

K E N D E L S E

Gavdi A/S
(advokat Michael Lund Nørgaard, København)

mod

DSB
(advokat Jeppe Lefevre Olsen, Aarhus)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 2021/S 158-419182 af 12. august 2021, offentliggjort den 17. august 2021, udbød DSB en kontrakt om anskaffelse af et standard lønsystem samt konfiguration og vedligeholdelse af DSB's tids-evaluering. Udbuddet var tilrettelagt som et udbud med forhandling med forudgående indkaldelse af tilbud, jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 47.

Ved udløbet af fristen for anmodning om prækvalifikation den 14. september 2021 havde Gavdi A/S ("Gavdi") og UVdata A/S ("UVdata") ansøgt om prækvalifikation. Begge ansøgere opfyldte ifølge DSB udbudsbekendtgørelsens krav vedrørende egnethed og udelukkelsesgrunde, og udbuddet overgik herefter til forhandlingsfasen med Gavdi og UVdata som tilbudsgivere.

Ved udløbet af fristen for afgivelse af endelige tilbud den 28. marts 2022 havde begge virksomheder afgivet tilbud.

Den 31. maj 2022 besluttede DSB at indgå kontrakt med UVdata, og den 29. juni 2022 blev kontakten indgået.

Den 10. juni 2022 indgav Gavdi klage til Klagenævnet for Udbud over DSB. Gavdi fremsatte ved klagens indgivelse anmodning om, at klagenævnet i medfør af lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 2, skulle tillægge klagen opsættende virkning.

Den 14. juni 2022 besluttede klagenævnet, at klagen ikke skulle tillægges opsættende virkning, da betingelsen om uopsættelighed ikke var opfyldt.

Gavdi anmodede i september 2022 DSB om aktindsigt i en række dokumenter vedrørende UVdata, KMD A/S ("KMD") og den indgåede kontrakt, og klagenævnet traf i marts 2023 afgørelse vedrørende Gavdis klage over DSB's afgørelse om aktindsigt.

Gavdi har nedlagt følgende endelige påstande:

Påstand 1a

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at DSB har handlet i strid med de udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed, jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36 samt artikel 78, 79 og 80, jf. udbudsbekendtgørelsens afsnit III.1.2), ved at tildele kontrakt til den vindende tilbudsgiver, UVdata/KMD, uanset at tilbuddet var baseret på KMD's tekniske og faglige formåen, og at den samlede økonomiformåen for koncernen KMD, inklusive datterselskabet UVdata, ikke opfyldte udbuddets mindstekrav til økonomisk og finansiell formåen.

Påstand 1b

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at DSB har handlet i strid med de udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed, jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36 samt artikel 78, 79 og 80, jf. udbudsbekendtgørelsens afsnit III.1.2), ved reelt at tildele kontrakt til KMD, idet KMD ikke var prækvalificeret til at afgive tilbud i udbuddet og ikke opfyldte udbuddets mindstekrav til økonomisk og finansiell formåen.

Påstand 2

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at DSB har handlet i strid med § 14 i bekendtgørelse nr. 1078 af 29. juni 2022 om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester, jf. udbudslovens § 160, forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 82, samt de udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed, jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, ved at fastlægge og beskrive en evalueringsmetode, der ikke var egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Påstand 3

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at DSB har handlet i strid med § 14 i bekendtgørelse nr. 1078 af 29. juni 2022 om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester, jf. udbudslovens § 160, samt de udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed, jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, ved i strid med den beskrevne evalueringsmetode at evaluere underkriteriet ”Kvalitet” uden at prioritere delkriterierne.

Påstand 4

[Frafaldet]

Påstand 5

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at DSB har handlet i strid med forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 89 ved væsentligt at ændre aftalen med UVdata/KMD, herunder ved at forlænge ibrugtagningsdagen yderligere, at lade kontrakten omfatte KMD OPUS og at udvide kontrakten med en række yderligere funktionaliteter, som samlet overstiger 10 % af kontraktværdien og/eller tærskelværdien i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 15.

Påstand 6

Klagenævnet for Udbud skal annullere DSB’s beslutning om at tildele kontrakt til UVdata/KMD, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1.

Påstand 7

Klagenævnet for Udbud skal erklære den ændrede kontrakt mellem DSB og UVdata/KMD for uden virkning, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 17, stk. 1, og pålægge DSB en bøde eller økonomisk sanktion, jf. lov om Klagenævnet for Udbud §§ 19 og 20.

Påstand 8

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at DSB har handlet i strid med de udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed, jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, ved at ændre mindstekrav til leveranceforløb under udbudsprocessen.

Påstand 9

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at DSB har handlet i strid med de udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed, jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 36, ved at acceptere tilbud fra UVdata/KMD, der indeholdt forbehold for kravene til leveranceforløb i form af en betingelse om afholdelse af aktiviteter i leveranceforløbet forud for den i udbuddet angivne dato for underskrivelse af kontrakt.

Påstand 10

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at DSB har handlet i strid med lov om Klagenævnet for Udbud § 11, stk. 2, jf. bekendtgørelse om Klagenævnet for Udbud § 6, ved ikke at fremlægge sagens dokumenter og loyalt redegøre for sagens faktiske omstændigheder.

DSB har vedrørende påstand 1a-3 og 5-9 nedlagt påstand om, at klagen ikke tages til følge. DSB har vedrørende påstand 10 nedlagt påstand om afvisning, subsidiært at påstanden ikke tages til følge.

Sagens nærmere omstændigheder

Af udbudsbekendtgørelsen af 12. august 2021 fremgår bl.a.:

”Del II: Genstand

...

II.2.4) Beskrivelse af udbuddet

Udbuddet omfatter anskaffelse af et standard lønsystem som en Service inkl. integration til Kundens SAP HR-system samt konfiguration og vedligeholdelse af Tidsevaluering.

Kunden udbyder lønsystem og tidsevaluering for at understøtte digitaliseringsstrategien og Den Digitale Arbejdsplads.

For tidsevaluering gælder, at Kundens løsning i fremtiden vil være baseret på S/4 HANA modsat i dag, hvor den nuværende version er på SAP ECC. Tidsevalueringen indebærer en konfiguration af Kundens S/4 HANA.

Følgende opgaveområder og processer skal understøttes af lønsystemet:

- Løn og HR
- Administration af fravær og refusion i lønadministrationsprocessen
- Økonomiforhold
- Afstemning og controlling

Følgende opgaveområde skal understøttes af konfigurationen af Tidsevaluering:

- Tidsevaluering

Ibrugtagningssdagen forventes at være den 1. marts 2023.

Udbuddet vedrører en offentlig kontrakt. Kontrakten indeholder dog rammeaftalelignende elementer, idet det er muligt at tilkøbe nærmere angivne ad hoc ydelser til de fastsatte timepriser for ad hoc bistand.

...

II.2.5) Tildelingskriterier

Prisen er ikke det eneste tildelingskriterium og alle kriterier er udelukkende anført i udbudsdokumenterne

...

II.2.9) Oplysning om begrænsningen af antallet af ansøgere, der vil blive opfordret til at afgive bud eller deltage

Forventet antal ansøgere: 3

Objektive kriterier for valg af det begrænsede antal ansøgere:

Begrænsning af ansøgere, der opfordres til at afgive tilbud, sker efter vurdering af, hvilke ansøgere der har dokumenteret de mest relevante leverancer, jf. punkt III.1.3, af de ydelser, som Kontrakten omfatter, jf. beskrivelsen i punkt II.1.4 og II.2.4.

Relevansvurderingen foretages på baggrund af, hvorvidt referencerne dokumenterer erfaring med levering af funktionelt sammenlignelige ydelser.

Ved vurderingen af, hvilke ansøgere der har dokumenteret de mest relevante leverancer af sammenlignelige ydelser, vurderes det, i hvor høj grad referencerne tilsammen dokumenterer relevant erfaring med at levere de konkret efterspurgte ydelser.

...

Del III: Juridiske, økonomiske, finansielle og tekniske oplysninger

...

III.1.1) Egnethed til at udøve en erhvervsaktivitet, herunder krav om optagelse i erhvervs- eller handelsregistre

Liste over og kort beskrivelse af betingelser: Ansøger skal indgive det fælles europæiske udbudsdokument (herefter ESPD) med angivelse af følgende oplysninger:

...

Hvis ansøger baserer sig på andre enheders økonomiske/finansielle formåen og/eller teknisk/faglige formåen (f.eks. underleverandører eller enheder inden for samme koncern, herunder moder-, søster- eller datterselskaber), skal hver enkelt af disse enheder vedlægge et særskilt ESPD, som omfatter ovennævnte erklæringer.

...

III.1.2) Økonomisk og finansiell kapacitet

Liste over og kort beskrivelse af udvælgelseskriterier:

Ansøger skal indgive det fælles europæiske udbudsdokument (herefter ESPD) med angivelse af følgende oplysninger:

- Ansøgers samlede årsomsætning i de tre seneste disponible regnskabsår
- Ansøgers soliditetsgrad i de tre seneste disponible regnskabsår
- Ansøgers EBIT margin i % i de tre seneste disponible regnskabsår

...

Hvis ansøger baserer sig på andre enheders tekniske og faglige formåen (f.eks. underleverandører eller enheder inden for samme koncern, herunder moder-, søster- eller datterselskaber), skal hver enkelt af disse enheder vedlægge et særskilt fælleseuropæisk udbudsdokument, som omfatter ovennævnte erklæringer.

ESPD fungerer som et foreløbigt bevis for, at ansøger opfylder minimumskrav til egnethed i relation til økonomisk og finansiell kapacitet.

Inden tildelingsbeslutningen skal den tilbudsgiver, som ordregiver har til hensigt at tildele kontrakten til, fremlægge dokumentation for, at oplysningerne i ESPD er korrekte.

Når ordregiver forlanger det, skal der fremlægges følgende dokumentation for økonomisk og finansiell kapacitet:

Omsætning i de tre seneste år: Erklæring om virksomhedens samlede omsætning i de tre seneste disponible årsrapporter/årsregnskaber, afhængig af hvornår virksomheden blev etableret eller startede sin virksomhed, hvis tallene for denne omsætning foreligger.

...

Baserer virksomheden sig på andre enheders økonomiske og finansielle formåen (f.eks. et moder-, søsterselskab eller en underleverandør), skal oplysningerne ligeledes afgives for disse enheder.

Soliditetsgrad i de tre seneste år: Erklæring om virksomhedens egenkapital og aktiver i de tre seneste disponible årsrapporter/årsregnskaber, afhængig af hvornår virksomheden blev etableret, hvis tallene for egenkapital og aktiver foreligger.

...

Baserer virksomheden sig på andre enheders økonomiske og finansielle formåen (f.eks. et moder-, søsterselskab eller en underleverandør), skal oplysningerne ligeledes afgives for disse enheder.

EBIT margin i de tre seneste år: Erklæring om virksomhedens EBIT og nettoomsætning i de tre seneste disponible årsrapporter/årsregnskaber, afhængig af hvornår virksomheden blev etableret, hvis tallene for EBIT og nettoomsætning foreligger.

...

Baserer virksomheden sig på andre enheders økonomiske og finansielle formåen (f.eks. et moder-, søsterselskab eller en underleverandør), skal oplysningerne ligeledes afgives for disse enheder.

For ansøgere, som baserer sig på andre enheders kapacitet til brug for opfyldelse af minimumskravene til egnethed gælder, at ansøger som en del af dokumentationen skal fremlægge en støtteerklæring (se vedlagte støtteerklæring, Bilag H) eller tilsvarende dokumentation, som godtgør, at den pågældende enhed er juridisk forpligtet over for ansøgeren.

...

Mindstekrav til det niveau, der muligvis kræves:

Omsætning i de tre seneste år: Som minimumskrav kræves en samlet årlig omsætning på mindst DKK 62 mio. i hver af de tre seneste disponible årsrapporter/årsregnskaber. Såfremt ansøgeren baserer sig på andre enheders formåen, beregnes omsætningen som ansøgerens og disse andre enheders samlede omsætning i hver af de tre seneste disponible årsrapporter/årsregnskaber. Ved en sammenslutning af virksomheder (f.eks. et konsortium) beregnes omsætningen som virksomhedernes samlede omsætning i hver af de tre seneste disponible årsrapporter/årsregnskaber.

...

Soliditetsgrad i de tre seneste år: Som minimumskrav kræves en soliditetsgrad på mindst 20 % i hver af de tre seneste disponible årsrappor-

ter/årsregnskaber. Soliditetsgraden beregnes som virksomhedens samlede egenkapital i forhold til virksomhedens samlede aktiver, udregnet i procent. Soliditetsgraden udregnes således som $(\text{samlede egenkapital} / \text{samlede aktiver}) \times 100 = \text{soliditetsgrad}$. Såfremt ansøgeren baserer sig på andre enheders formåen, beregnes soliditetsgraden som ansøgerens og disse andre enheders samlede egenkapital i forhold til deres samlede aktiver, udregnet i procent.

...

EBIT margin i de tre seneste år: Som minimumskrav kræves en samlet årlig EBIT margin på 2 % i hver af de tre seneste disponible årsrapporter/årsregnskaber. EBIT margin beregnes som virksomhedens EBIT i forhold til virksomhedens nettoomsætning, udregnet i procent. EBIT margin udregnes således som $\text{EBIT} / \text{nettoomsætning} \times 100 = \text{EBIT margin}$. Såfremt ansøgeren baserer sig på andre enheders formåen, beregnes EBIT margin som ansøgerens og disse andre enheders samlede EBIT i forhold til deres samlede nettoomsætning, udregnet i procent.

...

III.1.3) Teknisk og faglig kapacitet

Liste over og kort beskrivelse af udvælgelseskriterier:

Ansøger skal indgive ESPD med angivelse af følgende oplysninger:

- En liste over de betydeligste sammenlignelige ydelser, jf. punkt II.1.4) og II.2.4), som ansøger har udført i løbet af de sidste 3 år

Kun referencer, der vedrører ydelser, som er udført på ansøgningstidspunktet, vil blive tillagt betydning ved vurdering af, hvilke ansøgere der har dokumenteret de mest relevante leverancer, jf. punkt II.2.9. Hvis der er tale om en igangværende opgave, er det således alene den del af ydelserne, der allerede er udført på ansøgningstidspunktet, som vil indgå i vurderingen af referencen.

Hver reference bedes indeholde en kort beskrivelse af den udførte leverance. Beskrivelsen af leverancen bør indeholde en klar beskrivelse af, hvilke af de under punkt II.1.4) og II.2.4), anførte ydelser, leverancen vedrørte, samt ansøgers rolle(r) i udførelsen af leverancen. Endvidere bedes referencen indeholde den økonomiske værdi af leverancen (beløb), dato for leverancen samt navn på kunden (modtager).

Ved angivelse af dato for leverancen bedes ansøger angive datoen for leverancens påbegyndelse og afslutning. Er dette ikke muligt, f.eks. fordi opgaverne er udført løbende i henhold til en rammeaftale, bedes ansøger i beskrivelsen af leverancen angive, hvordan datoen er angivet.

...

Hvis ansøger baserer sig på andre enheders tekniske og faglige formåen (f.eks. underleverandører eller enheder inden for samme koncern, herun-

der moder-, søster- eller datterselskaber), skal hver enkelt af disse enheder vedlægge et særskilt fælleseuropæisk udbudsdokument, som omfatter ovennævnte erklæringer.

ESPD fungerer som et foreløbigt bevis for, at ansøger opfylder udvælgelseskriteriet, jf. punkt II.2.9.

Inden tildelingsbeslutningen skal den tilbudsgiver, som ordregiver har til hensigt at tildele kontrakten til, fremlægge dokumentation for, at oplysningerne i ESPD er korrekte.

Den vedlagte referenceliste anses for at være den endelige dokumentation for ansøgers tekniske kapacitet. Ansøger vil ikke blive afkrævet yderligere dokumentation for teknisk og faglig kapacitet. Dog forbeholder ordregiver sig ret til at kontakte ansøger eller den i referencen angivne kunde med henblik på at få attesteret oplysningerne om referencen, herunder de for referencen angivne tidspunkter.

For ansøgere, som baserer sig på andre enheders kapacitet til brug for opfyldelse af udvælgelseskriterierne, gælder desuden, at ansøger som en del af dokumentationen skal fremlægge en støtteerklæring (se vedlagte støtteerklæring, Bilag H) eller tilsvarende dokumentation, som godtgør, at den pågældende enhed er juridisk forpligtet over for ansøgeren.

...

Del VI: Supplerende oplysninger

...

VI.3) Yderligere oplysninger:

...

Ansøger skal derfor udfylde ESPD i overensstemmelse med DSB's anvisninger i udbudsbekendtgørelsen. ESPD er fuldintegreret og tilgængeligt via udbudssystemet.”

Af udbudsbetingelsernes pkt. 8 om vurdering af tilbud fremgår, at vurderingen af de endelige tilbud foretages som beskrevet i Bilag A.

I udbudsbetingelsernes bilag A ”Tilbudsevaluering” hedder det bl.a.:

”1. TILDELINGSKRITERIET

Tildelingskriteriet er bedste forhold mellem pris og kvalitet.

Ordregiver vil i den forbindelse lægge følgende underkriterier til grund:

- Kvalitet (35 %)
- Pris (25 %)
- Metode og proces (15 %)

- Drift, vedligeholdelse og servicemål (15 %)
- Kontraktlige vilkår (10 %)

Procentsatserne angiver de enkelte underkriteriers vægt i tilbudsevalueringen. Delkriterierne under hvert underkriterie vægtes indbyrdes lige, medmindre andet er eksplicit angivet.

