

K E N D E L S E

Forsler & Stjerna Konsult AB
(selv)

mod

Nordjyllands Trafikselskab, Midttrafik, Sydtrafik, Fynbus og BAT – Din bus på Bornholm
(manager, cand.jur. Kristoffer Kiilsholm Ottesen, København)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 515681-2025 af 5. august 2025, offentliggjort den 6. august 2025, udbød Nordjyllands Trafikselskab, Midttrafik, Sydtrafik, Fynbus og BAT – Din bus på Bornholm (Trafikselskabernes IT-samarbejde, herefter ”TITSAM”) som udbud med forhandling efter forsyningsvirksomhedsdirektivet en kontrakt vedrørende etablering, drift, vedligeholdelse og support af et køreplanlægningssystem som en service for offentlig transport. Den samlede værdi eksklusiv moms blev anført til 5.360.000 EUR.

Ved udløbet af fristen for anmodning om prækvalifikation den 5. september 2025 havde TITSAM modtaget otte konditionsmæssige ansøgninger, herunder fra Forsler & Stjerna Konsult AB (herefter ”Forsler”).

Den 14. oktober 2025 besluttede TITSAM at prækvalificere følgende tre virksomheder: Goal Systems S.L., INIT Mobility Software Solutions GmbH og MAIOR SRL.

Den 3. november 2025 indgav Forsler klage til Klagenævnet for Udbud over TITSAM. Klagen var affattet på engelsk.

Efter anmodning fra klagenævnet indleverede Forsler den 7. november 2025 et revideret klageskrift på dansk. Forsler fremsatte ved indgivelsen af det reviderede klageskrift anmodning om, at klagenævnet skulle beslutte, at klagen skulle have opsættende virkning.

Ved delkendelse af 5. december 2025 besluttede klagenævnet at ikke tillægge klagen opsættende virkning, da betingelsen om ”fumus boni juris” ikke var opfyldt. Klagenævnet besluttede samtidig, at en af TITSAM nedlagt påstand om afvisning af klagen som følge af formuleringen af Forslers påstande ikke blev taget til følge, idet Forslers måtte anses for at have nedlagt følgende påstande:

”Påstand 2 – Ophævelse af beslutningen om prækvalifikation

Klager anmoder Klagenævnet om at erklære den beslutning om prækvalifikation, der blev truffet den 14. oktober 2025, ugyldig, idet beslutningen strider mod Udbudsloven §§ 2, 140 og 171.

...

Påstand 3 – Subsidiært: Ny og objektiv evaluering

Såfremt Klagenævnet ikke finder grundlag for at ophæve afgørelsen, anmoder klager om, at ordregiverne pålægges at gennemføre en ny og objektiv evaluering af samtlige prækvalifikationsansøgninger, hvor alle ansøgere behandles efter samme vurderingsgrundlag og i overensstemmelse med Udbudslovens § 2.”

Forsler må anses for at have gentaget disse påstande efter afsigelsen af klagenævnets delkendelse.

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

Sagens nærmere omstændigheder

Af udbudsbekendtgørelsen af 5. august 2025 fremgår i pkt. 5.19. bl.a.:

”Selection criterion 3

Selection criterion type: References on specified services

Description ... : The applicant must submit an ESPD, in which the applicant must provide a list of the most significant comparable service deliveries performed in the last (3) three years, specifying the amounts,

dates, and recipients. The technical and professional ability will be assessed based on references which is completed in ESPD part IV.C.

In case of an association of applicants (consortium), each participant in the consortium shall submit a separate ESPD, including a consortium declaration, which is included in the tender documents.

If the applicant relies on the technical and professional ability of other entities (e. g., entities within the same group, including parent, sister, or subsidiary companies), each of these entities must submit a separate ESPD, including a corresponding statement of support regarding the technical and professional ability that the entity provides to the applicant (and not other technical and professional ability). The statement of support is included in the tender documents.

The applicant is, as part of the application, allowed to submit up to three (3) most comparable and relevant references undertaken in the past three years. By “undertaken in the past three years” implies that the reference must not have been completed/terminated prior to the date reached when counting three years backwards from the submission date for prequalification. References older than this will not be taken into consideration. References which have not yet been fully completed can be included as part of the application, however, the applicant must describe the parts which have not yet been delivered, and this may affect the evaluation of the application.

If the applicant is relying on the capacity of other entities or the applicant is a group of economic operators the maximum number of references to be submitted must still be respected and cannot exceed three (3) when combined.

If more than three (3) references are attached, the contracting authorities will only consider the first three references.

