herom er udokumenterede.

Cubic har ikke godtgjort, at RKRP's individuelle evaluering af de to tilbud i relation til evalueringskrav ER-12.a.6 er åbenbart usagligt eller i øvrigt ligger uden for rammerne af det vide skøn, der efter fast klagenævnspraksis tilkommer en ordregiver. RKRP har ved evalueringen af tilbuddene været forpligtet til alene at lægge vægt på det enkelte tilbuds konkrete indhold sammenholdt med forholdene angivet i evalueringskriteriet knyttet til ER-12.a.6, ligesom RKRP også har været forpligtet til ikke at inddrage eventuelle andre forhold i sin evaluering af Cubics tilbud, eksempelvis (forudgående) viden fra indholdet af Netcompanys tilbud. Dette følger af det almindelige ligebehandlingsprincip og støttes bl.a. af praksis fra klagenævnet.

RKRP har systematisk fulgt den beskrevne evalueringsmodel, og RKRP har foretaget en grundig og saglig vurdering af alle de indkomne tilbud. Ovenstående danner således også baggrunden for RKRP's konkrete begrundelser og tildelte scorer i relation til evalueringen af tilbuddene for så vidt angår evalueringskrav ER-12.a.6.

### Ad påstand 7

Cubic har gjort gældende, at de ad påstand 1-6 beskrevne forhold hver især, men i særdeleshed samlet, udgør kvalificerede overtrædelser af udbudsreglerne, og at det i sig selv er tilstrækkeligt til, at RKRPs tildelingsbeslutning skal annulleres, hvis Cubic gives medhold i blot én af disse påstande.

Cubic har godtgjort, at RKRPs i forhold til de af klagen omfattede principale påstande 1, 2a-2b, 3, 4b samt 5-6 har begået en flerhed af kvalificerede overtrædelser af de fundamentale principper om gennemsigtighed og ligebehandling af tilbudsgiverne i forbindelse med sin evaluering af tilbuddene, hvilket rejser afgørende tvivl også om de dele af evalueringen, som ikke er omfattet af klagen. Herudfra er der ikke grundlag for at opretholde RKRPs tildelingsbeslutning, som således i væsentligt omfang hviler på fejlbehæftede vurderinger af tilbuddene i henhold til de kvalitative kriterier. Yderligere har Cubic i forhold til de subsidiære påstande 2c, 2d og 4a godtgjort, at RKRPs udbudsmateriale var uegnet til at danne grundlag for en lovlige tildelingsbeslutning, idet RKRPs i strid med udbudsreglerne (i) undlod at foretage en entydig afgrænsning af den udbudte rammeaftales anvendelsesområde, (ii) anvendte delkriteriet "Sector Specific Knowledge" som grundlag for tildeling af rammeaftalen, selv om delkriteriet ikke er forbundet med kontraktens genstand, og (iii) undlod at foretage en udførlig beskrivelse af sin evalueringsmetode i forhold til delkriteriet "Sector Specific Knowledge". På den baggrund skal RKRPs tildelingsbeslutning annulleres.

Særligt i forhold til de principale påstande 1, 2a-2b, 3, 4b samt 5-6 har RKRPs overtrædelser af udbudsreglerne ført til en dårligere evaluering af Cubics tilbud i et sådant omfang, at det har været afgørende for RKRPs tildelingsbeslutning. Cubics tilbud ville som minimum være blevet bedømt som et økonomisk mere fordelagtigt tilbud end tilbuddet fra Fairtiq, hvis RKRPs ikke havde overtrådt de grundlæggende principper om ligebehandling og gennemsigtighed, sådan som Cubic har redegjort for i forhold til disse påstande.

Det fremgår i den forbindelse af udbudsmaterialets Appendix 1, at Fairtiq er blevet tildelt den femte plads på rammeaftalen foran Cubic på følgende grundlag:

“Considering that FAIRTIQ AG has achieved a quality score that weighted is 4.22 % better than Cubic Transportation Systems and has offered a price that weighted is 3 % cheaper, FAIRTIQ AG has offered the best price-quality ratio.“