Mindstekrav indgår ikke i vurderingen.

Ved vurderingen af underkriteriet ”**Kvalitet**” lægges vægt på følgende, der er angivet i prioriteret rækkefølge:

- I hvilket omfang og med hvilket indhold den tilbudte funktionalitet understøtter Kundens processer i forhold til løn og HR, administration af fravær og refusion, økonomiforhold og afstemning og controlling, vurderet på baggrund af de nedenfor angivne krav som angivet i de nævnte bilag og afsnit. Der lægges særlig vægt på, hvorvidt og i hvilket omfang de specifikke funktionsbeskrivelser formål og overordnede krav opfyldes, hvorvidt funktionaliteten er til stede på henholdsvis tilbudstidspunktet, ibrugtagningstidspunktet eller senere:

Bilag	Afsnit	Krav
01A	7.1	1A-32, 1A-33
01A	7.2	1A-34-1A-35
01A	7.3	1A-36-1A-37
01A	7.4	1A-38-1A-39

- I hvilket omfang og med hvilket indhold den tilbudte konfiguration understøtter Kundens processer for Tidsevaluering, vurderet på baggrund af de nedenfor angivne krav som angivet i de nævnte bilag og afsnit. Der lægges særlig vægt på, hvorvidt og i hvilket omfang de specifikke funktionsbeskrivelser formål og overordnede krav opfyldes:

Bilag	Afsnit	Krav
01A	8	1A-40, 1A-41

- I hvilket omfang og med hvilket indhold basiskrav og de generelle krav til funktionalitet opfyldes, vurderet på baggrund af de nedenfor angivne krav som angivet i de nævnte bilag og afsnit, idet der lægges særlig vægt på, i hvilket omfang den tilbudte service er

brugervenlig:

Bilag	Afsnit	Krav
01A	5	1A-10, 1A-11, 1A-12, 1A-13
01A	6.1	1A-14, 1A-15, 1A-16, 1A-17, 1A-18, 1A-19, 1A-20, 1A-21, 1A-22, 1A-23, 1A-24
01A	6.2	1A-25
01A	6.3	1A-26, 1A-27
01A	6.4	1A-28, 1A-29
01A	6.5	1A-30
01A	6.6	1A-31

- I hvilket omfang og med hvilket indhold målsætninger og it-arkitektur for udbuddet opfyldes, idet der lægges vægt på opfyldelsen af kravene som angivet i det nedenfor anførte bilag og afsnit:

Bilag	Afsnit	Krav
01A	4.1	1A-1
01A	4.2.1	1A-2
01A	4.2.2	1A-3, 1A-4, 1A-5, 1A-6

- I hvilket omfang og med hvilket indhold kravene til brugeradministration, informationssikkerhed, dokumentation, åbne standarder, forhold vedr. it-arkitektur og tilgangsmuligheder, integrationer, tilkøbsydelser, Optioner og projektmodel opfyldes, vurderet på baggrund af de nedenfor angivne krav som angivet i de nævnte bilag og afsnit, idet der lægges særlig vægt på, i hvilken grad Leverandøren sikrer en sikker, stabil og kompetent leverance til Kunden, både ved etablering og drift:

Bilag	Afsnit	Krav
01A	9.1	1A-42, 1A-43, 1A-44, 1A-45, 1A-46, 1A-47, 1A-48, 1A-49, 1A-50, 1A-51, 1A-52

Bilag	Afsnit	Krav
01A	9.2	1A-53, 1A-54, 1A-55, 1A-56, 1A-57, 1A-58, 1A-59, 1A-60, 1A-61, 1A-62
01A	9.3	1A-63, 1A-64, 1A-65, 1A-66, 1A-67
01A	9.4	1A-68
01A	9.5	1A-69, 1A-70
01A	9.5.1	1A-69, 1A-70
01A	10.1	1A-73, 1A-74
01A	10.1.1	1A-75
01A	10.1.2	1A-76
01A	11.1 (Option)	1A-77
01A	11.2 (Option)	1A-78
01A	11.3 (Option)	1A-79
01A	12	1A-80

Ovenstående vurderes på baggrund af tilbudsgivers besvarelser af Kundens krav i bilag 1B.

Ved vurderingen af underkriteriet ”**Pris**” lægges vægt på den laveste samlede tilbudstekniske pris, opgjort i overensstemmelse med vejledningen til bilag 8 (Priser) og beregnet og anført i bilag 8A.

...

2. EVALUERINGSMETODE

Evaluerings af de modtagne konditionsmæssige tilbud foretages på baggrund af ovenstående vurderingsgrundlag i overensstemmelse med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet.

2.1 Evaluering af underkriteriet ”Pris”

Evalueringen inden for underkriteriet ”Pris” foretages ud fra den samlede tilbudstekniske pris. Der tildeles points for underkriteriet ved brug af følgende pointmodel, hvor point afgives på en skala fra 0-8, og hvor 8 er maksimumpoint.

Den laveste samlede tilbudstekniske pris tildeles automatisk maksimumpoint. De øvrige samlede tilbudstekniske priser gives point ud fra en relativ pointmodel efter følgende formel:

$$\text{Tilbuddets point} = \text{Maksimumpoint} \times \left(\frac{\text{Laveste tilbudspris}}{\text{Tilbuddets pris}} \right)$$

Point afrundes til et tal med 2 decimaler.

Det beregnede point for underkriteriet ”Pris”, jf. ovenstående, indgår herefter i sammenstillingen med point for vurderingen af de kvalitative underkriterier.

2.2 Evaluering af de kvalitative kriterier

For underkriterierne ”Kvalitet”, ”Metode og proces” og ”Drift, vedligeholdelse og servicemål” foretages der for hvert af de tilhørende delkriterier en samlet vurdering af det kvalitativt tilbudte ud fra de enkelte delkriteriers evalueringsindhold. Evalueringen af det enkelte delkriterium inden for de kvalitative underkriterier resulterer således i en samlet skønsmæssig bedømmelse for hvert delkriterium.

Det er Ordregivers vurdering, at eventuelle forbehold til de i Kontrakten og Databehandleraftalen (bilag 11) nævnte bestemmelser ikke sagligt og objektivt kan prissættes af Ordregiver. For kategorisering, der anvendes som støtte for vurderingen, der resulterer i en samlet skønsmæssig bedømmelse:

- Kategori A: Væsentlig forringelse af Kundens retsstilling
- Kategori B: Forringelse af Kundens retsstilling
- Kategori C: Redaktionelle og/eller mindre betydende ændringer i forhold til Kundens retsstilling.

På baggrund af de ovenfor angivne vurderinger foretages der herefter en samlet verbal vurdering for hvert af de kvalitative underkriterier, der således er udtryk for den samlede kvalitative evaluering for underkriteriet. Vurderingen er absolut, hvilket indebærer, at hvert tilbud vurderes særskilt i forhold til de stillede krav.

Der vil ved vurderingen blive anvendt en pointmodel, der udmønter den verbale vurdering af det enkelte underkriterium i et point.

Der gives således for hvert enkelt kvalitativt underkriterium et point på en skala fra 0 til 8, hvor 0 er laveste og 8 er højeste point-score:

Vurdering af det kvalitativt tilbudte i forhold til de stillede krav	Point
Bedst mulige opfyldelse af kriteriet	8
Glimrende opfyldelse af kriteriet	7
God opfyldelse af kriteriet	6
Over middel opfyldelse af kriteriet	5
Middel/tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet	4
Under middel opfyldelse af kriteriet	3
Mindre tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet	2
Ringe opfyldelse af kriteriet	1
Dårlig opfyldelse af kriteriet (men konditionsmæssigt tilbud)	0

For hvert af de til et underkriterium hørende delkriterier er der foretaget en samlet vurdering af det kvalitativt tilbudte indenfor delkriteriet. Evalueringen af det enkelte delkriterium resulterer således i en samlet skønsmæssig bedømmelse på baggrund af vurderingerne af delkriterierne, der udmønter sig i en samlet pointtildeling for underkriteriet.

Den samlede vurdering af et underkriterium foretages således på baggrund af en samlet vurdering af delkriterierne, der udmøntes i den samlede kvalitative evaluering for underkriteriet.

Point gives i hele tal.

2.3 Vægtning og sammenstilling af kriterier

De tildelte point for de kvalitative underkriterier og underkriteriet pris vægtes herefter med det enkelte underkriteriums angivne vægtning ovenfor, hvorved de vægtede point fremkommer.

For at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud ud fra tildelingskriteriet ”bedste forhold mellem pris og kvalitet”, lægges de vægtede point sammen, hvorved tilbuddet med højeste antal vægtede point, findes, og som dermed er det tilbud, der giver det ”Bedste forhold mellem pris og kvalitet”.

2.4 Hvis den angivne evalueringsmetode viser sig at være uanvendelig

Hvis den ovenfor beskrevne evalueringsmetode viser sig at være uegnet, er udgangspunktet, at udbuddet skal aflyses og udbuddet må gå om, medmindre en ændring af evalueringsmetoden ikke har forvredet konkurrencen og ej heller har haft betydning for kredsen af økonomiske aktører.”

Af kravspecifikationen fremgår bl.a.:

”4.2 It-arkitektur

4.2.1 Kundens it-arkitektur

...

Krav nr. 1A-2	
Kategori	Krav
Beskrivelse	Det er et krav, at Systemet og konfiguration af Tidsevaluering understøtter Kundens it-arkitektur.

4.2.2 Systemets og konfiguration af Tidsevalueringens it-arkitektur

Krav nr. 1A-3	
Kategori	Krav
Beskrivelse	Det er et krav, at Systemet fremstår som ét sammenhængende System. Konfiguration af Tidsevaluering baseres på Kundens SAP-plattform selvstændigt, men således at integration imellem Kundens SAP-plattform og Systemet forberedes.

...

5. BASISKRAV

...

Krav nr. 1A-11	
Kategori	Krav

Beskrivelse	Det er et krav, at Leverandøren leverer Systemet baseret på et standardsystem og som en Service.
-------------	--

...

10. TILKØBSYDELSER

10.1 Uddannelse

Leverandøren skal kunne levere uddannelse i forbindelse med ibrugtagningen og brugen af Systemet.

Krav nr. 1A-73	
Kategori	Krav
Beskrivelse	Det er et krav, at uddannelsen forstås af kompetente undervisere med minimum to års erfaring i undervisning og brugen af Systemet.

Krav nr. 1A-74	
Kategori	Krav
Beskrivelse	Det er et krav, at uddannelsen gennemføres, så der i uddannelsen er fokus på, at de enkelte moduler (fx løn, refusion, tidsevaluering) er en integreret del af det samlede System og konfiguration af Tidsevaluering, så der samtidig undervises specifikt i forhold til modulet og generelt i forhold til det samlede System.

”

Af udbudsbetingelsernes bilag B ”Yderligere oplysninger” fremgår bl.a.:

”4.1.1 Mindstekrav

Ved et mindstekrav (MK) forstås ufravigelige krav, som ikke kan ændres under udbudsprocessen, jf. dog punkt 5.3, 2. afsnit, og som skal være opfyldt af tilbudsgiverne i det endelige tilbud. Mindstekrav (MK) indgår således ikke i tilbudsevalueringen. Det er i udbudsmaterialet angivet, hvilke krav der er mindstekrav (MK).

...

5.3 Ændringer i udbudsmaterialet

...

På baggrund af forhandlingen kan ordregiver vælge, med respekt for ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet, at ændre indholdet af krav eller frafalde et eller flere krav. Ordregiver kan også tilføje nye krav i løbet af forhandlingsfasen.

Ordregiver kan ikke ændre mindstekrav (MK) eller grundlæggende elementer i det oprindeligt udsendte udbudsmateriale. Sproglige præciseringer, rettelser af åbenlyse fejl og uhensigtsmæssigheder mv. kan dog altid foretages, forudsat at dette kan ske uden konkurrencefordrejning og uden forskelsbehandling af tilbudsgiverne.”

Af udbudsbetingelsernes bilag C ”Forhandlingsfasen” fremgår:

”...

Kontraktindgåelse

<u>Medio maj 2022</u>	<u>Forventet tidspunkt for meddelelse om kontrakttildeling</u>	<u>Ordregiver</u>
<u>Medio til ultimo maj 2022</u>	<u>Stand still periode</u>	<u>Ordregiver</u>
<u>Ultimo maj 2022</u>	<u>Forventet kontraktindgåelse</u>	<u>Ordregiver og den tilbudsgiver, der får tildelt kontrakten</u>

...”

Af udbudsmaterialets bilag 2 ”Hovedtidsplan og detaljeret tidsplan” fremgår om den oprindelige hovedtidsplan bl.a.:

”Ibrugtagningsdagen er den 1. 3 2023

...

Mindstekrav

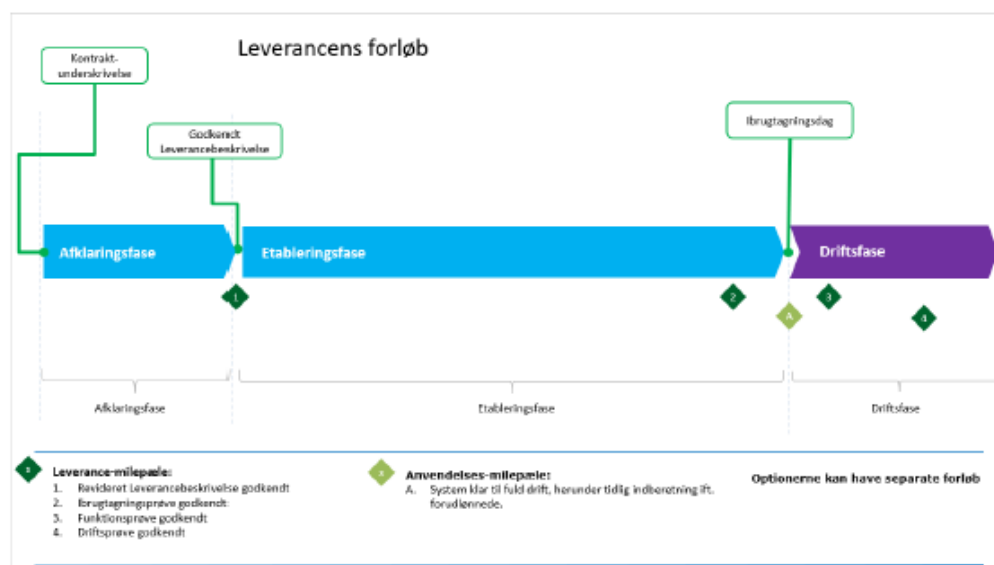
Bilaget indeholder **mindstekrav**. For mindstekrav gælder, at et mindstekrav **skal** opfyldes. Opfyldes et mindstekrav ikke, betragtes tilbuddet som ikke-konditionsmæssigt og vil som følge heraf blive afvist. Mindstekrav er angivet i bokse og mærket med ”**Mindstekrav**”.

...

1. Leveranceforløb

Mindstekrav: Det i Kontrakten med bilag, herunder nærværende bilag, beskrevne leveranceforløb skal overholdes.

Leveranceforløbet er illustreret i følgende figur med markering af de væsentligste milepæle i forløbet:



Leverandøren skal etablere Systemet og konfiguration af Tidsevaluering efter et leveranceforløb i overensstemmelse med ovenstående principper – herunder tidsmæssig placering - som angivet i illustrationen.

Systemet og konfiguration af Tidsevaluering skal være klar til fuld drift på Ibrugtagningsdagen d. 1. marts 2023.

...

5. HOVEDTIDSPLAN

Hovedtidsplanen ser således ud:

...

Aktivitet	Ansvarlig	Termin
Ibrugtningsprøve (ønskes 8 uger før Ibrugtningsdag)		
Ibrugtningsdag og herunder Systemet klar til håndtering af forudlønnede		1. 3. 2023
Funktionsprøve tidligst (ønskes tidligst 1 måned efter Ibrugtningsdagen)		
Driftsprøve godkendt		[Udfyldes af tilbudsgiver]

”

Hovedtidsplanen, herunder ibrugtningsdagen, blev ændret under udbudsprocessen således, at følgende herefter fremgik af udbudsbetingelserne:

”Ibrugtningsdagen er den 1. 6 2023. Der forventes fra Kundens side en realistisk og robust plan for at opnå dette.

...

1. Leveranceforløb

...

Systemet og konfiguration af Tidsevaluering skal være klar til fuld drift på Ibrugtningsdagen d. 1. juni 2023.”

Af vejledningen til ”Hovedtidsplan og detaljeret tidsplan” fremgår bl.a.:

”Detaljeret tidsplan

Herudover skal tilbudsgiver i forbindelse med tilbudsafgivelsen udarbejde en detaljeret tidsplan for Systemet og konfiguration af Tidsevaluering.

Den detaljerede tidsplan skal omfatte konkrete datoer.

Den detaljerede tidsplan skal udarbejdes på baggrund af hovedtidsplanen og kan vedlægges i et af tilbudsgiver valgt format.

Den detaljerede tidsplan bliver endeligt udarbejdet og godkendt i afklaringsfasen.

Eventuelle bindinger mv.

Af hovedtidsplanen og den detaljerede tidsplan skal følgende fremgå, såfremt det er relevant:

- Eventuelle bindinger i hovedtidsplanen/den detaljerede tidsplan
- Eventuelle forudsætninger for hovedtidsplanen/den detaljerede tidsplan

...