The references should include the following information:

- Customer name of the system, including information about the type of business.
- A description of the delivered system
- Usage of the system (e.g., number of users, coverage area, etc.)
- Whether there has been further development of the system
- Indication of when the system was delivered and whether the system is still in operation
- Contract value (if possible)
- Date of initiation and completion/termination of the contract (day, month, year)

The references should document the applicant's most relevant deliveries in relation to the system tendered by the contracting authorities.

...

The applicant must fulfill the following minimum requirement for a technical and professional ability, cf. section 143 in the Danish Public Procurement Act.

MINIMUM REQUIREMENT:

- It is a minimum requirement that the applicant can present at least one (1) reference that covers delivery of a planning system with route-based traffic (creating trip compositions that cover planning from one stop to another, which generates a route).

...

SELECTION OF APPLICANTS

If more than three (3) applicants fulfill the minimum requirements, the contracting authorities will prequalify the three (3) applicants who are evaluated as most qualified for the specific tendered assignment. The selection of the applicants will be based on the applicant's references. The assessment of the references will be based on to which extent the references demonstrate relevant experience with deliveries comparable to the tendered planning system regarding solution, complexity, scope and purpose, especially concerning:

- The extent to which the reference includes deliveries that can be compared with the tendered planning system (e.g interfaces and integrations to external systems), including:
- The number of operating buses/vehicles is as close to the tendered amount, with operating buses/vehicles up to 800 per month for a Public Transport Authority (PTA) or equivalent.
- The number of hours per bus/vehicle is as close to the tendered scope, with hours per bus/vehicle up to 2200 per month for a Public Transport Authority (PTA) or equivalent.
- The system is implemented and in operation at the customer's site (i.e., not just pilot or development project).

The reference list included in the ESPD, serving as the final documentation of the applicant's references.

The criteria will be used to select the candidates to be invited for the second stage of the procedure.”

Den 14. oktober 2025 traf TITSAM prækvalifikationsbeslutning. Af underretningsbrevet til Forsler fremgår bl.a.:

”REJECTION OF REQUEST FOR PREQUALIFICATION

...

The Contracting Authorities have reviewed the requests for prequalification received in connection with the above-mentioned procurement. Unfortunately, we must inform you that your company is not prequalified for the next phase of this tender.

The Contracting Authorities have received a total of 8 compliant applications for prequalification.

As stated in the Contract Notice, the Contracting Authorities will limit the number of participants in the tender to a maximum of 3.

The Contracting Authorities have therefore applied the objective criteria as stated in the selection criteria in the Contract Notice regarding technical and professional ability, and based on this, selected the 3 most suitable applicants.

The application from Forsler & Stjerna Konsult AB (and Decerno Väst AB) is compliant, but there are other companies that, based on the selection criteria, are deemed more suitable to meet the specified criteria set in the Contract Notice section regarding technical and professional ability, selection criteria 3.

The Contracting Authorities have evaluated Forsler & Stjerna Konsult AB (and Decerno Väst AB) in this way:

The applicant has attached three references.

All three references are found to be similar in wording as well as detail and state that the systems are used for planning system for public transport, which is evaluated positive. However, the references are limited in detail related to relevant experience comparable to the tendered Planning System, such as interfaces and integration, which limits the basis for comparison to the tendered Planning System. The Contracting Authorities note that the third reference regarding X-trafik document delivery of web-based application in which a route planning module for travellers is implemented, which is considered less relevant for the tendered scope, as travel information on a mobile app is not part of the tendered scope.

The applicant has not specified the number of operating vehicles and hours per vehicle of the references, and it is not possible to assess whether the volume is similar to the tendered scope.

All systems referenced, appear to be in operation at the customer's site, which is considered positive. The first reference regarding Skånetrafiken was implemented January 2020 and terminate in December 2027. The last two references were implemented in respectively February 2022 (Våastrafik) and March 2022 (X-trafik) and have no termination date.

*Overall, the references are “**below average**”.*

In comparison, the prequalified applicants' references demonstrate a higher degree of comparability concerning delivery of planning systems and their functionalities similar to the tendered assignment such as timetable planning and blocks.

For comparison, the following information can be provided regarding the evaluation of the applications received:

- 1 applicant has provided references that are overall assessed as excellent.
- 2 applicants have provided references that are overall assessed as good.
- 3 applicants have provided references that are overall assessed as average.
- 2 applicants have provided references that are overall assessed as below average.

Thus, there are 3 applicants who, based on the criteria, are assessed to be better suited.

As only 3 applicants will be prequalified, the Contracting Authorities have prequalified the following applicants:

1. Goal Systems S.L.
2. INIT Mobility Software Solutions GmbH
3. MAIOR SRL”

TITSAM har for klagenævnet fremlagt de tre prækvalificerede ansøgere ESPD'er samt en evalueringsrapport over de indkomne prækvalifikationsansøgninger. De nævnte ESPD'er og evalueringsrapporten er på baggrund af en aktindsigtsanmodning fremlagt for Forsler i ekstraherede udgaver.