Af samme bilag fremgår desuden, at Fairtiq for underkriteriet ”Quality” er tildelt en samlet pointscore på 5,99 point, mens Cubic for dette underkriterium har opnået 5,69 point. RKRPs overtrædelse af udbudsreglerne i forhold til påstand 1, 2a-b, 3 samt 5-6 bevirker, at RKRPs har tildelt Cubic en pointscore, der mindst er 0,53 point lavere end den burde have været, hvis Cubic ikke havde overtrådt udbudsreglerne. Hvis Cubic var blevet tildelt en pointscore på minimum 6,22 point for underkriteriet ”Quality” (dvs. mindst 0,53 point mere end de 5,69 point som RKRPs har tildelt Cubic i den væsentligt fejlbehæftede evaluering), ville det således i henhold til RKRPs evalueringsmetode have indebåret, at den højere kvalitet i Cubics tilbud set i forhold til tilbuddet fra Fairtiq ville have mere end opvejet, at Fairtiqs evalueringspris var lavere end Cubics evalueringspris. Herudfra skulle Cubic således være tildelt en plads på rammeaftalen i stedet for Fairtiq. Der skal ikke mere til, for at Cubic ville have opnået en pointscore for underkriteriet ”Quality” på mere end 6,22 point, end at Cubic var blevet tildelt en pointscore på ét point højere for henholdsvis delkriterierne ”Supplier Specific Software”, ”Sector Specific Knowledge” og ét af evalueringsparametrene (del-delkriterierne) i underkriteriet ”Methods and Processes”. Dette ville have ført til, at Cubic opnåede en pointscore på 6,26 point, hvorved Cubics tilbud ville være blevet bedømt til at være mere økonomisk fordelagtigt end tilbuddet fra Fairtiq.

Særligt i forhold til ”Supplier Specific Software” indebærer RKRPs overtrædelse af udbudsreglerne i forhold til ”travel planner”, jf. redegørelserne i forhold til påstand 3, at Cubics tilbud burde være tildelt en score på minimum 8 point, svarende til ”Very satisfactory” i stedet for den tildelte pointscore på 7 point, svarende til ”Above satisfactory”. Dette understøttes for det første af, at RKRPs under klagesagen har beskrevet ”travel planner” som ”et helt centralt element i den kommende unified digital mobility solution”, hvilket er en klar indikator for, at RKRPs har ladet det trække betydeligt ned i bedømmelsen, at en ”travel planer” ifølge RKRPs fejlagtige evaluering tilsyneladende ikke indgik i tilbuddet. For det andet indikerer RKRPs beskrivelser i begrundelsen for pointtildelingen til Cubic for ”Supplier Specific Software”, at Cubic allerede lå meget tæt på at blive tildelt 8 point for delkriteriet og

måske endda burde være blevet det, selv om RKRK fejlagtigt lagde til grund, at en "travel planner" ikke var inkluderet i tilbuddet.

I evalueringen indgår således tre elementer med henholdsvis tre, to og to delementer. I den verbale beskrivelse anvender RKRK en sprogbrug, der viser RKRK's pointmæssige vurdering af de tre elementer og delementerne heri. Det gør RKRK ved at bruge betegnelserne "above satisfactory" (som ifølge RKRK's pointskala svarer til en bedømmelse på 7 point) og "very satisfactory" (som ifølge RKRK's pointskala svarer til en bedømmelse på 8 point) i forhold til elementerne og delementerne, der indgår i evalueringen af den af Cubic tilbudte "Supplier Specific Software".

Skemaet nedenfor viser RKRK's sprogbrug og dermed pointmæssige evaluering af elementerne og delementeren i delkriteriet:

<b>Delkriterium:</b>	<b>Above satisfactory (7 point)</b>
<b>Element 1:</b>	<b>Above satisfactory (7 point)</b>
Delement 1.1:	Above satisfactory (7 point), " <i>but does not seem to offer a travel planer</i> "
Delement 1.2:	Very satisfactory (8 point)
Delement 1.3:	Very satisfactory (8 point)
<b>Element 2:</b>	<b>Above satisfactory (7 point)</b>
Delement 2.1:	Very satisfactory (8 point)
Delement 2.2:	Above satisfactory (7 point)
<b>Element 3:</b>	<b>Very satisfactory (8 point)</b>
Delement 3.1:	Very satisfactory (8 point)
Delement 3.2:	-

Som det fremgår, kommer RKRK frem til en samlet bedømmelse for delkriteriet på "Above satisfactory" (svarende til 7 point), selvom RKRK bedømmer fire ud af de i alt syv delementer som "Very satisfactory" (svarende til 8 point) og kun to af de syv delementer som "Above satisfactory" (svarende til 7 point). Som det videre fremgår, kommer RKRK frem til, at element nr. 1 og 2 bedømmes som "Above satisfactory" (svarende til 7 point), selv om bedømmelsen af delementerne 1.1-1.3 og 2.1-2.2 taler i retning af, at der burde være rundet op til "Very satisfactory" (svarende til 8 point) for disse elementer og dermed for delkriteriet i sin helhed. RKRK har ikke i beskrivelsen af sin evalueringsmetode angivet, at nogle af elementerne i evalueringen

vægter mere end andre. Udgangspunktet er derfor, at elementerne og dele-menterne heri skal gives en ensartet vægtning, og at Cubic derfor rettelig burde være tildelt en bedømmelse på "Very satisfactory" for "Supplier Specific Software" i den foretagne evaluering, uanset at RKRK fejlagtigt lagde til grund, at tilbuddet ikke indeholdt en "travel planner".