Mindstekrav

Bilaget indeholder **mindstekrav**. For mindstekrav gælder, at et mindstekrav **skal** opfyldes. Opfyldes et mindstekrav ikke, betragtes tilbuddet som ikke-konditionsmæssigt og vil som følge heraf blive afvist. Mindstekrav er angivet i bokse og mærket med ”**Mindstekrav**”.

Af UVdatas ESPD fremgår (svar er gengivet i kursiv):

”Del II: Oplysninger om den økonomiske aktør

...

C: Oplysninger om udnyttelse af andre enheders kapacitet

Den økonomiske aktør stoler på kapaciteten

Baserer den økonomiske aktør sig på andre enheders kapacitet for at opfylde udvælgelseskriterierne i del IV og de kriterier og regler, der eventuelt er fastsat, jf. del V nedenfor?

Har tilbudsgiveren svaret? *Ja*

...

Del IV: Udvalgelseskriterier

...

B: Økonomisk og finansiel formåen

I artikel 58, stk. 3, i direktiv 2014/24/EU fastsættes følgende udvælgelseskriterier

Samlet årsomsætning

Den økonomiske aktørs samlede årsomsætning for det antal regnskabsår, der anmodes om i den relevante meddelelse, i udbudsdokumenterne eller i ESPD, er som følger:

Beløb	Valuta	Startdato	Slutdato
██████	DKK	01-04-2020	31-03-2021
██████	DKK	01-04-2019	31-03-2020
██████	DKK	01-01-2018	31-03-2019

...

Finansielle nøgletal

For så vidt angår de finansielle nøgletal (såsom forholdet mellem aktiver og passiver), der er anført i den relevante meddelelse, i udbudsdokumenterne eller i ESPD, erklærer den økonomiske aktør, at de faktiske værdier for de nøgletal, der anmodes om, er som følger:

Nøgletal:	Beskrivelse:
██████	Soliditetsgrad i procent 2020/21
██████	Soliditetsgrad i procent 2019/20
██████	Soliditetsgrad i procent 2018/19
██████	EBIT Margin i procent 2020/21
██████	EBIT Margin i procent 2019/20
██████	EBIT Margin i procent 2018/19

”

Af bilag 1B i UVdatas tilbud fremgår bl.a.:

”2. OVERORDNET YDELSES- OG SERVICEBESKRIVELSE

Nærværende indledning har til formål kort at beskrive de ydelser og services, som indgår i Leverandørens besvarelse. De nærmere detaljer udfoldes i de respektive kravbesvarelser.

Sikker og effektiv afvikling af lønudbetaling

Leverandøren tilbyder Kunden en implementering af KMD Payroll Cloud (Herefter: KPC), herunder en automatiseret refusionsløsning, drevet og vedligeholdt af Leverandøren og med integration til Kundens HR, tid og finanssystemer. Ydermere tilbydes integrationer fra Leverandørens

lønløsning til relevante tredjepartssystemer, herunder SKAT, Feriekonto, Nets m.fl.

...

Navn for processen Lønadministration – Specifikke krav til Systemet Lønadministration	Kravopfyldelse Ja / Delvist/Nej
...	...
45. Systemet skal kunne håndtere alle afvigende lønforhold, der er gældende for Tjenestemandssatte, herunder forud løn, automatisk procentregulering, faste pensionsgrundlag, pensionsordningen M-pension (Tjenestemænd overgået til ny løn) mm.	Ja Lønssystemet understøtter forud løn samt faste pensionsgrundlag. KPC indeholder i dag ikke funktionalitet til Tjenestemænd ud over Statens ferieaftale, men Leverandøren har andre lønssystemer, som indeholder denne funktionalitet og har derfor viden på området. Leverandøren vil udvikle KPC til håndtering af Tjenestemænd jf. punkt 45 for de ansatte. Kravet vil derfor være opfyldt inden Kunden skal bruge systemet.

”

Af tilbuddet fra UVdata fremgår om baggrunden for valg af en konstellation, hvor UVdata baserer sig på KMD's tekniske og faglige formåen:

”Jf. Kundens Udbudsbekendtgørelse punkt III.1.2 omhandlende økonomisk og finansiell kapacitet, er følgende mindstekrav opstillet:

- En samlet årlig omsætning på mindst DKK 62 mio. i hver af de tre seneste disponible årsrapporter
- En soliditetsgrad på mindst 20% i hver af de tre seneste disponible årsrapporter
- En samlet årlig EBIT margin på 2% i hver af de tre seneste disponible årsrapporter

KMD opfylder ikke det opstillede krav til EBIT margin i regnskabsåret 2020/21 og 2018/19 som følge af ekstraordinære forhold, herunder:

...

På den baggrund har man valgt at lade UV Data basere sig på KMD's tekniske og faglige formåen, hvilket ikke anses for værende begrænsende for den leverance, KMD ville kunne tilbyde, og ved eventuel tildeling, levere."

Af KMD's ESPD fremgår (svar er gengivet i kursiv):

"Del II: Oplysninger om den økonomiske aktør
...

C: Oplysninger om udnyttelse af andre enheders kapacitet

Den økonomiske aktør stoler på kapaciteten

Baserer den økonomiske aktør sig på andre enheders kapacitet for at opfylde udvælgelseskriterierne i del IV og de kriterier og regler, der eventuelt er fastsat, jf. del V nedenfor?

Har tilbudsgiveren svaret? *Nej*

...

Del IV: Udvalgelseskriterier

...

C: Teknisk og faglig formåen

...

For så vidt angår tjenesteydelseskontrakter: udførelse af tjenesteydelser af den anførte type

Kun for så vidt angår offentlige tjenesteydelseskontrakter: I referenceperioden har den økonomiske aktør leveret følgende betydelige tjenesteydelser af den anførte type. Ordregivende myndigheder kan kræve op til tre års erfaring og tillade, at der tages hensyn til erfaring, som ikke er indhøstet inden for de seneste tre år

[...]"

Forud for tildelingen anmodede DSB – i overensstemmelse med udbudsbekendtgørelsens Del III.1.2 – UVdata om dokumentation for, at UVdata opfyldte mindstekravene til økonomisk og finansiell kapacitet. UVdata fremsendte i første omgang årsrapporter for de relevante regnskabsår. Årsrapporterne angav imidlertid kun oplysninger om bruttofortjeneste og ikke omsætning, og DSB anmodede derfor om supplerende dokumentation i form af en revisorerklæring. UVdata fremsendte herefter en erklæring, som er fremlagt for klagenævnet i en fortrolig version. Det fremgår af erklæringen, at UVdata

de seneste tre år havde en årsomsætning på over mindstekravet på 62 millioner kroner, en EBIT-margin over mindstekravet på 2 % og en soliditetsgrad over mindstekravet på 20 %.

Den 30. november 2021 afholdt Gavdi og DSB det første forhandlingsmøde. Af referatet fra mødet fremgår bl.a.:

”Feedback

I forhold til det afgivne tilbud ser vi generelt behov for:

...

- Vi har behov for, at Gavdi stiller med en konkret beskrevet løsning med forudsætninger for DSB’s deltagelse, således at vi har et samlet tilbud der kan vurderes. Og med klar beskrivelse af hvilke krav Gavdi stiller til DSB.
- Vi ser et behov for uddybende redegørelser i bilag 1B.”

Den 23. februar 2022 afholdt Gavdi og DSB deres andet forhandlingsmøde. Af referatet fra mødet fremgår bl.a.:

”Bilag 1B:

▪ Generelt:

Tilbuddet fremstår i relation til besvarelsen af kravene til integrationer på nogle områder inkonsistent og overordnet. Tilbudsgiver bedes derfor redegøre for integrationsarkitekturen og uddybe valg af teknologi pr. interface i relation til besvarelsen af krav 1A-2, 1A-3, 1A-4, 1A-5, 1A-6, 1A-24, 1A-28, 1A-29, 1A-40, 1A-62, 1A-70, 1A-71. Redegørelsen bedes understøttet af illustrationer i form af arkitektur tegninger og oversigter, der også giver overblik over ansvar i forbindelse med etablering af integrationer.”

Af DSB’s evaluering af de modtagne tilbud fra Gavdi og UVdata fremgår vedrørende underkriteriet ”Kvalitet”:

”Vurderingen ser således ud, idet der ved vurderingen af underkriteriet ”**Kvalitet**” lægges vægt på følgende, der er angivet i prioriteret rækkefølge:

Kriterium	Gavdi	UVDATA															
I hvilket omfang og med hvilket indhold den tilbudte funktionalitet understøtter Kundens processer i forhold til løn og HR, administration af fravær og refusion, økonomiforhold og afstemning og controlling, vurderet på baggrund af de nedenfor angivne krav som angivet i de nævnte bilag og afsnit. Der lægges særlig vægt på, hvorvidt og i hvilket omfang de specifikke funktionsbeskrivelser formål og overordnede krav opfyldes, hvorvidt funktionaliteten er til stede på henholdsvis tilbudstidspunktet, ibrugtagningstidspunktet eller senere: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bilag</th><th>Afsnit</th><th>Krav</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>01A</td><td>7.1</td><td>1A-32, 1A-33</td></tr> <tr> <td>01A</td><td>7.2</td><td>1A-34, 1A-35</td></tr> <tr> <td>01A</td><td>7.3</td><td>1A-36, 1A-37</td></tr> <tr> <td>01A</td><td>7.4</td><td>1A-38, 1A-39</td></tr> </tbody> </table>	Bilag	Afsnit	Krav	01A	7.1	1A-32, 1A-33	01A	7.2	1A-34, 1A-35	01A	7.3	1A-36, 1A-37	01A	7.4	1A-38, 1A-39	Tilbudsgiver angiver at opfylde alle 8 krav. Krav 32 I forhold til tilbudsgivers tilbudte understøttelse af Kundens opgaver beskrevet i funktionsbeskrivelsen for Lønadministration kan det konstateres at: • Systemet understøtter funktionalitet, som sikrer, at Kunden kan administrere sin lønadministration og processer. • Systemet understøtter udbetaling af korrekt løn og udførelse af de nødvendige administrative op-	Tilbudsgiver angiver at opfylde 6 krav fuldt, mens 2 krav er delvist opfyldt. Krav 32 I forhold til tilbudsgivers tilbudte understøttelse af Kundens opgaver beskrevet i funktionsbeskrivelsen for Lønadministration kan det konstateres at: • Systemet understøtter mulighed for håndtering af delopgaver og processer ift. ansættelser, ændringer, fratrædelser samt løbende lønadministration. • Det er Kundens ansvar at oprette/rette data, medvirke til at pro-
Bilag	Afsnit	Krav															
01A	7.1	1A-32, 1A-33															
01A	7.2	1A-34, 1A-35															
01A	7.3	1A-36, 1A-37															
01A	7.4	1A-38, 1A-39															

	gaver. Ifm. lønprocesser er rolle og ansvarsfordeling mellem tilbudsgiver og Kunden beskrevet meget kortfattet. • Systemet understøtter mulighed for administration af lønprocessen. Det er ikke beskrevet præcist, hvorvidt Kunden er bundet til fastlagte arbejds gange samt hvorvidt Kunden selv kan ændre arbejds gange. • Kravet om kontekstbaseret levering af services er opfyldt, men det fremgår ikke, hvordan kravet opfyldes. • Systemets Payroll Control Center understøtter mulighed for at automatisere systemkontroller. • Systemet understøtter mulighed for indberetning af data ved kilden (Kundens S/4), enten via tilbudsgivers Services	ces og retningslinjekonfiguration i Payroll Control Center understøtter Kundens behov, afvikle test og produktive lønkørsler og kontrollere kvitterings svar fra 3. parter mm. • Det er tilbudsgivers ansvar at rekvirere/indlæse skattekort, sikre at planlagte lønkørsler afvikles korrekt, afvikle bogføring samt øvrig efterbehandling såsom lønsedler, betalingsfil, skat mm. • Systemet benytter forskellige flows afhængig af aktivitet, f.eks. ansættelse, ændring eller fratrædelse. • Adgang til Systemet defineres via specifikke roller, som derefter tildeles den enkelte bruger. • Systemets Payroll Control Center sikrer en styret proces ifm. lønkørslerne, herunder også automatiserede kontroller.
--	--	---

	eller via nye Services. • Systemet understøtter processen ansættelse. Processen påbegyndes i Kundens S/4 og færdigbehandles i Systemet. • Systemet understøtter processen ændringer til ansættelse. Afhængig af ændringens karakter vil nogle ændringer skulle påbegyndes i Kundens S/4 og andre udelukkende i Systemet. • Systemet understøtter processen fratrædelse. Processen påbegyndes i Kundens S/4 og færdigbehandles i Systemet. • For dele af lønadministrationen vil der være behov for konfiguration af Systemet. Det er ikke beskrevet præcist, hvilke dele det drejer sig om. • Systemet understøtter oprettelse samt ændring af	• Fejllister registreres i et indbygget Audit værktøj. • Systemet understøtter mulighed for via integration at modtage data fra Kundens S/4. • Ansættelsesprocessen starter i Kundens S/4. Data overføres via IDocs til Systemet, hvorefter lønaktivering afsluttes og lønsimulering gennemføres for controlling. • Systemet understøtter mulighed for ændringer i ansættelser, herunder retro-beregninger, simulering af løn for controlling, medarbejdere på særlige vilkår mm. • Systemet understøtter mulighed for fratrædelser forud og bagud i tid og på en hvilken som helst dato. Afregning af saldi håndteres ifm. fratrædelse. • Systemet understøtter også processer vedr. virksomhedsoverdragelse og dødsfald.
--	---	---

	diverse lønarter, herunder også genberegning tilbage i tiden. • Tilbudsgiver angiver, at processen for rejseafregning er opfyldt, men det fremgår ikke præcist, hvordan processen understøttes. ... Krav 39 Tilbudsgiver angiver at imødekomme Kundens specifikke krav beskrevet i funktionsbeskrivelsen for Afstemning og controlling på følgende vis: • 5 specifikke krav imødekommes • 0 specifikke krav imødekommes delvist • 0 specifikke krav er ikke imødekommet. I forhold til understøttelse af Kundens specifikke krav beskrevet i funktionsbeskrivelsen for Af-	Via Payroll Control Center er det muligt at modtage notifikationer ved f.eks. fratrædelser. • Det er muligt at foretage off-cycle lønkørsler, benytte retro-beregninger, overføre via Nemkonto, håndtere negativ løn, håndtere processer vedr. Skat, ferie, pensioner, seniorordning, fritvalg, ATP mm. • Tilbudsgiver sikrer løbende vedligeholdelse af Systemet ift. overenskomster, lokalaftaler og politikker. • Systemet understøtter mulighed for filupload fra Kundens S/4 ift. Indberetning til eIndkomst. Krav 33 Tilbudsgiver angiver at imødekomme Kundens specifikke krav beskrevet i funktionsbeskrivelsen for Lønadministration på følgende vis: ...
--	---	--

	stemning og controlling kan det konstateres at der tilbydes: • At generere og gemme diverse udtræk. • Anvendelse af 13. lønkørsel. • I én rapport at vise efterreguleringer for den periode, det vedrører. For de fuldt imødekomne specifikke krav bemærkes det at: • Systemet understøtter mulighed for at generere og gemme diverse udtræk. • Systemet understøtter mulighed for anvendelse af 13. lønkørsel. • Systemet understøtter mulighed for i én rapport at vise efterreguleringer for den periode, det vedrører. • Systemet understøtter mulighed for at danne diverse rapporter.	For de fuldt opfyldte krav bemærkes det at: ... • Systemet understøtter pt. ikke funktionalitet til Tjenestemænd. Tilbudsgiver vil inden ibrugtagningsdatoen udvikle funktionalitet til håndtering af Tjenestemænd. ... Krav 39 Tilbudsgiver angiver at imødekomme Kundens specifikke krav beskrevet i funktionsbeskrivelsen for Afstemning og controlling på følgende vis: • 5 specifikke krav imødekommes • 0 specifikke krav imødekommes delvist • 0 specifikke krav er ikke imødekommet. I forhold til understøttelse af Kundens specifikke krav beskrevet i funktionsbeskrivelsen for Afstemning og controlling kan det
--	--	--

	• Systemet understøtter ikke en liste til brug for arbejdsmarkedets feriefond. Det er ikke beskrevet præcist, hvorvidt Systemet understøtter kravet. Samlet angiver tilbudsgiver at opfylde alle krav vedr. funktionalitet, der understøtter kundens processer i forhold til løn og HR, administration af fravær og refusion, økonomiforhold og afstemning og controlling. Det tilbudte indhold imødekommer i stor udstrækning kravene. Dog gælder det for en lang række specifikke krav, at det ikke er angivet, hvordan kravene imødekommes, hvilket i mindre grad giver indsigt i det tilbudte. Tilbudsgiver angiver, at størstedelen af funktionaliteten er til stede på tilbudstidspunktet, mens ganske lidt funktionalitet først er til stede på ibrugtagningstidspunktet.	konstateres at der tilbydes: • At generere og gemme diverse udtræk. • Anvendelse af 13. lønkørsel. • At trække data for såvel originalperiode som retroperioder med angivelse af dato. • At benytte diverse lønartsrapporter samt feriepenge-tilgodehavende liste. For de fuldt imødekomne specifikke krav bemærkes det at: • Systemet understøtter mulighed for at generere og gemme diverse udtræk. • Systemet understøtter mulighed for anvendelse af 13. lønkørsel. • Systemet understøtter mulighed for at danne og gemme diverse udtræk. • Systemet understøtter mulighed for at trække data for såvel original-
--	---	--

Kriterium	Gavdi	UVDATA
		periode som retroperioder med angivelse af dato. • Systemet understøtter mulighed for at benytte diverse lønartsrapporter samt feriepengetilgodehavende liste. Samlet angiver tilbudsgiver at opfylde næsten alle krav vedr. funktionalitet der understøtter kundens processer i forhold til løn og HR, administration af fravær og refusion, økonomiforhold og afstemning og controlling. Enkelte krav angives at være delvist opfyldt, hvor det dog vurderes, at den delvise opfyldelse kun i meget begrænset grad har indflydelse på den samlede kravopfyldelse. Det tilbudte indhold imødekommer i meget vid udstrækning kravene. Tilbudsgiver angiver, at størstedelen af funktionaliteten er til stede på tilbudstidspunktet, mens ganske lidt funktionalitet først er til stede på ibrugtagningstidspunktet.