Parternes anbringender

Ad påstand 2 og 3

Forsler har gjort gældende, at TITSAM's beslutning om prækvalifikation hviler på en mangelfuld og uigennemsigtig vurdering af teknisk kapacitet og referencer samt på ulige behandling mellem ansøgerne. De kriterier, der faktisk er anvendt, fremgår ikke af udbudsmaterialet, hvilket gør beslutningen retsstridig.

TITSAM har ikke redegjort for de faktiske kriterier, der er anvendt ved vurderingen af referencer. Udvælgelseskriterierne er nævnt i udbudsbekendtgørelsen, herunder i pkt. 5.1.9 vedrørende antal køretøjer, driftstimer og integrationer, men er ikke fastsat som krav eller operationaliseret, idet der ikke er angivet nogen metode til vurderingen eller fastsat nogen vægtning, ligesom det ikke er angivet, hvilken detaljeringsgrad der kræves. Dette blev heller ikke efterspurgt eller præciseret i Q&A-processen eller suppleringsanmodningerne.

Forsler opfyldte samtlige formelle krav til teknisk og faglig kapacitet i henhold til udbudsmaterialet. Alligevel blev Forslers referencer vurderet som mindre relevante end konkurrenternes baseret på kriterier, der ikke fremgår af udbudsmaterialet, såsom antal driftkøretøjer, driftstimer og detaljerede beskrivelser af integrationer. Disse krav kunne derfor ikke forudses af ansøgerne. Vurderingen udgør således en overtrædelse af gennemsigtighedsprincippet, idet de faktiske udvælgelseskriterier ikke var angivet klart i udbudsdokumenterne. Havde TITSAM anmodet om f.eks. oplysninger om trafikomfang, kunne Forsler have fremlagt dette.

Kriteriets formål er en helhedsvurdering af erfaring med planlægningssystemer, og dette formål er forvansket, idet TITSAM ved sin vurdering har erstattet helheden med en begrænset kontrol af, om visse specifikke taloplysninger er indsendt. En sådan anvendelse savner støtte i udbudsmaterialet, er uproportionel og ændrer kriteriets funktion fra en helhedsvurdering til en tjekliste.

Oplysninger, der aldrig er blevet efterspurgt, kan ikke begrunde kategorien "below average", og det er ikke sagligt begrundet at kategorisere Forslers

referencer således. Det er ubestridt, at Forslers tre referencer viser erfaring med planlægningssystemer til offentlig trafik.

TITSAM har ikke givet en tilstrækkelig begrundelse for, hvorfor Forsler ikke blev kvalificeret. Det anføres ikke, hvordan Forslers referencer konkret skulle være mangelfulde i forhold til de tre udvalgte ansøgere, men alene at disse blev vurderet som ”mere egnede”. Uden en sådan begrundelse er det umuligt for Forsler at kontrollere eller forstå, hvordan vurderingen er foretaget. I underretningen og evalueringsrapporten anføres alene, at Forslers referencer er vurderet som ”below average”, uden at skala eller vurderingsmetode er defineret. Det fremgår heller ikke, hvordan vægtning, sammenligning eller pointsætning er foretaget, selv om dette var afgørende for prækvalifikationen. Dette udgør en overtrædelse af pligten til at give en tilstrækkelig og individuel begrundelse efter udbudslovens § 171, ligesom det udgør en overtrædelse af ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2.

Forslers ansøgning er herudover i strid med ligebehandlingsprincippet vurderet strengere end de tre prækvalificerede ansøgere, som blev bedømt som ”good” eller ”excellent”, selv om det ikke fremgår af de versioner af disses ESPD’er, som Forsler har fået udleveret, at de har indsendt de oplysninger, som Forslers ansøgning kritiseres for at mangle. Det fremgår således ikke af det materiale, som Forsler har fået aktindsigt i, at de prækvalificerede ansøgere har angivet flere eller mere præcise oplysninger om antal køretøjer, at de har angivet driftstimer i højere detaljeringsgrad, eller at de har redegjort for integrationer mere udførligt. Forsler gør ikke gældende, at de tre prækvalificerede ansøgere mangler disse oplysninger, men at dette ikke kan konstateres på grundlag af de versioner, som TITSAM har valgt at udlevere. Det kan således alene kontrolleres af klagenævnet, om TITSAM har handlet i strid med ligebehandlingsprincippet.

Herudover har TITSAM ikke udleveret sit interne sammenligningsgrundlag, herunder internal assessment notes og comparative scoring sheets, som lå til grund for referencevurderingen. Manglende indsigt i disse dokumenter gør det umuligt at kontrollere, om sammenligningen mellem leverandørerne er foretaget objektivt og efter samme kriterier.