Da RKRK netop alene har tildelt Cubics tilbud bedømmelsen "Above satisfactory" (svarende til 7 point) for "Supplier Specific Software", forekommer det oplagt, at RKRK burde have bedømt Cubics tilbud til (minimum) "Very satisfactory" (svarende til 8 point), hvis RKRK ikke havde handlet i strid med de grundlæggende principper om ligebehandling og gennemsigtighed ved at lægge til grund, at en "travel planner" tilsyneladende ikke var indeholdt i tilbuddet.

Særligt i forhold til "Sector Specific Knowledge" indebærer RKRK's overtrædelse af udbudsreglerne i forhold til bedømmelsen af Cubics sektorkendskab, herunder erfaringer med "Pay as you go", jf. redegørelserne i forhold til påstand 2a og 2b, at Cubics tilbud burde være tildelt en score på minimum 8 point, svarende til "Very satisfactory" i stedet for den tildelte pointscore på 4 point, svarende til "A little below satisfactory". RKRK har i betydeligt omfang fejlbedømt Cubics sektorkendskab, herunder erfaringer med "Pay as you go", og en bedømmelse svarende til "A little below satisfactory" er kvalificeret forkert for Cubic som markedsledende aktør med meget omfattende erfaringer og stort sektorkendskab beskrevet i tilbuddet. Tilbuddet burde rettelig være vurderet til at ligge i den øverste del af pointskalaen for delkriteriet "Sector Specific Knowledge".

Særligt i forhold til "Methods and Processes" indebærer at RKRK's overtrædelse af udbudsreglerne i forhold til bedømmelsen af Cubics "Method and processes for training of Internal End Users" og "Agile Deliveries", jf. redegørelserne i forhold til påstand 5 og 6, at Cubics tilbud burde være tildelt scorerer på henholdsvis minimum 7 point og 8 point (svarende til "Above satisfactory" og "Very satisfactory") i stedet for de tildelte pointscorerer på henholdsvis 5 og 6 point (svarende til "Satisfactory" og "A little below satisfactory"). Cubic gør gældende, at det er oplagt, at RKRK har overset, at Cubic lige som Netcompany, Revenue og Trifork havde tilbudt online-materiale, som kan genbruges til at onboarder nye kollegaer, og at Cubic derfor ikke er blevet krediteret herfor, hverken verbalt eller pointmæssigt.

RKRP har i betydeligt omfang fejlbedømt beskrivelsen af Cubics ”Agile Deliveries”, som er udarbejdet af Cubics underleverandør, Netcompany.

Det er ikke et krav, at Cubic i enhver henseende dokumenterer, at RKRP’s udbudsretlige overtrædelser har ført til en forkert evaluering i et sådant omfang, at det er afgørende for tildelingsbeslutningen. Et sådant beviskrav ville i praksis være nærmest umuligt at løfte, henset til ordregivers generelle skønsbeføjelse.

Det er ud fra praksis fra Klagenævnet for Udbud tilstrækkeligt, at klagenævnet ikke kan udelukke, at overtrædelserne af udbudsreglerne kan have haft betydning for tildelingsbeslutningen, og at Cubic har opfyldt dette bevis-/dokumentationskrav.

RKRP har gjort gældende, at Cubic ikke skal have medhold i sine påstande 1-6, og dermed skal Cubic heller ikke have medhold i annullationspåstanden.

Forholdene anført af Cubic i påstand 1-6 udgør hverken hver for sig eller tilsammen overtrædelser af udbudsreglerne, som rejser tvivl om RKRP’s evaluering eller tildelingsbeslutning. Forholdene, som Cubics påstande angår, vedrører i vidt omfang fragmenterede delelementer i RKRP’s evaluering af et evalueringskrav. Selv hvis Cubics påstande skulle tages til følge – hvilket bestrides – vil forholdene således have begrænset betydning for pointtildelingen (hvis nogen), og i alle tilfælde ingen betydning for RKRP’s samlede evaluering og dermed heller ingen betydning for beslutningen om tildeling. Det skal i den forbindelse holdes for øje, at Cubic har opnået en relativt lav score for kvalitet sammenholdt med de øvrige tilbudsgivere.