Kriterium	Gavdi	UVDATA						
I hvilket omfang og med hvilket indhold den tilbudte konfiguration understøtter Kundens processer for Tidsevaluering, vurderet på baggrund af de nedenfor angivne krav som angivet i de nævnte bilag og afsnit. Der lægges særlig vægt på, hvorvidt og i hvilket omfang de specifikke funktionsbeskrivelser formål og overordnede krav opfyldes <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bilag</th><th>Afsnit</th><th>Krav</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>01A</td><td>8</td><td>1A-40, 1A-41</td></tr> </tbody> </table>	Bilag	Afsnit	Krav	01A	8	1A-40, 1A-41	Tilbudsgiver angiver at opfylde begge krav Krav 40 ... Krav 41 ... Samlet angiver tilbudsgiver, at den tilbudte konfigurations understøttelse af kundens processer for tidsevaluering opfylder begge krav. Det tilbudte indhold imødekommer i en vis udstrækning kravene. Dog gælder det for en række specifikke krav, at det ikke er angivet eller i begrænset grad er angivet, hvordan kravene imødekommes, hvilket i mindre grad giver indsigt i det tilbudte.	Tilbudsgiver angiver at opfylde begge krav Krav 40 ... Krav 41 ... Samlet angiver tilbudsgiver, at den tilbudte konfigurations understøttelse af kundens processer for tidsevaluering opfylder begge krav. Det tilbudte indhold imødekommer i en meget vid udstrækning kravene. Dog gælder det for enkelte specifikke krav, at det i begrænset grad er angivet, hvordan kravene imødekommes. Det vurderes dog kun i meget begrænset grad at have indflydelse på den samlede kravopfyldelse.
Bilag	Afsnit	Krav						
01A	8	1A-40, 1A-41						
...	...	...						

Kriterium	Gavdi	UVDATA																								
I hvilket omfang og med hvilket indhold basiskrav og de generelle krav til funktionalitet opfyldes, vurderet på baggrund af de nedenfor angivne krav som angivet i de nævnte bilag og afsnit, idet der lægges særlig vægt på, i hvilket omfang den tilbudte service er brugervenlig <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bilag</th><th>Afsnit</th><th>Krav</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>01A</td><td>5</td><td>1A-10, 1A-11, 1A-12, 1A-13</td></tr> <tr> <td>01A</td><td>6.1</td><td>1A-14, 1A-15, 1A-16, 1A-17, 1A-18, 1A-19, 1A-20, 1A-21, 1A-22, 1A-23, 1A-24</td></tr> <tr> <td>01A</td><td>6.2</td><td>1A-25</td></tr> <tr> <td>01A</td><td>6.3</td><td>1A-26, 1A-27</td></tr> <tr> <td>01A</td><td>6.4</td><td>1A-28, 1A-29</td></tr> <tr> <td>01A</td><td>6.5</td><td>1A-30</td></tr> <tr> <td>01A</td><td>6.6</td><td>1A-31</td></tr> </tbody> </table>	Bilag	Afsnit	Krav	01A	5	1A-10, 1A-11, 1A-12, 1A-13	01A	6.1	1A-14, 1A-15, 1A-16, 1A-17, 1A-18, 1A-19, 1A-20, 1A-21, 1A-22, 1A-23, 1A-24	01A	6.2	1A-25	01A	6.3	1A-26, 1A-27	01A	6.4	1A-28, 1A-29	01A	6.5	1A-30	01A	6.6	1A-31	Tilbudsgiver angiver at opfylde alle 22 krav. ... Krav 31 ... Samlet angiver tilbudsgiver at opfylde alle krav vedr. basiskrav og de generelle krav til funktionalitet. Det tilbudte indhold imødekommer i stor udstrækning kravene, og det tilbudte vurderes i nogen grad at være brugervenlig. Dog gælder det for en lang række specifikke krav, at det ikke er angivet, hvordan kravene imødekommes, hvilket i mindre grad giver indsigt i det tilbudte.	Tilbudsgiver angiver at opfylde 20 krav fuldt, mens 2 krav er delvist opfyldt. ... Krav 31 ... Samlet angiver tilbudsgiver at opfylde 20 ud af 22 krav vedr. basiskrav og de generelle krav til funktionalitet. Tilbudsgiver angiver, at 2 krav er delvist opfyldt. Det er dog Kundens vurdering, at det ene krav (krav 27) er fuldt opfyldt. Det tilbudte indhold imødekommer i meget stor udstrækning kravene, og det tilbudte vurderes i høj grad at være brugervenlig. Dog gælder det for enkelte specifikke krav, at det ikke er angivet, hvordan kravene imødekommes. Dette vurderes dog kun i meget begrænset grad at have indflydelse på den samlede kravopfyldelse.
Bilag	Afsnit	Krav																								
01A	5	1A-10, 1A-11, 1A-12, 1A-13																								
01A	6.1	1A-14, 1A-15, 1A-16, 1A-17, 1A-18, 1A-19, 1A-20, 1A-21, 1A-22, 1A-23, 1A-24																								
01A	6.2	1A-25																								
01A	6.3	1A-26, 1A-27																								
01A	6.4	1A-28, 1A-29																								
01A	6.5	1A-30																								
01A	6.6	1A-31																								

Kriterium	Gavdi	UVDATA												
I hvilket omfang og med hvilket indhold målsætninger og it-arkitektur for udbuddet opfyldes, idet der lægges vægt på opfyldelsen af kravene som angivet i det nedenfor anførte bilag og afsnit <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bilag</th><th>Afsnit</th><th>Krav</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>01A</td><td>4.1</td><td>1A-1</td></tr> <tr> <td>01A</td><td>4.2.1</td><td>1A-2</td></tr> <tr> <td>01A</td><td>4.2.2</td><td>1A-3, 1A-4, 1A-5, 1A-6</td></tr> </tbody> </table>	Bilag	Afsnit	Krav	01A	4.1	1A-1	01A	4.2.1	1A-2	01A	4.2.2	1A-3, 1A-4, 1A-5, 1A-6	Tilbudsgiver angiver at opfylde alle 6 krav. ... Samlet angiver tilbudsgiver at opfylde alle krav vedr. målsætninger og it-arkitektur for udbuddet. Det tilbudte indhold imødekommer i stor udstrækning kravene. Dog gælder det for enkelte krav, at det kun er ganske kortfattet beskrevet, hvordan kravet imødekommes, hvilket kun i nogen grad giver indsigt i det tilbudte.	Tilbudsgiver angiver at opfylde alle 6 krav. ... Samlet angiver tilbudsgiver at opfylde alle krav vedr. målsætninger og it-arkitektur for udbuddet, og det tilbudte indhold imødekommer i vid udstrækning kravene.
Bilag	Afsnit	Krav												
01A	4.1	1A-1												
01A	4.2.1	1A-2												
01A	4.2.2	1A-3, 1A-4, 1A-5, 1A-6												

I hvilket omfang og med hvilket indhold kravene til brugeradministration, informationssikkerhed, dokumentation, åbne standarder, forhold vedr. it arkitektur og tilgangsmuligheder, integrationer, tilkøbsydelser, Optioner og projektmodel opfyldes, vurderet på baggrund af de nedenfor angivne krav som angivet i de nævnte bilag og afsnit, idet der lægges særlig vægt på, i hvilken grad Leverandøren sikrer en sikker, stabil og kompetent leverance til Kunden, både ved etablering og drift

Bilag	Afsnit	Krav
01A	9.1	1A-42, 1A-43, 1A-44, 1A-45, 1A-46, 1A-47, 1A-48, 1A-49, 1A-50, 1A-51, 1A-52
01A	9.2	1A-53, 1A-54, 1A-55, 1A-56, 1A-57, 1A-58, 1A-59, 1A-60, 1A-61, 1A-62
01A	9.3	1A-63, 1A-64, 1A-65, 1A-66, 1A-67
01A	9.4	1A-68
01A	9.5	1A-69, 1A-70
01A	9.5.1	1A-71, 1A-72
01A	10.1	1A-73, 1A-74
01A	10.1.1	1A-75
01A	10.1.2	1A-76
01A	11.1 (Option)	1A-77
01A	11.2 (Option)	1A-78
01A	11.3 (Option)	1A-79
01A	12	1A-80

Tilbudsgiver angiver at opfylde alle 37 krav.
...

Samlet angiver tilbudsgiver at opfylde alle krav vedr. brugeradministration, informationssikkerhed, dokumentation, åbne standarder, forhold vedr. it-arkitektur og tilgangsmuligheder, integrationer, tilkøbsydelser, optioner og projektmodel. Det tilbudte indhold imødekommer i vid udstrækning kravene. Dog gælder det for enkelte krav, at det ikke er præcist beskrevet hvordan kravet imødekommes, hvilket kun i begrænset grad har indflydelse på den samlede kravopfyldelse. Det tilbudte vurderes samlet i høj grad at sikre en sikker, stabil og kompetent leverance til Kunden, både ved etablering og drift.

Tilbudsgiver angiver at opfylde 32 krav fuldt, mens 5 krav er delvist opfyldt.
...

Samlet angiver tilbudsgiver at opfylde næsten alle krav vedr. brugeradministration, informationssikkerhed, dokumentation, åbne standarder, forhold vedr. it-arkitektur og tilgangsmuligheder, integrationer, tilkøbsydelser, optioner og projektmodel. Det tilbudte indhold imødekommer i stor udstrækning kravene. Tilbudsgiver angiver, at 5 krav er delvist opfyldt. Det er dog Kundens vurdering, at det for et kravs vedkommende kun i meget begrænset grad vurderes at have indflydelse på den samlede kravopfyldelse mens det for de øvrige delvist opfyldte krav vurderes i nogen grad at have indflydelse på den samlede kravopfyldelse. Det tilbudte vurderes samlet i høj grad at sikre en sikker, stabil og kompetent leverance til Kunden, både ved etablering og drift.

Kriterium	Gavdi	UVDATA
...	...	...
Vurdering	Samlet set er det vurderingen, at det tilbudte har en god opfyldelse af kravene i udbudsmaterialet, hvilket svarer til 6 point.	Samlet set er det vurderingen, at det tilbudte har en glimrende opfyldelse af kravene i udbudsmaterialet, hvilket svarer til 7 point.

”

Af tildelingsbeslutning af 31. maj 2022 fremgår bl.a.:

”For underkriterierne ”Kvalitet”, ”Metode og proces” og ”Drift, vedligeholdelse og servicemål” er der for hvert af de tilhørende delkriterier foretaget en samlet vurdering af det kvalitativt tilbudte ud fra de enkelte delkriteriers evalueringsindhold. Evalueringen af det enkelte delkriterium inden for de kvalitative underkriterier har således resulteret i en samlet skønsmæssig bedømmelse for hvert delkriterium.

...

På baggrund af de ovenfor angivne vurderinger er der herefter foretaget en samlet verbal vurdering for hvert af de kvalitative underkriterier, der således er udtryk for den samlede kvalitative evaluering for underkriteriet. Vurderingen er absolut, hvilket indebærer, at hvert tilbud vurderes særskilt i forhold til de stillede krav.

Der vil ved vurderingen blive anvendt en pointmodel, der udmønter den verbale vurdering af det enkelte underkriterium i et point.

...

For hvert af de til et underkriterium hørende delkriterier er der foretaget en samlet vurdering af det kvalitativt tilbudte indenfor delkriteriet. Evalueringen af det enkelte delkriterium har således resulteret i en samlet skønsmæssig bedømmelse på baggrund af vurderingerne af delkriterierne, der udmønter sig i en samlet pointtildeling for underkriteriet.

Den samlede vurdering af et underkriterium er således foretaget på baggrund af en samlet vurdering af delkriterierne, der udmøntes i den samlede kvalitative evaluering for underkriteriet.

Point er givet i hele tal.

De tildelte point for de kvalitative underkriterier og underkriteriet pris er herefter vægtet med det enkelte underkriteriums angivne vægtning ovenfor, hvorved de vægtede point fremkommer.

For at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud ud fra tildelingskriteriet ”bedste forhold mellem pris og kvalitet”, lægges de vægtede point sammen, hvorved tilbuddet med højeste antal vægtede point, findes, og som dermed er det tilbud, der giver det ”Bedste forhold mellem pris og kvalitet”.

Tilbudsvurdering

For så vidt angår underkriterierne ”Kvalitet”, ”Metode og proces”, ”Drift, vedligeholdelse og servicemål” og ”Kontraktlige vilkår” henvises til bilag 1, der indeholder en uddybende redegørelse for de relevante grunde til beslutningen.

Der blev afgivet følgende tilbudstekniske priser:

Evaluerings		
	Gavdi A/S	UVDATA A/S
Pris	35.287.000 DKK	39.394.900 DKK
	Dette svarer til 8 point	Dette svarer til 7,17 point

Samlet vurdering

Den samlede vurdering ser således ud:

Virksomhed		Gavdi A/S		UVDATA A/S	
Underkriterium	Vægt	Point	Score	Point	Score
Kvalitet	35%	6	2,10	7	2,45
Pris	25%	8	2,00	7,17	1,79
Metode og proces	15%	6	0,90	7	1,05
Drift, vedligeholdelse og servicemål	15%	7	1,05	7	1,05
Kontraktlige vilkår	10%	8	0,80	8	0,80
I alt	100%		6,85		7,14

I henhold til evalueringsmetoden, herunder vægtningen af underkriterierne, er tilbuddet fra UVDATA A/S samlet set derfor vurderet som det økonomisk mest fordelagtige tilbud i forhold til ”Bedste forhold mellem pris og kvalitet”.

Af kontrakten mellem DSB og UVdata fremgår bl.a.:

”4. AFKLARINGSFASE OG UDTRÆDELSE

4.1 Afklaringsfase

I overensstemmelse med hovedtidsplanen og den detaljerede tidsplan gennemføres en afklaringsfase, der omfatter alle de Ydelser, der skal leveres under Kontrakten.

Såfremt Kunden i forbindelse med kontraktunderskrivelsen bestiller en eller flere Optioner, indgår aktiviteter, der vedrører disse Optioner, ligeledes i afklaringsfasen.

...

Afklaringsfasen har tillige til formål at kvalificere hovedtidsplanen og den detaljerede tidsplan, jf. bilag 2, og Kundens ydelser, jf. bilag 3, samt til at opnå indsigt i driften og vedligeholdelsen, jf. bilag 5, samt service-målene, jf. bilag 6, men henblik på at foretage en yderligere konkretisering heraf.

...

7. TIDSPLAN

7.1 Hovedtidsplan og detaljeret tidsplan

Leverandøren er ansvarlig for den rettidige levering af de af Kontrakten omfattede Ydelser.

Leverandørens levering af Ydelser sker i overensstemmelse med de milepæle, der fremgår af hovedtidsplanen og den detaljerede tidsplan, jf. bilag 2.

Med et begrundet skriftligt varsel på mindst 10 Arbejdsdage kan hver af parterne udskyde enhver frist i hovedtidsplanen og/eller den detaljerede tidsplan.

Leverandørens samlede udskydelse af frister i hovedtidsplanen og/eller den detaljerede tidsplan kan ikke overstige 30 Arbejdsdage. Der kan dog ikke ske udskydelse af den i bilag 2 fastsatte Ibrugtagningsdag for Systemet.

Kundens samlede udskydelse kan ikke overstige 30 Arbejdsdage.

Udskyder én af parterne en frist, har den anden part ret til tilsvarende at udskyde alle efterfølgende frister, bortset fra den fastsatte Ibrugtagningsdag for Systemet, med et tilsvarende antal Arbejdsdage. Såfremt en part

ønsker at gøre denne ret gældende, skal dette ske ved partens fremlæggelse af en redegørelse for nødvendigheden af denne udskydelse senest 5 Arbejdsdage efter, at den anden part har krævet fristen udskudt, hvorefter parterne på Leverandørens initiativ tiltræder en korrigeret tidsplan. Leverandøren skal sende forslag til korrigeret tidsplan inden for 5 Arbejdsdage, og Kunden skal godkende den korrigerede tidsplan inden for 10 Arbejdsdage.

...

12. ÆNDRINGSHÅNTERING

12.1 Kundespecifikke ændringer

Efter Kontraktens underskrivelse kan Parterne fremsætte anmodning om kundespecifikke ændringer efter nedenstående retningslinjer.

Omfanget og arten af Kontraktens ændringsmulighed og betingelserne herfor skal følge Kontrakten og det i bilag 9 angivne. Ændringer af Kontrakten holdes samlet set inden for rammerne af Forsyningsvirksomhedsdirektivets regler for ændringer. Ændring af Kontrakten kan ikke føre til en ændring af Kontraktens overordnede karakter.

Medmindre andet er angivet, gælder samtlige Kontraktens bestemmelser, herunder krav til afprøvning, garantier og servicemål, også for ændringer.