Vurderingen af Forslers referencer hviler desuden på faktuel urigtige forudsætninger, idet Forslers reference ved X-trafik misvisende beskrives som en

”rejseapp”. Det er korrekt, at rejseplanlæggeren ikke er en integreret del af Forsler planlægningssystem, men det var imidlertid ikke derfor, at referencen blev indsendt. Referencen blev medtaget, i) fordi udbudsmaterialet stiller omfattende tekniske krav til integrationer med den danske rejseplanlægger og andre rejsesøgesystemer, ii) fordi sådanne integrationer forudsætter avanceret API-håndtering, datamodellering og systemforståelse, og iii) fordi Forsler ønskede at dokumentere erfaring ikke blot med planlægningssystemer, men også med integration mellem planlægningssystemer og rejseplanlægnings-/rejsesøgesystemer. Ved at reducere referencen til en ”rejseapp” overses den tekniske kompetence, som referencen skal dokumentere.

Hertil kommer, at det skøn, som TITSAM har udøvet ved prækvalifikationen, er uproportionalt og baseret på et urigtigt grundlag. TITSAM begrænsede antallet af referencer til tre. Forsler leverer planlægningssystemer til samtlige 21 regioner i Sverige. Disse tre referencer repræsenterer derfor kun en meget lille del af den faktiske kapacitet. At Sverige er opdelt i 21 regioner – og ikke tre trafikelskaber – gør ikke referencerne mindre relevante. De svenske systemer er teknisk og organisatorisk fuldt ud på niveau med – eller mere omfattende end – det udbudte system. Når en ansøger med denne dokumenterede kapacitet alligevel vurderes som ”below average”, er skønnet uforvarsomt, uproportionalt og i strid med udbudsrettens grundprincipper.

Evalueringsrapporten bekræfter, at Forsler med støtte fra Decerno Väst AB opfylder kravet til økonomisk og finansiel kapacitet. Støtteenheden har ikke haft betydning for den trufne beslutning og er uden relevans for vurderingen af referencerne.

TITSAM har særligt vedrørende påstand 2 gjort gældende, at der ikke er grundlag for at annullere prækvalifikationsbeslutningen.

Ad manglende gennemsigtighed ved vurderingen af teknisk kapacitet

TITSAM har ved evalueringen af de modtagne ansøgninger anvendt den anførte metode i udbudsbekendtgørelsens pkt. 5.1.9, der angiver de saglige og objektive kriterier, som skulle anvendes ved udvælgelsen, hvis TITSAM modtog flere end tre konditionsmæssige ansøgninger. Kravene til detaljeringsgraden er ligeledes udtrykkeligt anført, og det er ikke korrekt, når Forsler anfører, at TITSAM alene har lagt vægt på, om ansøgerne angav en række specifikke taloplysninger.

TITSAM har nøje gennemgået indholdet af hver ansøgers referencebeskrivelser i overensstemmelse med pkt. 5.1.9, og den konkrete vurdering af hver reference indgik herefter i TITSAM's samlede skøn over, i hvilket omfang referencerne dokumenterede erfaring med sammenlignelige ydelser i forhold til den udbudte kontrakt.

De tre prækvalificerede ansøgere havde alle vedlagt referencebeskrivelser, der i indhold og omfang udgjorde særdeles fyldestgørende beskrivelser af referencerne, som var baseret på TITSAM's ønsker til indhold og information. Referencebeskrivelserne indeholdt også i vidt omfang de oplysninger, der gjorde TITSAM i stand til at foretage en vurdering af, i hvilket omfang hver af de konkrete referencer demonstrerede erfaring med sammenlignelige ydelser i forhold til det udbudte planlægningssystem med hensyn til løsning, kompleksitet, omfang og formål.

Forslers ESPD indeholdt tre referencer, men referencernes beskrivelser, indhold og information fremstod kortfattede, ligesom de ikke var fyldestgørende i forhold til TITSAM's ønsker til referencernes indhold, der er angivet i udbudsbekendtgørelsens pkt. 5.1.9. Referencerne angav således ikke nærmere beskrivelser af det leverede system, herunder antal brugere, og hvorvidt systemet var blevet videreudviklet af Forsler. Herudover manglede referencebeskrivelserne flere af de ønskede oplysninger i pkt. 5.1.9. Grundlaget for TITSAM's vurdering af, om Forslers referencer dokumenterede erfaring med ydelser af sammenlignelig karakter, var som følge heraf begrænset.

De manglende oplysninger og kortfattede referencebeskrivelser i Forslers ESPD bevirkede, at referencernes kvalitative indhold ikke var fyldestgørende, hvilket med rette trak ned i TITSAM's skønsmæssige vurdering af hver reference. TITSAM har således udøvet et korrekt sagligt skøn i forbindelse med den samlede vurdering af Forslers referencer som "below average".