Cubics synspunkt, om at Cubics tilbud i relation til delkriteriet ”Supplier Specific Software” burde være blevet tildelt en højere score, er baseret på en matematisk tilgang til evalueringen, hvor delkriterierne tildeles score for de enkelte delelementer anført i evalueringskravene, som ikke er i overensstemmelse med evalueringsmetoden anført i udbudsmaterialet, og som af den grund ikke kan finde anvendelse ved vurdering af de indkomne tilbud. RKRP har – i overensstemmelse med udbudsmaterialet – tildelt én samlet score for hvert evalueringskrav på baggrund af en samlet vurdering af tilbudsgivernes konkrete besvarelser. Ordregivers anvendelse af ord/formuleringer i sin begrundelse, som med nogen grad af sikkerhed kan ”oversættes” til de point,



der fremgår af den skala, hvorefter der tildeles point, indebærer ikke, at ordregiver er berettiget eller forpligtiget til at tildele point i strid med den i udbudsmaterialet fastsatte evalueringsmetode.

Cubic anfægter i sine påstande 1-6 RKRPs vurdering af Cubics eget tilbud samt tilbuddene fra øvrige tilbudsgivere. Cubic angiver i den forbindelse, at de påståede overtrædelser af udbudsreglerne også rejser ”afgørende tvivl om de dele af evalueringen, som ikke er omfattet af klagen”. Uagtet disse påstande argumenterer Cubic for, at Cubics tildelte score generelt skal hæves, imens øvrige tilbudsgiveres score fastholdes. Såfremt Cubic skulle have medhold i sine påstande – hvilket bestrides – må det nødvendigvis betyde, at RKRPs også skal genbesøge vurderingen af tilbuddene fra de øvrige tilbudsgivere. Den af Cubic beskrevne tilgang, hvor alene Cubics egne scores reguleres, savner i det lys mening og sammenhæng til Cubics nedlagte påstande.

RKRPs fastholder således, at RKRPs ikke har begået væsentlige materielle overtrædelser af udbudsreglerne, der har haft afgørende betydning for RKRPs tildelingsbeslutning, og at der således ikke er grundlag for at imødekomme Cubics primære eller sekundære annullationspåstand.

Særligt for så vidt angår Cubics påstand 2d bemærkes, at påstanden adskiller sig fra de øvrige påstande, inkl. underpåstande, derved, at forholdet anført af Cubic i påstand 2d angår selve udbudsmaterialets egnethed til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Som anført gør RKRPs gældende, at Cubic ikke skal have medhold i sin påstand 2d. Forholdet anført af Cubic i påstand 2d har ikke nogen relation til den af RKRPs foretagne evaluering eller RKRPs tildelingsbeslutning. Såfremt klagenævnet måtte give Cubic medhold i påstand 2d, hvilket bestrides, udgør dette en overtrædelse af udbudsreglerne, som indebærer, at udbudsmaterialet ikke er egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud, og at udbudsmaterialet dermed ikke kunne danne grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning. Den rette sanktion vil i så fald ikke være annullation af tildelingsbeslutningen, men af selve udbudsforretningen. Også af denne grund skal Cubic – såfremt klagenævnet måtte give Cubic medhold i påstand 2d – ikke også have medhold i sin annullationspåstand vedrørende RKRPs tildelingsbeslutning.

### **Klagenævnet udtaler**

## Ad påstand 1

Ifølge udbudslovens § 160, stk. 1, skal en ordregiver i udbudsmaterialet fastlægge og beskrive indholdet af alle dele af evalueringsmodellen. Ved den kvalitative evaluering har ordregiver et vidt skøn ved vurderingen af, hvilket tilbud der bedst opfylder de kvalitative underkriterier. Klagenævnet tilside-sætter alene ordregiverens skønsmæssige vurdering af de enkelte tilbud, hvis skønnet er usagligt, hviler på et objektivi forkert grundlag, eller hvis ordregiveren åbenbart har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregiverens skøn.

Det fremgår af udbudsmaterialets Appendix A, pkt. 1, vedrørende evaluering af delkriteriet "Sector Specific Knowledge" bl.a., at "The assessment will take place in accordance with the elements that the contracting entity has stated in Appendix 12.a, section 5.3.1 will be given positive weight". Under Appendix 12.a, pkt. 5.3.1. fremgår bl.a. ved evalueringen, at "[...] the contracting entity will consider it positive to what extent the tenderer offers relevant sector specific knowledge within IT solutions for ticketing and travel planning for public transportation".

I tilbuddene fra HaCon, Netcompany og Trifork har tilbudsgiverne ved beskrivelsen af deres "Sector Specific Knowledge" beskrevet erfaringer fra projekter udført i Danmark.

RKRP har ved evalueringen af HaCons tilbud anført: "The demonstrated sector specific knowledge especially for Denmark is described to an excellent degree in terms of all aspects of public transport IT tools for planning and fare calculation [...]". Ved evalueringen af Netcompanys tilbud har RKRP anført: "The demonstrated sector specific knowledge especially for Denmark is described to an above satisfactory degree". Endvidere har RKRP ved evalueringen af Triforks tilbud anført: "The statements of previous projects in Denmark are to a large extent relevant".