Leverandøren skal opretholde en fælles ændringslog, der indeholder al relevant dokumentation vedrørende ændringer, herunder dateret ændringsanmodning og løsningsforslag, samt indarbejde ændringerne i Kontrakten i overensstemmelse med bestemmelserne i punkt 44 (Kontraktændringer og kontraktstyring).

Ved uoverensstemmelser mellem Parterne om konsekvenserne af en ændringsanmodning har Kunden ret til fornøden indsigt i grundlaget for Leverandørens løsningsforslag. Ved prisberegningsmodeller og lignende erhvervshemmeligheder kan Leverandøren forlange, at gennemgangen foretages af en uvildig tredjemand, som er underlagt tavshedspligt. Kunden har til enhver tid ret til at lade en uvildig tredjemand, som er underlagt tavshedspligt, gennemgå Leverandørens løsningsforslag i overensstemmelse med punkt 20 (Audit).

En yderligere beskrivelse af processen vedrørende ændringshåndtering, herunder vilkår for, at den fælles ændringslog gøres elektronisk tilgængeligt for Parterne, er indeholdt i bilag 9.

...

23. PRISER OG FAKTURERING

...

23.2 Etableringsvederlag

Etableringsvederlaget omfatter samtlige de ydelser, Leverandøren skal levere med henblik på at sikre en succesfuld etablering, implementering, afprøvning og ibrugtagning.

En specifikation af Etableringsvederlaget fremgår af bilag 8.

Etableringsvederlaget faktureres i overensstemmelse med den i bilag 8 angivne betalingsplan.

23.3 Servicevederlag

Servicevederlaget omfatter samtlige vederlag, der indgår i Leverandørens Services, herunder Leverandørens drift og vedligeholdelse af Systemet samt Kundens tidsbegrænsede, ikke-eksklusive brugsret hertil, samt Leverandørens vedligeholdelse af konfigurationen af Tidsevaluering.

En specifikation af Servicevederlaget fremgår af bilag 8.

Der betales fuldt Servicevederlag fra Ibrugtagningsdagen for Systemet.

Leverandøren er berettiget til at fakturere Kunden de tilbageholdte beløb straks efter de respektive godkendelser af henholdsvis Funktionsprøven og Driftsprøven.

...

35. KUNDENS FORHOLD

Såfremt Kunden ikke yder den i Kontrakten eller bilag 3 fastsatte medvirken, eller såfremt Kundens forhold bevirker, at Leverandøren ikke kan levere sine Ydelser på de aftalte tidspunkter, kan enhver frist i hovedtidsplanen eller den detaljerede tidsplan udskydes med et til forsinkelsen svarende antal dage.

Kunden betaler for Leverandørens dokumenterede timeforbrug beregnet i henhold til Leverandørens priser for ad hoc bistand i bilag 8, som Leverandøren måtte have afholdt som en følge af Kundens forhold.

Såfremt Kundens forhold medfører udskydelse af en i hovedtidsplanen eller den detaljerede tidsplan fastsat frist med mere end 60 Arbejdsdage, er Leverandøren berettiget til at hæve Kontrakten.

Hvis fristen for rettidig betaling overskrides med mere end 30 dage, og dette skyldes forhold, Kunden er ansvarlig for, er Leverandøren berettiget til at hæve Kontrakten, såfremt Kunden efter modtagelse af skriftligt påkrav fra Leverandøren med oplysning om retsvirkningen af den manglende betaling ikke betaler senest 7 dage regnet fra modtagelsen af det skriftlige påkrav. Det skriftlige påkrav kan først fremsendes efter udløb af den i bestemmelsen angivne 30-dages frist. Ved forsinket betaling svarer endvidere rente med rentelovens til enhver tid gældende rentesats.”

I forlængelse af tildelingsbeslutningen planlagde DSB og KMD at udsende en fælles pressemeddelelse vedrørende resultatet af udbuddet. Af en intern mail af 18. august 2022 mellem to ansatte ved DSB fremgår bl.a.:

”Efter vi har været i EU udbud ifht. ny lønløsning hos mig – er valget faldet på KMD. I den forbindelse vil de gerne lave en pressemeddelelse som de selvfølgelig vil have os/jer til at godkende.”

Af pressemeddelelsen fremgår bl.a.:

”It-virksomheden KMD har indgået en kontrakt med DSB om at levere et Software as a Service-lønssystem med tæt integration til DSB’s øvrige systemer. Den nye, cloud-baserede løsning bygget på KMD Payroll Cloud vil fra efteråret 2023 frigøre både it- og løn-ressourcer hos DSB ved at sætte strøm til manuelle opgaver, samtidig med at DSB får direkte kontrol over egne data.

...

For DSB var det afgørende at få et lønssystem, som bygger på en standardløsning tilpasset DSB’s specifikke behov, forklarer [...], som er underdirektør for HR Services & Compensation i DSB:

”Vi glæder os til samarbejdet, som både vil frigøre ressourcer, øge vores datakvalitet og digitalisere en række manuelle processer, som vi bruger mange kræfter på i dag. KMD vandt samlet set på en høj kvalitet og en stærk metode og proces, når det gælder implementeringen af løsningen. Det betød også meget, at vi bliver en del af en løsning, som mange andre store virksomheder allerede bruger, så vi løbende kan udnytte nye features, ” ...

I KMD glæder områdedirektør [...] sig over at have vundet udbuddet med et fokus på en moderne tilgang til udviklingen af software og den samlede proces.

”Samtidig gør det mig glad, at DSB har valgt KMD til opgaven baseret på høj kvalitet og stor tiltro til vores evne til at implementere løsningen og ikke bare på at levere den laveste pris. Det er et stærkt eksempel på, at vores strategi virker,” ...

Som en del af aftalen leverer KMD også et kontrolcenter, der bringer DSB i kontrol med egne data og leverer automatiserede processer for at sende filer til tredjeparter såsom SKAT, e-Boks, Nets med flere. Samtidig skal KMD levere løbende vedligehold af tidsevaluering på DSB’s egen løsning, både i forhold til generelle overenskomster samt DSB’s lokalaf-taler.”

Af et beslutningsdokument vedrørende afklaringsfasen for ”Anskaffelse af lønsystem som en Service samt konfiguration og vedligeholdelse af Tidsevaluering” underskrevet af DSB og UVdata henholdsvis den 17. og 21. november 2022 fremgår bl.a.:

”3.2 Bilag 2 – Hovedtidsplan

...

Den i leverancebeskrivelsen foreslåede Hovedtidsplan med en go-live i Juni 2023, var baseret på dels en start af Afklaringsfasen 1. Juni 2022 og dels en start af Undersøgelsesfasen 1. Oktober 2022, som også beskrevet i Forudsætningerne:

- Projektet er klar til at gå i gang den 1. juni 2022 med afklarings- og forberedelsesfasen
 - Den 1. juni 2022 skal projektet kunne starte workshops i afklaringsfasen. Det betyder, at forberedende aktiviteter som planlægning, onboarding, oprettelse af teams, kickoff mv. skal være på plads 1. juni 2022
- Projektet skal være klar til at gå i gang den 1. August 2022 med undersøgelsesfasen for konfiguration af Tidsevaluering
 - Projektet skal være klar til at kunne starte workshops i undersøgelsesfasen den 1. August 2022. Det vil betyde, at eksperter indenfor tid, løn, integrationer og HR skal være retur fra ferie til forberedelse, deltagelse og opfølgning på workshops.

Kontrakten blev underskrevet 29. juni 2022 og projektet kunne således ikke opstartes 1. maj 2022 som forventet. En forsinkelse på ca. 2 måneder betyder også, at der skal planlægges med 2 sommerferier i projektperioden. Med reference til krav fra Kunden, også beskrevet i bilag 2 (se nedenfor) er det ikke hensigtsmæssigt at planlægge med projektaktiviteter i Juli måned.

...

3.4 Bilag 3 - Kundens Ydelser

I Afklaringsfasen er det blevet klart, for dels at opnå det bedste resultat og dels for at klæde Slutbrugerne på til optimal udnyttelse af Systemet, at det er nødvendigt at inddrage Kunden tidligere og i et større omfang end forventet. Bilag 3 er derfor blevet opdateret for at angive et mere korrekt billede af Kundens bidrag i projektet.

3.5 Bilag 4 – Afprøvning

Bilag 4 er hovedsageligt blevet ændret for at inkludere flere detaljer i forhold til processen og flere grafiske figurer er blevet tilføjet.

Eneste præcisering i forhold til prøverne er indholdet af sprint tests, hvor det i Afklaringsfasen er blevet besluttet at inddrage Kunden aktivt allerede fra sprint 1 i forbindelse med konfiguration af Systemet. Der er flere årsager hertil, men hovedsageligt er baggrunden at inddrage Kunden så tidligt i projektet som muligt dels for at synliggøre misforståelser så tidligt i forløbet som muligt og dels for at forberede Kunden løbende på den endelige brugertest.

3.6 Bilag 7 - Samarbejdsorganisation

Bilag 7 opdateret i forhold til den endelige Samarbejdsorganisation”

Hele afklaringsrapporten, herunder beslutningsdokumentet, er fremlagt for klagenævnet.

Af faktura af 30. november 2022 fremgår, hvorledes UVdata efter kontraktindgåelsen har faktureret DSB:

”Anskaffelse af lønsystem som en Service

...

KMD OPUS Payroll Cloud

...

KMD Payroll Cloud, CR0001

...

KMD Payroll Cloud, CR0002

...
KMD Payroll Cloud – CR003

Linje	Varenr	Beskrivelse	...	Pris
20000	-	Ordre 5800004213 ...	...	0.00 DKK
30000	-	... Varebeskrivelse: Anskaffelse af lønsystem som en Service samt	...	0.00 DKK
40000	-	... Varebeskrivelse: konfiguration og vedligeholdelse af Tidsevaluering	...	0.00 DKK
60000	220110	KMD OPUS Payroll Cloud Ordreference: 5800004213		
70000	-	... Varebeskrivelse: Implementering i henhold til betalingsplan	...	0.00 DKK
75000	-	... Varebeskrivelse: Godkendelse af revideret Leverancebeskrivelse	...	0.00 DKK
90000	220210	Varebeskrivelse: KMD Payroll Cloud, CR0001 - TRYG Sundhedsforsikring Ordreference: 5800004213		
110000	220220	Varebeskrivelse: KMD Payroll Cloud, CR0002 - TRYG TJM Forsikring		
130000	220310	KMD Payroll Cloud - CR0003		
140000	-	Tilkøbsydelse Uddannelse	...	
160000	...	Betalingsbetingelser jf. kontrakt	...	

”

Fakturaen er fremlagt for klagenævnet uden overstregninger.

UVdata har på DSB's foranledning fremlagt en erklæring dateret den 2. juni 2023, der beskriver fakturaens indhold. Af erklæringen fremgår:

” ...

- Linje 20000 – det er DSB's ordrenummer (der er naturligvis ikke hverken beløb eller andet påført denne linje, da det alene vedrører tekst)

- Linje 30000 – første del af udbuds-/kontraktteksten fra udbuddet (der er naturligvis ikke hverken beløb eller andet påført denne linje, da det alene vedrører tekst)
- Linje 40000 – anden del af udbuds-/kontraktteksten fra udbuddet (der er naturligvis ikke hverken beløb eller andet påført denne linje, da det alene vedrører tekst)
- Linje 60000 – overskrift for faktureringen, teksten KMD Opus Payroll Cloud er den oprindelige faktureringsstekst i vores interne faktureringsystem. Oprindeligt kaldte vi løsningen ”KMD Opus Payroll Cloud (hvilket indgik i den første kontrakt), efterfølgende tilrettede vi produktnavnet til KMD Payroll Cloud, men har ikke fået det tilrettet i faktureringsystemet. Der er altså ikke tale om 2 forskellige løsninger, men alene et skift af navn, som desværre ikke er blevet korrigeret i vores faktureringsystem. Til info kan jeg oplyse, at alle kunder på KMD Payroll Cloud får fakturaer tilsendt med teksten KMD Opus Payroll Cloud.
- Linje 70000- teksten referer til den implementeringsydelse som er anført i overskriften for faktureringen (der er naturligvis ikke hverken beløb eller andet påført denne linje, da det alene vedrører tekst)
- Linje 75000 – teksten referer til den implementeringsydelse som er anført i overskriften for faktureringen der er forfalden til betaling ved godkendelse af revideret leverancebeskrivelse (der er naturligvis ikke hverken beløb eller andet påført denne linje da det alene vedrører tekst)
- Linje 90000, 110000, 130000 – referer alle til de indgåede CR1, CR2 og CR3 (det er aftalt i kontrakten mellem DSB og UVdata A/S, at DSB kan bestille tilkøbsydelser samt ad hoc ydelser)
- Linje 140000 – er en underlinje som forklarer ydelsen i linje 130000 - hvorfor den ikke er påført under selve linje 130000 er ikke afklaret (der er naturligvis ikke hverken beløb eller andet påført denne linje da det alene vedrører tekst)
- Linje 160000 henviser til betalingsbetingelser (der er naturligvis ikke hverken beløb eller andet påført denne linje da det alene vedrører tekst)

Vi håber, at ovennævnte giver en forståelse for udseendet af fakturaen – det helt grundlæggende budskab er, at der IKKE er tale om at DSB har købt/eller UVdata A/S leverer en anden løsning end den som der er givet tilbud på i udbudsprocessen.
...

Parternes anbringender

Ad påstand 1a

Gavdi har gjort gældende, at DSB skulle have afvist tilbuddet fra UVdata, idet UVdata, der teknisk og fagligt baserede sit tilbud på KMD, ikke opfyldte udbuddets mindstekrav til økonomisk og finansiell kapacitet.

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens afsnit III.1.2), at enheder, der baserer deres tilbud på koncernforbundne selskaber, skal indsende et ESPD med økonomiske og finansielle oplysninger om de koncernforbundne selskaber, og at økonomiske nøgletal skal beregnes samlet for tilbudsgiver sammen med de koncernforbundne selskaber, der fagligt og teknisk støtter tilbudsgiver. Idet UVdatas tilbud teknisk og fagligt var baseret på KMD, skulle bedømmelsen af UVdatas økonomiske og finansielle kapacitet indeholde hele KMD-koncernens kapacitet og ikke begrænses til datterselskabet UVdata, der formelt var angivet som tilbudsgiver i tilbuddet fra KMD. Et moderselskab kan ikke lovligt anvende et datterselskab som tilbudsgiver for at omgå kravene til økonomisk kapacitet.

Benyttelsen af UVdata som kontraktpart er en konstruktion, hvor KMD forsøger at opfylde udbuddets mindstekrav til økonomisk og finansiell formåen ved at afgive tilbud med sit datterselskab, UVdata, der formelt set opfylder udbuddets mindstekrav til økonomisk og faglig formåen, men teknisk er uegnet til at løse den udbudte opgave.

Udbudsbekendtgørelsen må forstås sådan, at beregningen af en ansøgers soliditetsgrad og EBIT-margin skal beregnes ud fra oplysningerne om både ansøgeren og enheder, der støtter ansøgeren, såfremt ansøgeren baserer sig på andre enheders formåen, f.eks. et moderselskab. Dette gælder, uanset om den støttende enhed støtter ansøger teknisk og fagligt og/eller økonomisk og finansielt. DSB var derfor forpligtede til at afvise tilbuddet fra UVdata.

Når en økonomisk aktør er afhængig af leverancer fra andre dele af koncernen, vil leverancen ikke kunne gennemføres, hvis koncernen i sin helhed ikke

er økonomisk solid. Et solidt datterselskab er værdiløst, hvis moderselskabet ikke er solidt.

Det følger af både udbudsbekendtgørelsens afsnit III.1.2) og forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 78, jf. artikel 2 (6) og (7), at KMD-koncernen i sin helhed skal opfylde udbuddets mindstekrav til økonomisk og finansiell kapacitet. Koncernforbundne enheder skal derfor også vedhæfte ESPD vedrørende økonomisk og finansiell kapacitet, selvom den støttende virksomhed kun støtter ansøger i relation til teknisk og faglig kapacitet. KMD undlod at vedlægge egne økonomiske nøgletal i sin ansøgning og allerede af den grund, var DSB forpligtet til at afvise ansøgningen fra UVdata.

DSB har gjort gældende, at UVdata opfylder mindstekravene til økonomisk og finansiell kapacitet samt til teknisk og faglig kapacitet.

DSB har ikke fastsat mindste- eller egnethedskrav til ansøgernes tekniske og faglige kapacitet, og der er derfor ikke grundlag for at tage denne del af påstanden til følge, jf. herved også klagenævnets kendelse af 10. juni 2022 (Exxeta AG mod Gas Storage Denmark A/S).

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens afsnit III.1.3), at ansøgerne skulle vedlægge en liste over de betydeligste sammenlignelige ydelser de seneste tre år. Det fremgår eksplicit, at der ikke er fastlagt minimumskrav eller egnethedskrav til den tekniske og faglige formåen, og referencebeskrivelserne skulle alene anvendes til at foretage en udvælgelse, såfremt DSB modtog mere end tre egnede ansøgninger, jf. udbudsbekendtgørelsens afsnit II.2.9).

Af UVdatas ESPD fremgår, at selskabet opfylder alle tre minimumskrav. Dette fremgår desuden af den revisorerklæring, som DSB anmodede UVdata om at fremsende forud for tildelingsbeslutningen.