TITSAM er ikke forpligtet til at anmode ansøgere om at indsende, supplere, præcisere eller fuldstændiggøre eventuelle ufuldstændige eller fejlbehæftede oplysninger eller dokumenter, jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 76, stk. 4, men TITSAM gav Forsler mulighed for at præcisere og supplere med oplysning om, hvorvidt Forsler baserede sig på en støttende enhed, fremsende støtteerklæring fra den pågældende støttende enhed, oplysning om

egenkapital, fremsende årsrapporter for Forsler og Decerno Väst AB og oplysning om, hvorvidt to af Forslers referencer var igangværende eller ophørt. TITSAM vurderede, at disse oplysninger kunne indhentes, uden at dette indebar, at Forsler dermed fik mulighed for at fremsætte en ny ansøgning. I forhold til det materielle indhold af Forslers referencebeskrivelser var det imidlertid TITSAM's vurdering, at de manglende oplysninger ikke ville kunne indhentes, uden at dette ville udgøre en konkurrencefordel for Forsler, der ville indebære, at Forsler ville få mulighed for at fremsætte en ny og forbedret ansøgning om prækvalifikation efter ansøgningsfristens udløb. Det var således ikke muligt for TITSAM at indhente supplerende oplysninger om f.eks. trafikomfang hos Forslers kunder.

TITSAM har således foretaget et korrekt og sagligt skøn på baggrund af de angivne objektive og saglige kriterier for udvælgelse og har ikke overskredet den vide grænse, der gælder for ordregivers skøn. TITSAM har ikke foretaget en åbenlys eller åbenbar urigtig bedømmelse af ansøgningerne i forhold til TITSAM's fastsatte udvælgelseskriterier i udbuddet, og TITSAM's kvalitative vurdering udgør ikke en overtrædelse af ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 eller forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36.

Ad manglende gennemsigtighed og objektivitet ved referencevurderingen

I modsætning til udbudslovens § 160, der også gælder for udbud efter forsyningsvirksomhedsdirektivet, og som stiller krav om, at ordregiver i udbudsmaterialet skal fastlægge og beskrive indholdet af alle dele af sin evalueringsmodel i forhold til tilbudsvurderingen, er der ikke et tilsvarende krav om, at ordregivers evalueringsmetode ved udvælgelsen, herunder om anvendelse af eventuel skala, pointgivning, vægtning af kriterier eller lignende, skal oplyses i udbudsmaterialet. Der er heller ikke krav om, at ordregiver skal understøtte sin evalueringsmetode i form af f.eks. anvendelse af eventuel skala, pointgivning, vægtning af kriterier eller lignende. Endvidere er der ikke noget krav om, at de efterspurgte oplysninger skal være fastsat som krav eller være efterspurgt i forbindelse med Q&A-processen.

TITSAM har i forhold til udvælgelsen anvendt den angivne metode i udbudsbekendtgørelsens pkt. 5.1.9, som angiver de saglige og objektive kriterier, der skulle anvendes ved udvælgelsen, hvis TITSAM modtog flere end tre

konditionsmæssige ansøgninger, og udvælgelsen af de prækvalificerede ansøgere er sket i fuld overensstemmelse hermed.

TITSAM har således foretaget en nøje gennemgang af indholdet af ansøgerne referencer på baggrund af, om referencerne hver for sig eller samlet dokumenterede relevant erfaring med sammenlignelige ydelser i forhold til den udbudte kontrakt, og vurderingerne heraf er indgået i det samlede saglige kvalitative skøn. TITSAM har udmøntet sin evaluering i en skala fra ”best possible fulfilment” til ”bad fulfilment”, hvilken skala tillige er oplyst til Forsler.

Det følger af fast praksis, at ordregiver har et meget vidt skøn i forhold til vurderingen af ansøgninger om deltagelse i en udbudsprocedure. Klagenævnet kan alene tilsidesætte dette skøn, såfremt ordregiver foretager en åbenbar urigtig bedømmelse.

TITSAM har udøvet et sagligt skøn af referencerne i fuld overensstemmelse med det angivne i udbudsmaterialet og dermed i overensstemmelse med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36.

TITSAM's skøn er korrekt og sagligt, hviler ikke på et objektivt forkert grundlag og har ikke overskredet den vide grænse, der gælder for ordregivers skøn. TITSAM har således ikke foretaget en åbenlys eller åbenbar urigtig bedømmelse af ansøgningerne i forhold til de fastsatte udvælgelseskriterier, og den kvalitative bedømmelse af referencerne og den på baggrund heraf foretagne udvælgelse udgør ikke en overtrædelse af ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet.