Derudover fremgår det af evalueringen af de øvrige tilbud, at Atkins Danmark A/S, der er etableret i Danmark, blev tildelt 3 point. I begrundelsen herfor nævnes bl.a. Atkins Danmark A/S' "global activities". Fairtig, der er etableret i Schweiz, blev tildelt 6 point. I RKRP's begrundelse herfor nævnes bl.a. "projects in Europe". Tilbudsgiveren Kraftvaerk A/S, der er etableret i

Danmark, blev tildelt 3 point. Revenue, der er etableret i Danmark, blev tildelt 9 point. I RKRPs begrundelse herfor nævnes bl.a. ”engagement in international R&D projects”.

RKRPs henvisninger til Danmark i forbindelse med evalueringen af tilbudene fra HaCon, Netcompany og Trifork må efter en samlet vurdering af RKRPs evaluering forstås alene som en henvisning til, at særligt beskrivelsen af de danske projekter trækker op i evalueringen af den tilbudte ”Sector Specific Knowledge”. Der er derfor ikke grundlag for at antage, at RKRPs ved evalueringen af ”Sector Specific Knowledge” har tillagt kendskab til danske forhold særlig positiv betydning, og at RKRPs dermed har inddraget usaglige hensyn i evalueringen.

Klagenævnet tager herefter ikke påstanden til følge.

#### Ad påstand 2a og 2b

Som anført under påstand 1 følger det af fast klagenævnspraksis, at en ordregiver har et vidt skøn ved den kvalitative evaluering af de enkelte tilbud og tildelingen af point, og at klagenævnet alene tilsidesætter 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.

Det fremgår af udbudsmaterialets Appendix A, pkt. 1, vedrørende evaluering af delkriteriet ”Sector Specific Knowledge” bl.a., at ”The assessment will take place in accordance with the elements that the contracting entity has stated in Appendix 12.a, section 5.3.1 will be given positive weight”. Under Appendix 12.a, pkt. 5.3.1. fremgår bl.a. ved evalueringen, at “[...] the contracting entity will consider it positive to what extent the tenderer offers relevant sector specific knowledge within IT solutions for ticketing and travel planning for public transportation”.

Den ”Sector Specific Knowledge”, som vil blive tillagt positiv vægt ved evalueringen, har således nøje sammenhæng med den opgave, som skal løses, jf. kravet om, at tilbudsgiverens ”Sector Specific Knowledge” skal være relevant.

Det følger af udbudsbekendtgørelsens punkt II.2.4, "Main services of the framework agreement", bl.a., at "The Framework Agreement covers Application Development, Application Maintenance and Application Management of RKRPs Application Portfolio". Endvidere følger det, at "A. Application Development" inkluderer "... development of applications using previously developed and/or new software, primarily to deliver a new digital mobility solution. The Applications should as far as possible be based on standard components that the suppliers have previously implemented for similar customers and to the furthest extent possible not be dependent upon physical infrastructure." Derudover fremgår det af præsentationen for tilbudsgiveren, at der efterspørges en løsning, der "Requires minimal use of physical infrastructure (e.g. beacons)".

Det fremgår således af udbudsmaterialet, at der i forbindelse med evalueringen vil blive lagt vægt på "Sector Specific Knowledge" inden for løsninger, som ikke er afhængige af fysisk infrastruktur.

Cubic har i deres tilbud illustreret at have erfaring med PAYG-løsninger i London, Chicago, Vancouver, Sydney, New York, Boston, Brisbane, Los Angeles, San Francisco og New Zealand.

RKRPs har ved evalueringen af den tilbudte "Sector Specific Knowledge" tildelt Cubic 4 point og vurderet Cubics tilbud vedrørende kriteriet til at være "a little below satisfactory". Vurderingen heraf er ifølge RKRPs begrundelse baseret på bl.a., at "The previous statements of work relate to a large extent on card and infrastructurebased solutions with less relevance for RKRPs". RKRPs har således tillagt dette forhold vægt i forbindelse med evalueringen.

Det kan imidlertid ikke udledes af Cubics tilbud, at Cubics erfaring med PAYG-løsninger i vid udstrækning baserer sig på kort og infrastruktur-baserede løsninger.

Det forhold, at Cubic i sin generelle beskrivelse af, hvilke løsninger Cubic kan tilbyde, bl.a. har medtaget løsninger, der baserer sig på fx kort og fysisk infrastruktur, medfører ikke, at RKRPs ved evalueringen kan lægge til grund, at også Cubics beskrevne erfaring i vid udstrækning baserer sig på kort- og infrastruktur-baserede løsninger. Det bemærkes hertil, at Cubic i den generelle

beskrivelse af de tilbudte løsninger tværtimod udtrykkeligt anfører, at Cubic tilbyder løsninger, som ofte er ”mobile-first”.