UVdata baserer sig ikke på andre enheder i forhold til den økonomiske og finansielle kapacitet. Dermed er det også alene de økonomiske og finansielle oplysninger fra UVdata, der er relevante ved vurderingen af UVdatas opfyldelse af de tre mindstekrav om årsomsætning, soliditetsgrad og EBIT-margin. Det betyder også, at KMD's økonomiske og finansielle formåen var uden

betydning ved opfyldelsen af egnethedskravene. KMD var støttende enhed i relation til teknisk og faglig formåen, men ikke i relation til økonomisk og finansiell formåen. På sædvanlig vis har KMD's tekniske og faglige formåen indgået i vurderingen af UVdatas egnethed, mens KMD's økonomiske og finansielle formåen ikke skulle indgå i vurderingen.

DSB var berettiget til at tildele kontrakten til UVdata, idet UVdata opfyldte mindstekravene til økonomisk og finansiell formåen.

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens afsnit om økonomisk og finansiell kapacitet, at såfremt en ansøger baserer sig på andre enheders "tekniske og faglige formåen", skal hver af disse enheder vedlægge et ESPD, der omfatter erklæringer gående på egnethedskravene til økonomisk og finansiell formåen. Dette beror på en åbenbar "copy paste"-fejl. Formuleringen genfindes således én-til-én i udbudsbekendtgørelsens afsnit om teknisk og faglig kapacitet. Af afsnittet om økonomisk og finansiell kapacitet burde rettelig have fremgået "økonomisk og finansiell formåen". Potentielle ansøgere om prækvalifikation har ikke kunnet have været i tvivl herom. At formuleringen skyldes en "copy paste"-fejl understøttes af følgende afsnit i udbudsbekendtgørelsen:

"Omsætning i de seneste tre år: Erklæring om virksomhedens samlede omsætning i de seneste tre disponible årsrapporter/årsregnskaber [...] Baserer virksomheden sig på andre enheders økonomiske og finansielle formåen (f.eks. et moder-, søsterselskab eller en underleverandør), skal oplysningerne ligeledes afgives for disse enheder.

Soliditetsgrad i de seneste tre år: Erklæring om virksomhedens egenkapital og aktiver i de tre seneste disponible årsrapporter/årsregnskaber [...] Baserer virksomheden sig på andre enheders økonomiske og finansielle formåen (f.eks. et moder-, søsterselskab eller en underleverandør), skal oplysningerne ligeledes afgives for disse enheder.

EBIT margin i de tre seneste år: Erklæring om virksomhedens EBIT og nettoomsætning i de tre seneste disponible årsrapporter/årsregnskaber [...] Baserer virksomheden sig på andre enheders økonomiske og finansielle formåen (f.eks. et moder-, søsterselskab eller en underleverandør), skal oplysningerne ligeledes afgives for disse enheder."

Det fremgår dermed klart af udbudsbekendtgørelsen, at regnskabstal for støttende enheder alene skal afgives, hvis støtten netop angår disse enheders økonomiske og finansielle formåen. Udbudsbekendtgørelsens øvrige beskrivelser af mindstekravene må naturligt læses i dette lys.

Det er uden betydning, hvorvidt KMD selvstændigt har været i stand til at opfylde egnethedskravene til økonomisk og finansiell formåen, ligesom det er uden betydning, hvorvidt UVdata selvstændigt har været i stand til at opfylde egnethedskravene til teknisk og faglig formåen. Formålet med reglerne om støttende enheder er, at økonomiske aktører, som ikke selv er i stand til at opfylde egnethedskravene, desuagtet kan indgå i en konstellation, hvor deres respektive forhold og kompetencer gør dem i stand til at opfylde samtlige egnethedskrav. Gavdis opfattelse af, at et moderselskabs økonomiske og finansielle kapacitet automatisk er relevant for datterselskabets deltagelse i et udbud, er forkert, hvilket heller ikke kommer til udtryk i Gavdis egen tilbudsafgivelse. Gavdi oplyste i sit ESPD alene regnskabsoplysninger for Gavdi og ikke også for Gavdi Group A/S eller Gavdi Holding A/S, der er moderselskaber til Gavdi. Gavdi har dermed selv forstået udbudsreglerne og udbudsbekendtgørelsen således, at det alene er datterselskabets regnskabsoplysninger, der har skullet angives i ESPD'et.

Ad påstand 1b

Gavdi har gjort gældende, at DSB ikke kunne være i tvivl om, at tilbuddet udbudsretligt blev afgivet af KMD. DSB har ved at tildele kontrakten til UVdata reelt accepteret, at den prækvalificerede tilbudsgiver blev udskiftet med en anden koncernenhed, KMD, der ikke kunne prækvalificeres.

Det fremgår af KMD's skrivelse om leverandørkonstellation, at UVdata ikke er anvendt som en enhed, der skulle udføre kontrakten, men som en enhed, der konkret kunne benyttes til at omgå udbuddets økonomiske mindstekrav.

Udtrykket "økonomisk aktør" må efter udbudsbekendtgørelsen forstås således, at det omfatter alle koncernforbundne enheder, der skal inddrages som teknisk og faglig støtte.

Der skal være en reel identitet mellem den ansøger, der prækvalificeres og den tilbudsgiver, der afgiver tilbud, og det er ulovligt at modtage tilbud fra en anden enhed, der ikke opfylder udbuddets mindstekrav til deltagelse.

Hos DSB blev tilbuddet omtalt som afgivet af KMD og ikke af UVdata, og UVdata har ingen rolle i tilbuddet. UVdata indgår heller ikke i tilbuddets løsningsbeskrivelse som i sin helhed er baseret på KMD's ressourcer, systemer og medarbejdere. UVdata er heller ikke nævnt i DSB's og KMD's pressemeddelelse.

Gavdi har desuden til støtte for påstanden og anbringenderne henvist til bl.a. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 2, stk. 6 og 7, præamblen til direktivet, EU-Domstolens dom af 24. maj 2016 i sagen C-396/14 (MT Højgaard A/S og Züblin A/S mod Banedanmark) og klagenævnets kendelse af 21. marts 2014 (Dansk Byggeri mod Viborg Kommune).

DSB har gjort gældende, at UVdata var den prækvalificerede tilbudsgiver, og at kontrakten efterfølgende også blev tildelt og indgået med UVdata, hvilket var lovligt og inden for de udbudsretlige rammer.

KMD's og UVdatas ESPD'er efterlader ikke tvivl om, at UVdata er ansøger og i den forbindelse støtter sig på KMD's tekniske og faglige formåen. Det fremgår af UVdatas ESPD, at UVdata har afkrydset "Ja" til, at UVdata baserer sig på andre enheders kapacitet, hvorimod KMD i deres ESPD har afkrydset "Nej" til dette. Rækkevidden af KMD's støtte fremgår også af KMD's ESPD, hvor støtten til UVdata alene er beskrevet for så vidt angår den tekniske og faglige formåen, hvorimod der ingen oplysninger er i KMD's ESPD om den økonomiske og finansielle formåen. Dette understøtter, at KMD's støtte alene angik den tekniske og faglige formåen. DSB anmodede forud for beslutningen om prækvalifikation om bekræftelse på, at UVdata var ansøger, og at KMD var støttende enhed i relation til teknisk og faglig formåen. KMD fremsendte i den anledning en begrundelse for konstruktionen mellem UVdata og KMD. DSB fik bekræftet, at KMD's støtte alene angik den tekniske og faglige formåen, og at dette var tiltænkt fra starten. KMD har i deres egen-

skab af støttende enhed været berettiget til at bekræfte dette forhold, jf. herved klagenævnets kendelse af 2. juli 2020 (Ørslev Servicetrafik A/S mod Høje-Taastrup Kommune).

Det var UVdata og ikke KMD, der var ansøger om prækvalifikation i udbuddet og som dermed efter prækvalifikationen blev tilbudsgiver, og det var UVdata, der senere afgav tilbud og endte som DSB's kontraktpart. UVdata har i overensstemmelse hermed senere faktureret DSB for ydelserne leveret under kontrakten. Tilbuddet bestod overordnet af løsningen "KMD Payroll Cloud", som KMD havde udviklet, og som UVdata, med KMD som støttende enhed i relation til teknisk og faglig formåen, skulle implementere. Dette er baggrunden for, at UVdatas løsningsbeskrivelse indeholder en beskrivelse af KMD Payroll Cloud, og at KMD i det genfremsendte bilag omtaler leverancen, som én KMD ville kunne tilbyde og levere.

At UVdata er rette tilbudsgiver fremgår endvidere af bl.a. DSB's tilbudsevaluering, hvori DSB foretog en evaluering af tilbuddene fra henholdsvis Gavdi og UVdata, og tilsvarende af DSB's underretningsbrev af 31. maj 2022, hvor DSB opsummerede evalueringen. De forhold, som Gavdi henviser til støtte for, at UVdata ikke var den reelle tilbudsgiver, er ikke relevante i forhold til den udbudsretlige vurdering og håndtering. Det er uden betydning for den udbudsretlige vurdering af, hvem der må betragtes som tilbudsgiver i udbuddet, at underskriveren af kontrakten, udover at være bestyrelsesformand i UVdata, også er ansat i KMD, og at interne drøftelser i DSB samt en pressemeddelelse omtaler tildelingen af kontrakten og den valgte løsning som værende til KMD.

Den rets- og klagenævnspraksis, som Gavdi påberåber sig, angår fuldstændig udskiftning af den prækvalificerede juridiske person i tilfælde af insolvens, hvilket ikke har relevans i klagesagen.

Konstruktionen mellem UVdata og KMD er sædvanlig og inden for de gældende udbudsretlige rammer, jf. herved også klagenævnets kendelse af 23. juni 2020 (PDC A/S mod Region Hovedstaden). Det er således muligt at støtte sig på andre enheders faglige og tekniske formåen, uanset forbindelsen mellem tilbudsgiveren og den støttende enhed, såfremt den støttende enhed

faktisk udfører arbejdet, jf. herved også forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 79, stk. 2. Bestemmelsen har nødvendiggjort, at UVdatas løsningsbeskrivelse indeholder en beskrivelse af KMD's system, KMD Payroll Cloud, og at KMD aktivt deltager i projektet.

Det er ikke en omgåelse af udbudsbekendtgørelsens krav til økonomisk og finansiell formåen, at KMD skulle tilvejebringe den tekniske og faglige formåen og således forestå implementeringen af løsningen, mens UVdata skulle opfylde mindstekravene til økonomisk og finansiell formåen. Eftersom kontrakten er tildelt og indgået med UVdata, er det alene UVdata, som hæfter for kontraktens opfyldelse. UVdata bærer det kontraktuelle ansvar og hæfter for opfyldelsen af alle kontraktuelle forpligtelser, herunder i tilfælde af misligholdelse.

Ad påstand 2

Gavdi har gjort gældende, at DSB har fastlagt og beskrevet en evalueringsmetode, der var uegnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Det har ikke været muligt for en normal påpasselig og rimelig oplyst tilbudsgiver at forudse, at den beskrevne metode eller model for evalueringen af underkriteriet "Pris" indebærer, at betydelige prisforskelle mellem de to tilbud ikke fik betydning for tilbudsevalueringen, og at DSB derfor reelt havde frit valg i sin tilbudsevaluering.

Det påhviler ordregiver at beskrive sin evalueringsmetode på en sådan måde, at alle rimeligt velinformerede og normalt omhyggelige tilbudsgivere kan forstå det nøjagtige indhold og fortolke det på samme måde, jf. herved EU-Domstolens dom af 17. juni 2021 i sag C-23/20 (Simonsen & Weel A/S), klagenævnets kendelse af 3. november 2021 (Meldgaard Miljø A/S mod Rebild Kommune) og forarbejderne til udbudslovens § 160.

Underkriteriet "Pris", der vægtede 25 %, blev vurderet gennem anvendelse af en evalueringsmodel, der indebærer, at tilbuddet med laveste tilbudspris fik maksimumpoint, og de øvrige tilbud fik point efter forholdet mellem deres

tilbudspris og laveste tilbudspris. Der er tale om en model, som klagenævnet tidlige har underkendt, jf. klagenævnets kendelse af 9. januar 2012 (Reno-Norden A/S mod Skive Kommune).

Modellen indebærer, at beskedne prisforskelle slet ikke slår igennem ved evalueringen, idet der skal eksorbitante og urealistiske priser til at opnå en lav score. Modellen har den konsekvens, at pris reelt får en mindre vægt end tilbudsgiverne forventer.

Evalueringsmodellen for underkriteriet ”Pris” indebar, at prisforskellen på 10 % af kontraktsummen kun havde marginal betydning for udbuddets resultat. Gavdi, der havde afgivet det billigste tilbud på ca. 35 mio. kr., fik 8 point, og UVdata, der havde afgivet det dyreste tilbud på ca. 40 mio. kr., fik 7,2 point. Evalueringsmodellen indebar således, at Gavdi skulle have tilbudt en pris, der var under 30 mio. kr. og dermed reelt uforholdsmæssig billig og muligvis også unormal lav, hvis prisen skulle udligne den marginale kvalitative opgjorte forskel mellem tilbuddene.

Evalueringsmodellens konsekvens illustreres bedst ved, at den procentvise forskel i kvalitet på et point mellem Gavdi og UVdata krævede en prismæssig difference på 34 % for, at Gavdis lavere pris kunne opveje en marginal skønnet kvalitetsforskel.

Normalt vil en prisforskel på 10 % være udslagsgivende for udbuddets resultat, når der kun er marginale kvalitetsforskelle mellem tilbuddene henset til, at underkriteriet ”Pris” vægter 25 %. DSB har imidlertid valgt en evalueringsmetode, der indebærer, at ”Pris” i en situation, hvor der kun er marginal forskel på tilbuddene, kun kan have betydning for tilbudsevalueringen, hvis prisforskellen er markant og unormalt lave.

Den klagenævnspraksis, som DSB har påberåbt sig, er uden relevans, idet den ligger forud for lovændringen i 2019 af udbudslovens § 160.

DSB har bestridt, at den beskrevne evalueringsmetode var uegnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Samtlige underkriterier er

udformet helt sædvanligt, klart og præcist i overensstemmelse med forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 82 og udbudslovens § 160, jf. implementeringsbekendtgørelsens § 14.

Der tilkommer ordregiveren et vidt skøn for, hvordan et udbud skal tilrettelægges, og ordregiveren har derudover et vidt skøn ved fastlæggelsen af metoden til bedømmelsen af tilbuddene, jf. herved bl.a. klagenævnets kendelse af 20. april 2022 (Umove Vest A/S mod Nordjyllands Trafikselskab).

Ved udbud efter forsyningsvirksomhedsdirektivet skal ordregiveren i udbudsmaterialet angive kriterierne for tildeling, beskrive evalueringsmetoden og beskrive, hvad der tillægges betydning ved tilbudsevalueringen, jf. implementeringsbekendtgørelsens § 14, udbudslovens § 160 og forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 82. For underkriterier gælder, at disse skal beskrives således, at tilbudsgiverne ved en naturlig læsning af udbudsmaterialet kan forstå omfanget og betydningen af de enkelte kriterier, og hvad ordregiveren vil lægge vægt på ved evalueringen heraf. Det er ikke et krav, at ordregiveren laver en i alle henseender udførlig beskrivelse af alle under- og eventuelle delkriterier, jf. bl.a. klagenævnets kendelse af 1. november 2018 (Subsea Engineering Associates Pty Ltd mod Energinet). Det er endvidere i overensstemmelse med fast klagenævnspraksis, at underkriterier kan udformes sådan, at de indebærer et skøn af en vis subjektiv karakter, når evalueringen skal foretages. Dette ligger i naturen af en kvalitativ evaluering.

DSB havde beskrevet prismodellen i udbudsbetingelsernes Bilag A, og DSB havde beskrevet, hvilken pris der ville blive anvendt til brug for vurderingen, og hvordan vurderingen konkret ville blive foretaget. DSB havde angivet, at på baggrund af den samlede tilbudstekniske pris ville hvert tilbud få tildelt point mellem 0-8 afrundet til to decimaler. Tilbuddet med den laveste tilbudstekniske pris ville få 8 point for underkriteriet ”Pris”, hvorimod øvrige tilbud ville få point relativt til tilbuddet med den laveste tilbudstekniske pris. DSB oplyste i den forbindelse den konkrete formel, der ville blive anvendt. Efter fastlæggelsen af tilbuddenes point for underkriteriet ”Pris” ville dette blive lagt oveni tilbudsgivernes point for de kvalitative underkriterier. Hver del af prismodellen og dens anvendelse i den samlede evalueringsmodel var dermed på forhånd beskrevet af DSB. Det har derfor også været muligt for

tilbudsgivere at forudse betydningen af underkriteriet ”Pris” i den samlede evaluering, og pointmodellen har således været oplyst for alle (potentielle) tilbudsgivere.

Pointmodellen anvendt i udbuddet kendes som en såkaldt retlinet pointmodel. DSB havde valgt den pågældende evalueringsmetode under hensyntagen til den forventede prisspredning i lyset af det konkrete udbuds indhold og karakter samt relevante markedsdynamikker. En sammenligningsmetode, hvor pris og kvalitative underkriterier bedømmes ud fra forskellige udgangspunkter – et absolut og et relativt – er også ganske sædvanligt og giver således ikke anledning til udbudsretlige problemer, jf. herved klagenævnets kendelse af 8. oktober 2013 (Ansaldo STS S.p.A. mod Banedanmark). Klagenævnet har tidligere underkendt en retlinet pointmodel, jf. herved klagenævnets kendelse af 9. januar 2012 (RenoNorden A/S mod Skive Kommune), hvor klagenævnet dog ikke underkendte modellen i sin helhed, jf. herved også klagenævnets kendelse af 7. juni 2012 (Dubex A/S mod Danske Spil A/S), hvor en retlinet pointmodel ikke blev underkendt. Forholdene fra sidstnævnte kendelse gør sig også gældende for DSB’s evalueringsmetode for underkriteriet ”Pris”. DSB har således i sit udbud vægtet ”Pris” med 25 %, og der er konkret kun to tilbudsgivere. Det er dermed, henset til den faktiske prisspredning blandt de to tilbud, konkret ikke åbenbart urimeligt, at en bedre kvalitativ vurdering for UVdata på to ud af fire kvalitative underkriterier, der samlet vægtede 50 %, førte til en kontrakttildeling til UVdata, som kan rummes inden for DSB’s vide skøn som ordregiver.