Ad manglende begrundelse for afgørelsen om afvisning

Der stilles efter praksis ikke store krav til begrundelsespligten i forbindelse med afslag på prækvalifikation.

Forsler påstår, at TITSAM ikke har foretaget en korrekt udvælgelse, idet TITSAM i sin vurdering af de prækvalificerede ansøgninger ikke har inddraget oplysninger som eksempelvis antal køretøjer, driftstimer pr. køretøj eller detaljerede beskrivelser af integrationer.

Det fremgår dog af ESPD'erne fra de tre prækvalificerede ansøgninger, at disse helt eller delvist indeholdt oplysninger af det efterspurgte indhold til brug for TITSAM's udvælgelse i overensstemmelse med udbudsbekendtgørelsen. TITSAM foretog sit kvalitative skøn over, om de vedlagte referencer demonstrerede relevant erfaring med sammenlignelige ydelser, ud fra disse oplysninger, der muliggjorde en udvælgelsesvurdering i overensstemmelse med den beskrevne metode. Dette er beskrevet i indstillingsnotatet.

Det er endvidere eksplicit angivet i indstillingsnotatet, når en reference ikke indeholdt en eller flere af de efterspurgte oplysninger i udbudsbekendtgørelsens pkt. 5.1.9, ligesom det eksplicit er angivet, at TITSAM som følge af de manglende oplysninger ikke har været i stand til fuldt ud at vurdere, i hvilket omfang referencen var sammenlignelig med den udbudte kontrakt.

Eftersom de tre prækvalificerede ansøgere i stort omfang har angivet de efterspurgte oplysninger, var TITSAM ud fra den skønsmæssige vurdering af hver enkelt reference i stand til at foretage en samlet kvalitativ vurdering af referencernes indhold sammenholdt med de angivne punkter, der ville tillægges vægt.

Forsler har hverken angivet oplysninger om antal køretøjer, driftstimer pr. køretøj eller integrationer. TITSAM har dog ikke udelukkende baseret sin vurdering af Forslers ansøgning herpå, men på en samlet vurdering af referencerne i overensstemmelse med den angivne metode i udbudsbekendtgørelsen.

Udvælgelsen er derfor sket i fuld overensstemmelse med den angivne metode og dertilhørende saglige og objektive kriterier. Der er dermed ikke sket en overtrædelse af udbudslovens § 2 og forsyningsvirksomhedens artikel 36.

TITSAM's underretningsbrev til Forsler indeholder et afslag på prækvalifikation, en gennemgang af de stærke og svage sider ved Forslers referencer, navnene på de tre prækvalificerede ansøgere, en angivelse af de relative fordele ved de tre prækvalificerede ansøgers referencer og en angivelse af rangordenen for de modtagne ansøgninger ud fra en skala.

Indholdet i underretningsbrevet opfylder således fuldt ud kravene til begrundelse i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 75, stk. 2.

En ufuldstændig begrundelse kan ifølge fast praksis fra klagenævnet desuden ikke i sig selv føre til annullation af prækvalifikationsbeslutningen.

Ad ulige behandling og manglende indsigt ved referencevurderingen

Det fremgår af ESPD'erne fra de tre prækvalificerede ansøgere, at disse helt eller delvist indeholdt oplysninger af det indhold, som TITSAM efterspurgte i udbudsbekendtgørelsens pkt. 5.1.9 til brug for sit kvalitative skøn over, om ansøgernes referencer demonstrerede relevant erfaring med sammenlignelige ydelser.

Det er eksplicit angivet i indstillingsnotatet, når en reference ikke indeholdt en eller flere af de efterspurgte oplysninger i pkt. 5.1.9, ligesom det eksplicit er angivet, at TITSAM som følge af de manglende oplysninger ikke har været i stand til fuldt ud at vurdere, i hvilket omfang referencen var sammenlignelig med den udbudte kontrakt.

For Goal System S.L.'s vedkommende fandt TITSAM, at referencebeskrivelserne var detaljerede og i høj grad sammenlignelige med det udbudte system, og at alle tre referencebeskrivelser indeholdt oplysninger om antal køretøjer og detaljerede oplysninger om integrationer. TITSAM foretog sit kvalitative skøn ud fra disse oplysninger, hvilket er beskrevet i evalueringen af ansøgningen i indstillingsnotatet. Goal System S.L. har ikke angivet driftstimer pr. køretøj i sit ESPD, hvilket ligeledes indgik i skønnet og fremgår eksplicit af indstillingsnotatet.