RKRP’s bedømmelse af tilbuddet fra Cubic hviler dermed på et objektivt forkert grundlag, og evalueringen er derfor gennemført i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1.

RKRP har ved evalueringen af Cubics tilbud endvidere lagt vægt på, at ”The previous statements of work related to the partners Netcompany and Iomob do not include PAYG experience”.

Det kan imidlertid ikke udledes af tilbuddet, at Cubic, der selv har betydelig erfaring med PAYG-løsninger, baserede den tilbudte ”Sector Specific Knowledge” inden for PAYG-løsninger på underleverandørernes erfaring.

RKRP’s bedømmelse af tilbuddet fra Cubic hviler dermed også på dette punkt på et objektivt forkert grundlag, og evalueringen er derfor gennemført i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1.

Det er korrekt, som anført af RKRP, at RKRP som ordregiver ikke er forpligtet til i forbindelse med evalueringen at oplyse om de enkelte elementer i et evalueringskrav, men når RKRP fremhæver enkelte elementer i sin begrundelse, skal disse være saglige og hvile på et korrekt faktisk grundlag.

Klagenævnet tager herefter påstandene til følge.

### Ad påstand 3

Som anført under påstand 1 følger det af fast klagenævnspraksis, at en ordregiver har et vidt skøn ved den kvalitative evaluering af de enkelte tilbud og tildelingen af point, og at klagenævnet alene tilsidesætter 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.

Det fremgår af Cubics tilbud, at Cubic tilbød en “fit for purpose unified digital mobility solutions with its Urban Mobility Back Office (UMB) enterprise

software product and relevant enabling middleware”. Om det tilbudte software fremgår af tilbuddet, at ”UMB uses optional mobile middleware to enable incumbent Journey Planners – e.g. NAP (currently Hacon APIs), OTP, or iomob planners”. Det fremgår således af tilbuddet, at UMB giver en valgfri mulighed for at integrere til andre travel planner-løsninger. Derimod fremgår det ikke klart af tilbuddet, at Cubic selv tilbyder en travel-planner.

Da tilbudsgiveren som udgangspunkt bærer risikoen for uklarheder i tilbuddet, har RKRP været berettiget til at tillægge det betydning ved evalueringen, at tilbuddet fra Cubic ”... does not seem to offer a travel planner”. Det kan således ikke lægges til grund, at evalueringen på dette punkt hviler på et objektivt forkert grundlag.

Klagenævnet tager herefter ikke påstanden til følge.

#### Ad påstand 4b

Som anført under påstand 1 følger det af fast klagenævnspraksis, at en ordregiver har et vidt skøn ved den kvalitative evaluering af de enkelte tilbud og tildelingen af point, og at klagenævnet alene tilsidesætter 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.

Udbudsbekendtgørelsens pkt. II.2.4 indeholder en beskrivelse af baggrunden for og formålet med rammeaftalen. Af beskrivelsen fremgår bl.a., at formålet ”is to support a further development of the Rejseplan system, together with the functions of the Rejsekort system, to provide a unified digital mobility solution where travel planning, booking, ticketing and payment can be accessed via a single consolidated solution across public and private modes of transport. The main purpose of the framework agreement is to develop and maintain applications to fulfill these ambitions”. Hovedformålet med rammeaftalen er altså at udvikle og vedligeholde applikationer til et samlet digitalt Rejsekort- og Rejseplan-system, hvor rejseplanlægning, booking, billettering og betaling kan tilgås via en samlet løsning, som omfatter både offentlige og private trafikselskaber.

Det fremgår endvidere, at rammeaftalen omfatter fire “main services”: A. “Application Development”, B. “Application Maintenance”, C. “Application

Management” og D. “Associated Consultancy Services”. Under “D. Associated Consultancy Services” fremgår bl.a. følgende “The Framework also includes the Customer’s right to order Associated Consultancy Services and associated modules from the supplier’s roadmap, which are linked to the Customer’s business goals and need covered by this Framework Agreement. Associated Consultancy Services may, among other things, include assistance with regards to extraordinary audits, assistance regarding dialogue with supervisory authorities or similar unforeseen services, which have a natural and close connection to a Delivery Agreement, which has already been concluded between the Parties under the Framework Agreement.”

Det kan udledes af ordlyden i udbudsbekendtgørelsens pkt. II.2.4, at de under punkt D beskrevne ydelser skal have tilknytning til RKRPs forretningsmål og behov, som er dækket af rammeaftalen, hvilket efter klagenævnets opfattelse betyder, at de skal have en naturlig tæt forbindelse med de aftaler, der indgås under rammeaftalen.