Ad påstand 3

Gavdi har gjort gældende, at DSB ikke har fulgt den evalueringsmetode, der var angivet i udbudsbetingelserne ved sin evaluering af underkriteriet ”Kvalitet”.

Det er uklart, hvordan og hvorfor det vindende tilbud er bedre end Gavdis. Evalueringen er summarisk opbygget uden egentlige vurderinger. Det er anført bl.a., at ”Tilbudsgiver angiver at opfylde alle 8 krav”, ”Tilbudsgiver angiver at opfylde 6 krav fuldt, mens 2 krav er delvist opfyldt” og ”Det er Kun-

dens ansvar at oprette/rette data, medvirke til at proces og retningslinjekonfiguration i Payroll Control Center understøtter Kundens behov, afvikle test og produktive lønkørsler og kontrollere kvitteringssvar fra 3. parter mm.”

Det fremgår ikke af evalueringen, hvordan DSB har bedømt de enkelte delkriterier, herunder det højest prioriterede delkriterium. Det fremgår heller ikke, hvordan opfyldelsen af delkriterierne har indvirket på den samlede evaluering.

Det fremgår af evalueringsnotatet, at evalueringen af ”Kvalitet” er sket ud fra en samlet skønsmæssig vurdering af underkriteriet. Det fremgår ikke, hvordan DSB har foretaget en selvstændig evaluering af de enkelte delkriterier eller, hvordan DSB har foretaget en prioritering af delkriterierne i forhold til pointtildelingen på underkriteriet. Tværtimod fremgår det, at DSB har foretaget en samlet vurdering, hvilket kun kan forstås som en evaluering, hvor delkriterierne ikke er prioriteret. Pointtildelingen på henholdsvis 6 og 7 point understøtter den påstand. DSB burde have tildelt point på hvert enkelt delkriterium og derefter udregnet en samlet prioriteret pointscore på underkriteriet.

Metodevalget har medført en betydelig ringere evaluering af Gavdis tilbud i forhold til tilbuddet fra UVdata, idet Gavdi på det højest prioriterede delkriterium har afgivet det bedste tilbud. En korrekt evaluering ville have medført, at Gavdi skulle evalueres bedre end UVdata på underkriteriet ”Kvalitet”, og en prioriteret vurdering af delkriterierne under underkriteriet ”Kvalitet” ville sandsynligvis have medført, at Gavdi havde afgivet et økonomisk mere fordelagtigt tilbud henset til, at Gavdi også havde afgivet det billigste tilbud, og underkriterierne ”Pris” og ”Kvalitet” tilsammen udgjorde 60 % af evalueringen.

Sætningen i evalueringsnotatet ”Vurderingen ser således ud, idet der ved vurderingen af underkriteriet ”Kvalitet” lægges vægt på følgende, der er angivet i prioriteret rækkefølge” fremstår som en overskrift til selve evalueringsteksten, men i selve evalueringen fremgår ikke en prioritering af delkriterierne. Der er heller ikke foretaget en evaluering af delkriterierne, idet underkriteriet i lighed med det, der er anført i afslagsskrivelsen, er foretaget ved en helhedsvurdering.

Alle delkriterier under underkriteriet "Kvalitet" fremstår som en evaluering af, hvorvidt og i hvilket omfang de specifikke funktionsbeskrivelser formål og overordnede krav opfyldes, dvs. en evaluering af om kravene i kravspecifikationen er opfyldt i løsningsbeskrivelsen. Det fremgår ikke af evalueringskriterierne, hvad der derudover tillægges positiv vægt, f.eks. om kundens processer bedst understøttes på en anden måde.

Evalueringsresultat for underkriteriet "Kvalitet" var, at UVdata efter en helhedsvurdering fik 7 point. Det er ikke angivet i evalueringen, hvordan UVdata opfyldte kravene. UVdata opfyldte 88,55 % af kravene, og kun 75 % af de prioriterede krav er tillagt betydning. Gavdi, der havde opfyldt alle krav, fik en overordnet kvalitativ score på 6 point. Det blev ikke angivet i evalueringen, hvilken betydning det havde for evalueringen, at Gavdi havde opfyldt alle krav.

Det fremgår af DSB's underretning og evalueringsrapport, at DSB's evaluering af de modtagne tilbud i forhold til underkriteriet "Kvalitet" var baseret på en samlet overordnet score.

En rimelig oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver vil forstå den beskrevne evalueringsmetode for kvalitet som en vurdering af noget andet end en samlet overordnet score, nemlig en evaluering hvor der lægges vægt på, om tilbudsgiverne opfylder udbuddets krav. Når ordregiveren angiver, at udbuddets evaluering angår, hvorvidt og i hvilket omfang tilbuddet opfylder udbuddets krav, vil tilbudsgiverne have fokus på dette i deres tilbudsbeskrivelse.

Den beskrevne evalueringsmetode kan ikke forstås som en fri skønsmæssig vurdering. Evalueringsmetoden lægger op til en vurdering af, om de tilbudte krav opfyldes, hvilket understøttes af, at ordregiveren ønsker et standardsystem, der understøtter flest mulige af de udbudte opgaveområder.

Det fremgår heller ikke af udbudsmaterialet, hvordan tilbudsgiverne kan tilbyde et optimalt tilbud ved at tilbyde noget mindre end de stillede krav i udbudsmaterialet.

Det fremgår ikke af DSB's tilbudsevaluering, hvilken betydning det har haft for tilbudsevalueringen, om – og i hvilket omfang – tilbuddene opfyldte udbudsmaterialets krav. I tilbudsevalueringen har DSB foretaget en analyse af, hvor mange krav tilbudsgiverne opfylder, men DSB kvalificerer ikke dette nærmere.

DSB har således anvendt en anden evalueringsmetode end den, der fremgår af udbudsmaterialet.

DSB har gjort gældende, at DSB har prioriteret de relevante delkriterier og har foretaget sin evaluering i overensstemmelse med udbudsmaterialet og de deri beskrevne parametre, herunder om – og i hvilket omfang – 1A-Kravene var opfyldt. Den "rene matematiske opfyldelse" var ikke det eneste relevante parameter i forbindelse med evalueringen.

DSB er som ordregiver tillagt et vidt skøn ved bedømmelsen af tilbudsgiveres opfyldelse af kvalitative kriterier, og Gavdi bærer bevisbyrden for, at grænserne for dette skøn er overskredet.

Evalueringen af underkriteriet skulle ske med afsæt i 1A-krav, som var nærmere beskrevet i kravspecifikationen, herunder ved angivelse af en række specifikke underliggende krav. Disse 1A-krav var i udbudsbetingelsernes bilag A grupperet i fem delkriterier, således at det for hvert af disse delkriterier var angivet, hvad DSB nærmere ville lægge vægt på i forbindelse med opfyldelsen af de pågældende 1A-krav. Det fremgår som den første sætning for hver eneste af de fem delkriterier (grupperinger af 1A-Krav), at DSB ville lægge vægt på "I hvilket omfang og med hvilket indhold" 1A-Kravene hørende til delkriteriet ville blive opfyldt. Allerede af den grund er det åbenbart, at evalueringen ikke var en ren kvantitativ og matematisk optælling af, hvor mange 1A-krav hvert tilbud selv angav at opfyldte. Det er ikke korrekt, at det ikke var klart, hvad der udover den rent kvantitative opfyldelse ville blive tillagt vægt.

Af udbudsbetingelsernes beskrivelser af de enkelte delkriterier fremgår en række konkrete kvalitative forhold, som DSB ville tillægge særlig vægt. Det

fremgår eksempelvis, at ”der lægges særlig vægt på, i hvilken grad Leverandøren sikrer en sikker, stabil og kompetent leverance til Kunden, både ved etablering og drift”. Sådanne formuleringer giver grundlag for ”rene” kvalitative vurderinger. Den kvalitative evaluering var derfor meget mere end blot en angivelse af antallet af 1A-krav, der var helt eller delvist opfyldt. Udover at dette har fremgået af udbudsmaterialet, er Gavdi også konkret blevet gjort bekendt hermed under forhandlingsfasen, herunder at det var nødvendigt for Gavdi at beskrive sin løsning mere udførligt. I Gavdis endelige tilbud manglede DSB fortsat indsigt i flere dele af Gavdis kvalitative løsning. Gavdis tilbud angav at opfylde alle 1A-Kravene, men på grund af manglende beskrivelser og redegørelser for ”i hvilket omfang og med hvilket indhold” havde DSB ikke mulighed for at forholde sig til dybden af dette. Modsat havde UV-data visse steder angivet ikke at kunne opfylde – eller kun delvist at kunne opfylde – enkelte krav, men som følge af UVdatas udførlige beskrivelse var det imidlertid muligt for DSB at konstatere, hvordan eventuelle afvigelser eksempelvis var af mindre betydning for den fulde opfyldelse af de pågældende krav. Indholdet af tilbudsgivernes løsning fik dermed betydning i denne henseende, hvilket var i overensstemmelse med udbudsmaterialet. Gavdi havde dermed ikke krav på en bedre evaluering end UVdata, uanset om Gavdi måtte opfylde flere 1A-krav, jf. herved klagenævnets kendelse af 12. november 2015 (IGT Global Services Limited mod Danske Lotteri Spil A/S). DSB’s evaluering afspejler det, som var fastlagt i udbudsbetingelserne. Evalueringen af underkriteriet ”Kvalitet” var en gennemgang af hvert 1A-Krav med en dertil knyttet beskrivelse af tilbuddenes respektive indhold, hvorved der blev inddraget både selve opfyldelsen af det pågældende krav såvel som indholdet af opfyldelsen. Dette kommer også til udtryk i den opsummering af vurderingen af delkriteriet (gruppering af 1A-krav) for den pågældende tilbudsgiver, som DSB har foretaget i evalueringsrapporten. Her fremgår af første sætning i hver opsummering, hvor stor en del af 1A-kravene, der er opfyldt, efterfulgt af DSB’s konkrete bemærkninger til, med hvilket indhold delkriteriet er opfyldt. Gavdi har dermed ikke godtgjort, at DSB har overskredet sit vide evalueringsskøn.

DSB har endvidere bestridt, at DSB ikke konkret har foretaget evalueringen i prioriteret rækkefølge som også oplyst i evalueringsrapporten. Evalueringsmetoden for underkriteriet ”Kvalitet” indebærer ikke en pointtildeling eller

matematisk vægtning for hvert delkriterie, som Gavdi forudsætter, men alene én samlet pointtildeling for det mere overordnede underkriterie. Pointtildelingen skulle ske på baggrund af en vurdering af de enkelte delkriterier, hvilket også er sket ved opsummeringen af DSB's vurdering af hvert delkriterium, og disse skulle ikke tildeles individuelle point, jf. herved også klagenævnets kendelse af 12. november 2015 (IGT Global Services Limited mod Danske Lotteri Spil A/S). Derudover var der, som det fremgår af udbudsbetingelserne, tale om en "samlet vurdering" af de enkelte delkriterier, som udmøntede sig i en samlet verbal evaluering af underkriteriet, hvorefter underkriteriet på baggrund af denne evaluering blev tildelt point.

De ansvarlige for evalueringen, som var en række tekniske specialister og eksperter, har i prioriteret rækkefølge foretaget en samlet vurdering på baggrund af de relevante 1A-krav af hvert tilbuds opfyldelse af hvert delkriterie. Efterfølgende har de foretaget én samlet evaluering af tilbuddenes opfyldelse af underkriteriet "Kvalitet", hvor prioriteringen af delkriterierne er inddraget, og tildelt hvert tilbud point herfor. Den oplyste prioritering af delkriterier har DSB taget højde for som led i den samlede evaluering af underkriteriet "Kvalitet".

DSB har lagt vægt på alle de på forhånd oplyste parametre ved vurderingen af Gavdis tilbud. I relation til Gavdis tilbuds opfyldelse af alle fem delkriterier til underkriteriet "Kvalitet" har DSB tillagt det vægt, at det ikke eller kun i begrænset grad var angivet, hvordan kravene blev imødekommet, hvilket i mindre grad giver indsigt i "med hvilket indhold" løsningen blev tilbudt, jf. herved DSB's vurdering af tilbuddet i evalueringsrapporten. For UVdatas tilbud gjaldt det kun i relation til et delkriterium, at det ikke var angivet eller i begrænset grad var angivet, hvordan kravene imødekommes. Ordregiver er berettiget til at lægge vægt på detaljeringsgraden i forhold til, hvordan tilbudsgiveren vil opfylde et krav, jf. herved klagenævnets kendelse af 1. november 2018 (Subsea Engineering Associates Pty Ltd mod Energinet).

Funktionaliteten vedrørende udbetaling af løn til tjenestemænd udgjorde alene ét underliggende krav "Krav nr. 45" ud af 73 andre krav forbundet med ét 1A-Krav, som der var 80 af i alt. På baggrund af beskrivelsen af det rele-

vante delkriterium indeholdende det pågældende 1A-Krav i udbudsbetingelserne var det mere vigtigt, at ”overordnede” krav blev opfyldt end, at andre krav gjorde. Det underliggende ”Krav nr. 45” var ikke et ”overordnet” krav i forbindelse med det pågældende 1A-Krav. Kravet er dermed ikke at finde under denne overskrift i kravspecifikationen. På den baggrund er det forkert at betegne dette underliggende krav som udgørende en ”stor del af den nødvendige funktionalitet”, og en manglende opfyldelse heraf kunne derfor under alle omstændigheder ikke trække væsentligt ned i vurderingen.

Ad påstand 5

Gavdi har gjort gældende, at DSB i strid med forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 89 grundlæggende og væsentligt har ændret kontrakten mellem DSB og UVdata, herunder ved at forlænge ibrugtagningsdatoen, ved at tilføje produktet KMD OPUS til kontrakten, og ved at udvide den udbudte kontrakt med yderligere funktioner, som overstiger 10 % og/eller tærskelværdien i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 15.

Ad ibrugtagningsdagen

Ibrugtagningsdagen, der fremgår som et mindstekrav i udbuddet, er ændret fra den 1. juni 2023 til den 1. september 2023. Ændringen er ud fra sagens omstændigheder gennemført alene for at give UVdata længere tid til at levere, og det er derudover sandsynligt, at netop kravet om hurtig levering har afholdt andre potentielle tilbudsgivere fra at deltage i udbuddet. Ændringen kan dermed ikke lovligt foretages uden en ny udbudsprocedure.

Ændring af mindstekrav udgør ulovlige og væsentlige ændringer, jf. herved også klagenævnets kendelse af 27. oktober 2020 (Øens Taxa ved Paul Erik Düring Pedersen mod FynBus, Sydtrafik & Midttrafik).

Ad tilføjelsen af KMD OPUS

DSB har betalt en faktura, hvoraf fremgår, at KMD OPUS indgår som en del af leverancen.

Af UVdatas priser fremgår, at DSB betaler et fast servicevederlag pr. måned for sin brugsret til systemet, og at DSB betaler løbende licensvederlag til to systemer; KMD Payroll Cloud og KMD OPUS.

Det har ikke været muligt for Gavdi ved anmodning om aktindsigt at udlede, hvad betalingen til KMD OPUS konkret vedrører, men betalingslinjen står som en løbende betaling i lighed med KMD Payroll Cloud, som tyder på, der også er tale om en licensbetaling i relation dertil.

DSB har som forklaring på varelinjen ”KMD OPUS” i fakturaen fremlagt en skrivelse fra UVdata, hvoraf fremgår, at fejlen skyldes, at ”KMD Payroll Cloud” engang har heddet ”KMD OPUS”. Det er faktisk forkert. ”KMD OPUS” har på intet tidspunkt skiftet navn, og en stor virksomhed som KMD angiver ikke forkerte systemer i deres faktura.

UVdatas tilføjelse af KMD OPUS til kontrakten er så væsentlig en ændring af kontraktens grundlæggende elementer, at denne ikke kan gennemføres uden en ny udbudsprocedure. Hvis UVdatas tilbud indeholdt både KMD Payroll Cloud og KMD OPUS, var DSB forpligtet til at afvise UVdatas tilbud som ukonditionsmæssigt.

Det fremgår af UVdatas tilbud, at det tilbudte system, KMD Payroll Cloud, skulle videreudvikles for at kunne håndtere tjenestemænd. UVdatas viden om KMD OPUS skulle indgå for at udvikle funktionaliteten på KMD Payroll Cloud til også at omfatte tjenestemænd, men KMD OPUS skulle ikke indgå i leverancen. En sådan løsning ville stride mod det grundlæggende krav i udbudsmaterialet om én standardløsning og ikke et nyt IT-system opbygget omkring integrationer mellem to eller flere systemer.

Det var et grundlæggende krav i udbudsmaterialet, at det tilbudte system skulle være ét standardsystem, jf. eksempelvis udbudsbekendtgørelsens afsnit 2.2.4) og kravspecifikationens krav 1A-11, 4.2 og 4.4.2.