TITSAM fandt for så vidt INIT Mobility Software GmbH, at referencebeskrivelserne var detaljerede og i høj grad sammenlignelige med det udbudte system, ligesom der var oplyst antal køretøjer for de to referencer og angivet delvise oplysninger om integrationer for en reference. TITSAM foretog sit kvalitative skøn ud fra disse oplysninger, hvilket er beskrevet i evalueringen af ansøgningen i indstillingsnotatet. INIT Mobility Software GmbH har ikke angivet driftstimer pr. køretøj, hvilket ligeledes indgik i skønnet og fremgår eksplicit af indstillingsnotatet.

For MAIOR SRL's vedkommende fandt TITSAM, at referencebeskrivelserne var detaljerede og i høj grad sammenlignelige med det udbudte system, ligesom der var oplyst antal køretøjer og oplysninger om integrationer for alle tre referencer. TITSAM foretog sit kvalitative skøn ud fra disse

oplysninger, hvilket er beskrevet i evalueringen af ansøgningen i indstillingsnotatet. MAIOR SRL har ikke angivet driftstimer pr. køretøj i sit ESPD, hvilket ligeledes indgik i skønnet og fremgår eksplicit af indstillingsnotatet.

Det er således ikke korrekt, når Forsler påstår, at de tre prækvalificerede ansøgere ikke har angivet de efterspurgte oplysninger.

Eftersom de tre prækvalificerede ansøgere i stort omfang har angivet de efterspurgte oplysninger, var TITSAM ud fra den skønsmæssige vurdering af hver reference i stand til at foretage en samlet kvalitativ vurdering af referencernes indhold.

Forsler har hverken afgivet oplysninger om antal køretøjer, driftstimer pr. køretøj eller integrationer. TITSAM har ikke udelukkende baseret sin evaluering af Forslers ansøgning på disse punkter, men på en samlet vurdering af referencerne i overensstemmelse med den angivne metode i udbudsbekendtgørelsen. Henset til, at Forslers referencer fremstod kortfattede og mangelfulde i forhold til de efterspurgte oplysninger, var grundlaget for TITSAM's vurdering af, i hvilken grad de tre referencer demonstrerede færdigheder med sammenlignelige ydelser, dog stærkt begrænset. Det bemærkes, at Forslers reference vedrørende X-Trafik ikke indeholdt beskrivelser af betydning i forhold til Forslers erfaring med opfyldelse af tekniske krav til integrationer med den danske rejseplanlægger og andre rejsesøgesystemer, erfaring med avanceret API-håndtering og systemforståelse eller erfaring med integration mellem planlægningsystemer og rejseplanlægnings-/rejsesøgesystemer.

Loftet på antallet af referencer var ens for alle ansøgere, og en sådan begrænsning udgør ikke et brud på de udbudsretlige principper om ligebehandling og proportionalitet.

TITSAM er enig i, at Forslers støtteenhed opfylder kravet til økonomisk og finansiel kapacitet, og støtteenheden har ikke haft betydning for prækvalifikationen.

TITSAM har foretaget et korrekt og sagligt skøn af ansøgningerne, der ikke hviler på et objektivt forkert grundlag, og som ikke har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregivers skøn.

Sammenfattende var prækvalifikationsbeslutningen af de ovenfor nævnte årsager ikke behæftet med sådanne retlige mangler, at der er grundlag for en annullation af prækvalifikationsbeslutningen. TITSAM har desuden ikke overtrådt udbudslovens §§ 2, 140 eller 171, ligesom TITSAM ikke har overtrådt forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36.

Særligt vedrørende påstand 3 har TITSAM gjort gældende, at klagenævnet ikke kan pålægge TITSAM at gennemføre en ny vurdering af ansøgningerne, da klagenævnet ikke har hjemmel hertil i lov om Klagenævnet for Udbud § 13.

Klagenævnet udtaler

Ad påstand 2

I delkendelsen af 5. december 2025 udtalte klagenævnet bl.a.:

“Ad manglende gennemsigtighed og objektivitet ved referencevurderingen, manglende gennemsigtighed ved vurderingen af teknisk kapacitet og ulige behandling og manglende indsigt ved referencevurderingen

Det omhandlede udbud er omfattet af reglerne i forsyningsvirksomhedsdirektivet. Der er ikke i forsyningsvirksomhedsdirektivet en forpligtelse til at fastlægge og angive en vægtning af de kriterier, som ordregiveren lægger vægt på ved prækvalifikationen, men det skal være gennemsigtigt, hvordan udvælgelsen vil ske.