RKRPs forretningsmål og behov, som er dækket af rammeaftalen, er bl.a. netop beskrevet i udbudsbekendtgørelsens pkt. II.2.4). Udbudsbekendtgørelsens pkt. II.2.4) beskriver udviklingen af Rejsekort- og Rejseplan-systemerne med henblik på ”travel planning, booking, ticketing and payment”, men indeholder ikke nogen beskrivelse af, at RKRPs forretningsmål eller behov, som er dækket af rammeaftalen, også omfatter et fleet management system. Evalueringskravene til delkriteriet ”Supplier Specific Software” retter sig heller ikke herimod. Den digitale infrastruktur, som understøtter trafikoperatørernes (PTO) daglige drift, er heller ikke beskrevet andre steder i udbudsmaterialet, bortset fra en beskrivelse af det eksisterende IT-miljø i Appendix 3, som endda udtrykkeligt angiver, at appendikset ”contains no autonomous claims to the Supplier”.

Det forhold, at RKRPs overordnede forretningsmål også er at understøtte trafikoperatørerne (PTO), betyder ikke, at alle ydelser til at forfølge dette overordnede forretningsmål dermed automatisk er dækket af rammeaftalen, når rammeaftalen i øvrigt er rettet mod udviklingen af applikationer til rejsekort- og rejseplan-systemerne. Klagenævnet bemærker hertil, at det vil være i strid med gennemsigtighedsprincippet at udbyde en rammeaftale, som ikke indeholder en nærmere definition af, hvilke ydelser der kan indgås kontrakt

om under rammeaftalen, andet end til opfyldelse af ordregiverens ”overordnede forretningsmål”. RKRPs forretningsmål og behov, som er dækket af rammeaftalen, må i lyset heraf fortolkes indskrænkende.

RKRPs har ved evalueringen af delkriteriet ”Supplier Specific Software” tildelt HaCon 10 point og vurderet HaCons tilbud til at være ”excellent”. Vurderingen er bl.a. baseret på, at HaCon har tilbudt et ”Fleet Management System” som en løsning for transportoperatører.

Klagenævnet finder imidlertid, at indkøb af et ”Fleet Management System” ikke kan anses for omfattet af rammeaftalen, herunder heller ikke af de tilknyttede konsulentytelser beskrevet i udbudsbekendtgørelsens pkt. II.2.4), D.

Ved at tillægge det positiv betydning ved evalueringen af tilbuddet fra HaCon, at HaCon tilbød et ”Fleet Management System”, har RKRPs i sin evaluering inddraget usaglige hensyn og dermed handlet i strid med gennemsigtighedsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1.

Klagenævnet tager herefter påstanden til følge.

#### Ad påstand 5

Som anført under påstand 1 følger det af fast klagenævnspraksis, at en ordregiver har et vidt skøn ved den kvalitative evaluering af de enkelte tilbud og tildelingen af point, og at klagenævnet alene tilsidesætter 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.

Det fremgår af tilbuddet fra Cubic, at tilbuddet indeholdt ”...training using media such as instructional videos, and e-learning”, og at ”The Technical Training team designs and develops training courseware per agreed upon customer requirements. When training documentation is completed, it is shared with the Customer in an editable format”.

RKRPs har ved evalueringen af tilbuddet fra Cubic vedrørende ”The Supplier’s method and processes for training of Internal Users (ER-12.a.3)” lagt vægt på, at Cubic ”invokes several training methods (classroom, videos and



online training). However it is not stated to what extent these methods support differentiated prerequisites among the End Users.” Det kan således udledes, at RKRK har inddraget de beskrivelser vedrørende ER-12.a.3, som fremgår af tilbuddet fra Cubic.

På tilsvarende vis har RKRK ved evalueringen af tilbuddene fra Netcompany, Revenue og Trifork lagt vægt på henholdsvis: ”... invokes several training methods (online, classroom, Train-the-trainer etc.) to support differentiates prerequisites among the End Users”, ”... invokes several training methods (elearning, video, interactive training etc.) to support differentiates prerequisites among the End Users”, og ”... invokes several training methods (online, classroom, Navigation sheets etc.) to support differentiates prerequisites among the End Users.”

RKRK har ved evalueringen af tilbuddene fra Netcompany, Revenue og Trifork endvidere fremhævet det som positivt, at tilbudsgiverne gør brug af online materiale, som kan blive genbrugt ved onboarding af nye medarbejdere. RKRK har ikke fremhævet tilsvarende i evalueringen af Cubic.

Klagenævnet finder ikke, at det forhold, at evalueringen af Cubics tilbud ikke indeholder samme formulering, som det var tilfældet for andre tilbudsgivere, kan føre til den konklusion, at RKRK ikke har lagt vægt på samtlige de forhold vedrørende ER-12.a.3, der er beskrevet i Cubics tilbud. Der er således ikke grundlag for at antage, at RKRK har overskredet den vide grænse, der gælder for RKRK's evalueringskøn.

Klagenævnet tager herefter ikke påstanden til følge.

#### Ad påstand 6

Som anført under påstand 1 følger det af fast klagenævnspraksis, at en ordregiver har et vidt skøn ved den kvalitative evaluering af de enkelte tilbud og tildelingen af point, og at klagenævnet alene tilsidesætter 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.

Af RKRK's evaluering vedrørende ”The Supplier's method and processes for Agile Deliveries (ER-12.a.6)” fremgår det, at Netcompany har fået 10 point,

mens Cubic har fået 6 point. Cubic anvendte Netcompany som underleverandør vedrørende denne leverance.

Det fremgår af tilbuddene fra Cubic og Netcompany, at der er væsentlige forskelle i beskrivelsen af det tilbudte. Uanset at der er tale om, at produktet skal leveres af den samme producent (Netcompany), og at Cubic har kunnet påpege dele, der er ens for de to tilbud, er der ikke tilstrækkeligt sikkert grundlag for at tilsidesætte RKRPs vurdering af de to tilbud.

Klagenævnet tager herefter ikke påstanden til følge.

#### Ad påstand 7

Efter karakteren af de overtrædelser, som klagenævnet har konstateret under påstandene 2a, 2b og 4b, og da RKRPs ikke med tilstrækkelig sikkerhed har godtgjort, at overtrædelserne åbenbart er uden betydning for evalueringens udfald, tages påstanden om annullation af tildelingsbeslutningerne til følge.

#### Ad påstand 2c, 2d og 4a

På baggrund af det anførte ad påstandene 2a, 2b, 4b og 7, tager klagenævnet ikke stilling til påstandene 2c, 2d og 4a.

#### Ad sagsomkostninger

Cubic har fået medhold i påstand 2a, 2b, 4b samt påstanden om annullation i påstand 7. Ved fastsættelsen af sagsomkostninger skal Cubic derfor anses som den vindende part. RKRPs skal derfor betale sagsomkostninger til Cubic som nedenfor bestemt.

Klagenævnet har ved fastsættelsen af omkostningsbeløbet lagt vægt på, at udbuddet vedrører en rammeaftale med en anslået værdi på 500 mio. kroner, samt sagens meget betydelige omfang. Det er klagenævnets vurdering, at der herefter er grundlag for at fravige maksimumbeløbet i klagenævnsbekendtgørelsens § 9, stk. 5.

Det tilkendte sagsomkostningsbeløb indeholder positive rejseudgifter for vidnet Christian Senly.

## Herefter bestemmes

### Ad påstand 2a

RKRP har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, ved at foretage en åbenbart urigtig bedømmelse af tilbuddet fra Cubic, idet RKRP har tillagt det negativ betydning, at tilbuddets underleverandører ikke tidligere har leveret funktionen ”Pay as you go” (PAYG), uanset at det fremgik af tilbuddet fra Cubic, at Cubic selv har væsentlig erfaring med at levere ”Pay as you go” og selv ville foretage eventuelle leverancer vedrørende ”Pay as you go” under rammeaftalen.

### Ad påstand 2b

RKRP har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, ved i forhold til delkriteriet ”Sector Specific Knowledge” at foretage en åbenbart urigtig bedømmelse af tilbuddet fra Cubic, idet RKRP’s evaluering ikke i tilstrækkelig grad tager højde for den omfattende sektorspecifikke viden, som Cubic havde dokumenteret i sit tilbud.

### Ad påstand 4b

RKRP har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, stk. 1, ved at tillægge det positiv vægt ved bedømmelsen af tilbuddet fra HaCon, at tilbuddet indeholdt ”Solutions for public transport operators”, herunder ”Fleet Management”, uanset at det ikke fremgik af RKRP’s udbudsmateriale, at forholdet ville blive tillagt positiv vægt, og uanset at en sådan funktionalitet ikke indgår i den udbudte rammeaftale.

Klagen tages ikke til følge vedrørende påstand 1, 3, 5 og 6.

Klagenævnet tager ikke stilling til påstand 2c, 2d og 4a.

### Ad påstand 7

RKRP’s beslutning af 16. januar 2023 om at tildele rammeaftalerne til Fairtiq, HaCon, Netcompany, Revenue og Trifork annulleres.

Rejsekort & Rejseplan A/S skal i sagsomkostninger til Cubic Transportation Systems Limited betale 106.082,72 kr. inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse.

Klagegebyret tilbagebetales.

Jakob O. Ebbensgaard

Genpartens rigtighed bekræftes.

Louise Dissing Jensen  
fuldmægtig