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

Det er klagenævnets vurdering, at TITSAM i sin evaluering af ansøgningerne har vurdereret ansøgningerne inden for rammerne af de anførte kriterier i udbudsbekendtgørelsens pkt. 5.1.9 og inden for rammerne af TITSAM's skøn, herunder ved at lægge vægt på antal køretøjer, driftstimer pr. køretøj og beskrivelser af integrationer. Klagenævnet har bl.a. lagt vægt på, at det fremgår af udbudsbekendtgørelsen om den

kvalitative vurdering af ansøgernes referencer, at vurderingen ville blive foretaget ud fra, om referencerne demonstrerer relevante erfaringer med sammenlignelige ydelser ud fra en række nærmere angivne kriterier. Der er efter en gennemgang af sagens oplysninger – herunder udbudsbekendtgørelsen, TITSAM's udarbejdede evalueringsrapport og de fremlagte ESPD'er fra de prækvalificerede ansøgere – ikke påvist grundlag for at fastslå, at TITSAM har inddraget usaglige hensyn, har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregivers skøn, eller har handlet i strid med principperne om gennemsigtighed og ligebehandling.

Ad mangelfuld begrundelse for afgørelsen om afvisning

Af lov om Klagenævnet for Udbud § 2, stk. 1, nr. 1, fremgår følgende:

”Afholder en ordregiver et udbud, der er omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivet, skal ordregiveren underrette samtlige berørte ansøgere og tilbudsgivere om, hvilke beslutninger ordregiveren træffer, herunder bl.a. beslutninger om

1) prækvalifikation af virksomheder”

Forsyningsvirksomhedsdirektivets krav til underretningspligt fremgår af direktivets artikel 75, stk. 1, og stk. 2, litra a:

”1. Ordregivende enheder underretter hurtigst muligt hver ansøger og tilbudsgiver om, hvilke afgørelser der er truffet med hensyn til indgåelse af en rammeaftale eller kontrakttildelingen eller optagelse i et dynamisk indkøbssystem, herunder bl.a. begrundelsen for, at de har besluttet ikke at indgå en rammeaftale eller tildele en kontrakt, som har været genstand for en indkaldelse af tilbud, eller at påbegynde proceduren på ny eller at iværksætte et dynamisk indkøbssystem.

2. På anmodning af den berørte ansøger eller tilbudsgiver meddeler den ordregivende enhed hurtigst muligt og under alle omstændigheder senest 15 dage efter modtagelsen af en skriftlig anmodning:

a) alle forbigåede ansøgere, hvorfor deres ansøgning om deltagelse er afvist”

Der er ikke i lov om Klagenævnet for Udbud § 2, stk. 1, nr. 1, eller forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 75, stk. 1, og stk. 2, litra a, krav om, at underretningen om prækvalifikationsbeslutningen skal være ledsaget af en begrundelse.

Klagenævnet bemærker imidlertid, at TITSAM's underretning af 14. oktober 2025 indeholdt et afslag på prækvalifikationsansøgningen, en redegørelse for TITSAM's vurdering af Forslers referencer samt oplysninger om de prækvalificerede ansøgere. Klagenævnet finder på denne baggrund, at underretningen om prækvalifikation ikke har været mangelfuld.

Der er derfor – og da det, som Forsler i øvrigt har anført, ikke kan føre til et andet resultat – på det foreløbigt foreliggende grundlag ikke udsigt til, at påstand 2 vil blive taget til følge.”

Da der ikke under den efterfølgende behandling af sagen er fremkommet oplysninger, som er af væsentlig betydning for sagen, og da de supplerende bemærkninger, som Forsler har indleveret, ikke fører til en anden vurdering, tager klagenævnet ikke påstand 2 til følge.

Ad påstand 3

I delkendelsen af 5. december 2025 udtalte klagenævnet bl.a.:

“Allerede fordi klagenævnet ikke finder grundlag for at tage påstand 2 om annullation af prækvalifikationsbeslutningen til følge, er ikke grundlag for foretagelse af en ny evaluering af de indkomne prækvalifikationsansøgninger.

Der er derfor på det foreløbigt foreliggende grundlag ikke udsigt til, at påstand 3 vil blive taget til følge.

Klagenævnet bemærker i øvrigt, at det ikke ligger inden for klagenævnets reaktionsmuligheder, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1, nr. 3, at pålægge en ordregiver at foretage en fornyet vurdering af prækvalifikationsansøgninger. Også af denne grund er der ikke grundlag for at tage påstanden til følge.”

Da der ikke under den efterfølgende behandling af sagen er fremkommet oplysninger, som er af væsentlig betydning for sagen, og da de supplerende bemærkninger, som Forsler har indleveret, ikke fører til en anden vurdering, tager klagenævnet ikke påstand 3 til følge.

Herefter bestemmes

Klagen tages ikke til følge.

Forsler & Stjerna Konsult AB skal inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse betale 20.000 kr. i sagsomkostninger til Nordjyllands Trafikselskab, Midttrafik, Sydtrafik, Fynbus og BAT – Din bus på Bornholm.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Lise Troelsen