Ad udvidelsen af den udbudte kontrakt med en række yderligere funktioner
DSB har foretaget i alt syv yderligere ændringer af kontrakten. DSB har oplyst, at ændringerne har en samlet ”nettoværdi” på under 1 mio. kr., men DSB

har ikke oplyst om metoden til beregning af beløbet, herunder hvad nettobeløbet er, og om omkostninger til vedligeholdelse over en kontraktperiode på ikke under 4 år er medtaget i opgørelsen af kontraktværdien af ændringerne. Det må lægges til grund, at ændringerne er betydelige og over en periode på 4 år overstiger 10 % af kontraktværdien og/eller tærskelværdien.

DSB har bestridt at have ændret kontrakten med UVdata i strid med udbudsreglerne.

Ad ibrugtagningsdagen

DSB har nærmere gjort gældende, at ændringen af ibrugtagningsdagen har kunnet foretages inden for de udbudsretlige regler, herunder forsyningsvirksomhedsdirektivet, artikel 89, stk. 1, litra e) og a), idet udskydelsen er sket i overensstemmelse med kontraktens mekanismer herfor, og idet ibrugtagningsdagen ikke var fastsat som et mindstekrav.

Efter DSB's kontrakttildeling og -indgåelse med UVdata er ibrugtagningsdagen udskudt to gange. Således blev den første gang udskudt under afklaringsfasen med UVdata. Herefter blev ibrugtagningsdagen udskudt til den 1. oktober 2023. Udskydelsen skete som led i afslutningen af afklaringsfasen med hjemmel i kontraktens pkt. 4.1, hvoraf fremgår bl.a., at "Afklaringsfasen har tillige til formål at kvalificere hovedtidsplanen og den detaljerede tidsplan, jf. bilag 2, [...] med henblik på at foretage en yderligere konkretisering heraf".

Kontrakten blev tildelt UVdata den 31. maj 2022, hvorefter der skulle løbe en sædvanlig standstill-periode, før kontrakten kunne underskrives, og opfyldelsen kunne påbegynde. Tidspunktet for tildelingsbeslutningen den 31. maj 2022 var senere end oprindeligt forventet under udbudsprocessen, hvilket skyldtes bl.a. indhentelse af dokumentation for UVdatas opfyldelse af egnethedskravene.

Gavdis indlevering af klagen til klagenævnet den 10. juni 2022 skete under standstill-perioden og indebar, at klagen blev tillagt automatisk opsættende virkning. Dette medførte, at UVdata og DSB ikke kunne underskrive kontrakten, og at opstarten af samarbejdet derfor ikke kunne påbegyndes, før

klagenævnets delkendelse forelå. Den oprindelige dato for projektets opstart måtte derfor justeres. Som følge af klagesagen ville det ”parallelforskudte” kontraktforløb starte op i sommerferieperioden, og DSB var af den grund nødt til at udskyde startdatoen for projektet til den 1. september 2022. Datoen blev valgt, da opstart af et så omfattende projekt som dette ville kræve investering af betydelige ressourcer fra begge sider. Det var derfor ikke muligt at starte projektet i sommerferieperioden, hvilket også fremgår af afklaringsfasedokumentet. Udskydelse af opstartsdatoen med tre måneder indebar, at de efterfølgende tidsfrister, herunder ibrugtagningsdagen, blev udskudt parallelt, sådan at ibrugtagningen i henhold til tidsplanen blev fastsat til den 1. september 2023.

Udskydelsen af ibrugtagningsdagen fra den 1. september til den 1. oktober 2023 var en konsekvens af en udskydelse af ibrugtagningsprøven, der skyldtes interne forhold hos DSB, som nødvendiggjorde en parallel udskydelse af ibrugtagningsdagen, og som er sket med hjemmel i kontraktens pkt. 7.1 og 12.1. Derudover indeholder kontraktens pkt. 35 mulighed for, at UVdata kan udskyde fristen i tilfælde af DSB’s manglende medvirken. Ingen af bestemmelserne udelukker, at parterne indgår aftaler om ændring af tidsplanen.

Som det fremgår af udbudsmaterialets reviderede Bilag 2 ”Hovedtidsplan og detaljeret tidsplan” var det alene det ”beskrevne leveranceforløb”, der udgjorde et mindstekrav. Dette er illustreret i figuren ved først at indeholde en afklaringsfase, dernæst en etableringsfase og afslutningsvist en driftsfase. Derimod udgør selve datoen for ibrugtagningsdagen, der ikke er indeholdt i beskrivelsen af mindstekravet eller i illustrationen heraf, ikke et mindstekrav. Det understøttes også af spørgsmål 28 under spørgsmål og svar under udbudsprocessen, hvor der blev spurgt: ”Set i lyset af, at ibrugtagningsdagen er angivet som et mindstekrav, har Tilbudsgiver brug for, at Ordregiver estimerer en dato for kontraktunderskrift. Dette er særligt nødvendigt ift. Tilbudsgivers udarbejdelse af tidsplan og dertilhørende aktiviteter.” Hertil svarede DSB ”Som angivet i bilag 2 (hovedtidsplan og detaljeret tidsplan) er alene ”det i Kontrakten med bilag, herunder nærværende bilag, beskrevne leveranceforløb” et mindstekrav”. Det fremgår derudover intet sted af udbudsmaterialet, at alle udtalelser i afsnit, hvor der i starten er angivet ”mindstekrav” er

at betragte som mindstekrav. Endelig følger det af fast praksis fra klagenævnet, at fristudskydelser i større projekter, herunder IT-projekter, kan foretages uden at gå i nyt udbud, jf. herved bl.a. klagenævnets kendelse af 9. december 2016 (TL Byg A/S mod Region Midtjylland).

Ad tilføjelsen af KMD OPUS

UVdata tilbød med sin løsningsbeskrivelse en implementering af lønssystemet ”KMD Payroll Cloud”, som UVdata og DSB under hele kontraktforløbet har arbejdet med at implementere hos DSB. Fakturaen, der er udstedt af UVdata til DSB som led i opfyldelsen af kontrakten, og som har en linje med omtale af ”KMD Opus Payroll Cloud”, er ikke udtryk for, at DSB har udvidet kontrakten til at omfatte et andet system efter kontraktindgåelsen. Den pågældende linje i fakturaen dækker over en del af etableringsvederlaget, der opkræves med hjemmel i kontraktens pkt. 23.2. UVdata har over for DSB oplyst, at det forhold, at betegnelsen KMD Opus bruges i én linje på fakturaen, er et udslag af, at løsningen har skiftet navn, hvilket UVdata ikke har fået tilrettet i sit faktureringsystem. Der er ikke tale om, at der er indkøbt en yderligere løsning. Fakturaens ordlyd er alene resultatet af et navneskift, som ikke er blevet korrigeret i UVdatas faktureringsystem. UVdata har oplyst over for DSB, at alle kunder, der har købt en løsning med KMD Payroll Cloud, får tilsendt fakturaer med betegnelsen ”KMD Opus Payroll Cloud”, og at KMD Payroll Cloud tidligere har heddet KMD Opus. Det forhold, at DSB har betalt fakturaen, hvoraf én fakturalinje indeholder betegnelsen ”KMD Opus Payroll Cloud”, kan ikke ses som accept af, at kontrakten omfattede ”KMD Opus”. Det fremgår også ved log-in på systemer, at der er tale om ”KMD Payroll Cloud”.

KMD Payroll Cloud er således den løsning, der aktuelt implementeres. DSB har ikke udvidet kontrakten med eller betalt for en anden løsning end den, som UVdata har tilbudt.

Ad udvidelsen af den udbudte kontrakt med en række yderligere funktioner

Samtlige ændringer af bilag 2-4 samt bilag 7 er foretaget med hjemmel i kontraktens pkt. 4.1 om ændringer i afklaringsfasen. Der er tale om sædvanlige præciseringer og ændringer i et it-projekt af den foreliggende karakter, og

ingen af disse kan hver for sig eller kumulativt betragtes som væsentlige ændringer og har ikke en værdi af nævneværdig karakter.

Ad ændringer, som fremgår af faktura af 30. november 2023

- Posten ”KMD Opus Payroll Cloud” dækker over etableringsvederlaget for den tilbudte løsning, der er opkrævet med hjemmel i kontraktens pkt. 23.2 og kontraktens bilag 8.
- Posten ”KMD Payroll Cloud - CR00032” dækker over tilkøb af uddannelsesydelser. Denne tilkøbsydelse har været konkurrenceudsat, idet tilbudsgiverne har skullet afgivet tilbud herpå blandt 1A-Kravene, jf. kravspecifikationens pkt. 10.1.
- Posterne i fakturaen benævnt ”KMD Payroll Cloud - CR0001 - Tryg Sundheds” og ”KMD Payroll Cloud CR0002 - TRYG TJM For” dækker over to ændringsanmodninger. Disse to ændringsanmodninger om integrationer er indgået med hjemmel i kontraktens pkt. 4.1, hvorefter leverandøren på grundlag af afklaringsfasen skal fremkomme med forslag til ændring af Leverancebeskrivelsen, som DSB herefter skal godkende. Ændringsanmodningerne var resultatet af den helt sædvanlige afklaringsfase, hvor det blev klart, at det var nødvendigt med to yderligere integrationer med it-systemet relateret til medarbejdernes forsikringsordning. Disse har været prissat i kontraktens bilag 8.

Posterne i fakturaen, som DSB har skullet betale, er således alle hjemlet i kontrakten.

Øvrige ændringer

De to ændringsanmodninger om integration, som er blevet faktureret, udgør sammen med 9 andre ændringsanmodninger samtlige ændringsanmodninger, der indebærer funktionelle ændringer i UVdatas løsning:

Ændringsanmodninger
Ændringsanmodning #3 (CR0004) om arbejdstidsplaner
Ændringsanmodning #4 (CR0005) om eIndkomstløsningen
Ændringsanmodning #9 (CR001) om venteperioder
Ændringsanmodning #13 (CR0014) om IT 2001

Ændringsanmodning #14 (CR0015) om KPC
Ændringsanmodning #15 (CR0016) om små ændringer fra ibrugtagningsprøve
Ændringsanmodning #17 (CR0018) om infotype 0727
Ændringsanmodning #18 (CR0019) om AML-id 110
Ændringsanmodning #22 (CR0023) om små ændringer fra ibrugtagningsprøve

Værdien af ændringerne er alene oplyst over for klagenævnet. Alle ændringerne er foretaget med hjemmel i kontraktens pkt. 12.2 og kontraktens bilag 15, som er prissat i kontraktens bilag 8. Hverken tilkøbet af uddannelsesydelser eller ændringsanmodningerne udgør ændringer i relation til forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 89, stk. 1 og 2, da disse har været konkurrenceudsat som en del af kontrakten, og ”aktivering” heraf udgør derfor slet ikke en ændring i udbudsretlig henseende.

For det tilfælde at ændringsanmodningerne og tilkøbet af uddannelsesydelser må betragtes som ændringer i udbudsretlig forstand, har alle ændringsanmodningerne en samlet værdi (opgjort som det beløb, DSB skal betale til UVdata) på under 1,2 mio. kroner. Kontrakten havde en anslået værdi på 31.000.000 kr., og UVdata havde tilbudt en tilbudsteknisk pris på 39.394.900 kr. Ændringerne har dermed haft en værdi på langt under 10 % af kontraktens værdi og langt under tærskelværdien på 3.211.388 kr.

Betragtes ændringerne som udbudsretligt relevante ændringer, er de hverken individuelt eller kumulativt væsentlige. Ændringerne har derimod været sædvanlige og nødvendige i et it-projekt af den pågældende karakter, og har ikke ændret kontraktens overordnede karakter, idet kontrakten fortsat henvender sig til samme kreds af mulige leverandører.

Ad påstand 8

Gavdi har gjort gældende, at det er et mindstekrav, at det beskrevne leveranceforløb overholdes, herunder at ibrugtagningsdatoen den 1. marts 2023 er et mindstekrav, der ikke kan ændres under udbudsprocessen.

Det fremgår af udbudsmaterialets ”Hovedtidsplan og detaljeret tidsplan”, at leverancens forløb bl.a. indebærer en ibrugtagningsdag, som er fastsat til den 1. marts 2023. Det fremgår ikke af bilaget, at kravet om ibrugtagning den 1. marts 2023 ikke også er et mindstekrav, eller at det skulle være et mindstekrav, der kan ændres under udbudsprocessen.

Efter afholdelse af forhandlingsrunderne besluttede DSB at ændre ibrugtagningstidspunktet. Ændringen af leveranceforløbet fra den 1. marts til den 1. juni 2023 udgør en ændring af et mindstekrav i udbuddet, og det fremgår af bl.a. udbudsmaterialets bilag B ”Yderligere oplysninger”, pkt. 4.1.1, at mindstekrav ikke må ændres under udbudsprocessen.

Samtidig må den fastsatte ibrugtagningsdato have været afgørende for andre tilbudsgiveres manglende interesse i udbuddet, idet de har vurderet ikke at kunne levere allerede den 1. marts 2023 på et udbud, der blev afsluttet i maj 2022.

DSB har bestridt, at ibrugtagningsdatoen under udbudsprocessen er blevet ændret i strid med udbudsreglerne, idet ændringen udgør en uvæsentlig ændring, som har kunnet foretages inden for rammerne af forsyningsvirksomhedsdirektivet uden udsættelse af tilbudsfristen.

Ibrugtagningsdatoen blev den 6. januar 2022 rykket fra den 1. marts 2023 til den 1. juni 2023. Ibrugtagningsdagen var imidlertid ikke fastsat som et mindstekrav. Det er helt sædvanligt, at ibrugtagningsdagen kan flyttes under et it-indkøb af den foreliggende karakter og henset til udbuddets genstand og karakter, var der ikke yderligere, potentielle løsninger. Ændringen af ibrugtagningsdagen kan dermed ikke have påvirket det potentielle leverandørfelt eller det øvrige indhold af Gavdis og UVdatas tilbud.

Fristen for modtagelse af revideret tilbud blev først fastlagt i forbindelse med ændringen af ibrugtagningsdagen, hvorfor ændringen af ibrugtagningsdagen under alle omstændigheder er sket inden for rammerne af forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 66, stk. 3, litra b).

Ad påstand 9

Gavdi har gjort gældende, at tilbuddet fra UVdata ikke overholdt kravet til leveranceplanen, og at DSB derfor skulle have afvist tilbuddet som ukonditionsmæssigt.

Den tilbudte leveranceplan fra UVdata – med aktiviteter forud for den skemalagte leveranceplan i udbuddet – kan kun forstås som et forbehold over for udbuddets leveranceplan. De efterfølgende handlinger i afklaringsfasen understøtter dette, idet forudsætningerne om tidlig opstart netop gjorde, at DSB accepterede en yderligere fremdatering af idriftsættelsestidspunktet fra den 1. juni til den 1. september 2023. Kontrakten blev underskrevet den 29. juni 2022, hvilket vil sige, at leveranceplanen havde en forudsætning om underskrivelse den 29. april 2022, hvilket er ca. en måned forud for den angivne underskrivelsesdag ultimo maj 2022.

DSB accepterede, at tilbuddet fra UVdata indebar aktiviteter allerede den 1. maj 2022, selvom kontrakten først kunne forventes underskrevet ultimo maj 2022. UVdatas tilbud var derfor betinget af, at kontrakten blev underskrevet allerede den 1. maj 2022, og tilbuddet overholdt derved ikke den leveranceplan, som tilbudsgiverne skulle basere deres tilbud på.

DSB har bestridt, at UVdatas tilbud indeholdt forbehold for tidsplanen.

UVdatas tilbud indeholdt en forudsætning om, at afklaringsfasen kunne påbegyndes den 1. juni 2022, som ikke var ulig Gavdis tilbud, der lagde op til opstart af afklaringsfasen den 30. maj 2022. UVdatas forudsætninger har ikke været udtryk for forbehold og har af DSB heller ikke været behandlet som sådan.

Bilag 2 til UVdatas endelige tilbud indeholdt en beskrivelse af tidsplanen, som senere blev indført i kontrakten. Denne var helt i overensstemmelse med det endelige Bilag C til udbudsmaterialet, hvoraf fremgår, at kontraktindgåelsen kunne forventes ultimo maj 2022.

UVdata har ikke indlagt en forudsætning om, at kontrakten blev underskrevet ultimo april 2022, ligesom tidsplanen i UVdatas endelige tilbud ikke indeholder kontraktaktiviteter planlagt forud for den 1. maj 2022.

UVdatas tilbud indeholdt synliggjorte interne aktiviteter, der ikke forudsatte handlinger fra DSB, forud for kontrakttildelingen den 28. maj 2023. Baggrunden herfor er bl.a., at UVdata ikke på tidspunktet for afgivelsen af sit endelige tilbud den 28. marts 2023 var bekendt med den præcise tidslinje for DSB's procesmæssige tildelingsbeslutning, idet det af udbudsmaterialet blot fremgår ”ultimo maj 2022”.

DSB har ikke betragtet UVdatas forudsætninger som forbehold, idet det fremgår af vejledningen til udbudsmaterialets bilag 2 til kontraktudkastet, at tilbudsgiverne skulle oplyse forudsætningerne for tidsplanen. Bedømmelsen af, om UVdata har taget et forbehold, må ske på grundlag af, hvad der fremgår af udbudsmaterialet. Det forhold, at UVdata, ligesom Gavdi, oplyste nogle forudsætninger, indebærer ikke, at UVdata kan anses at have taget et forbehold for opstartsdatoen eller udbuddets milepæle. UVdata har heller ikke angivet, at tilbuddet ændres, såfremt forudsætningerne ikke holdt stik. UVdata har dermed ikke angivet noget i sit tilbud, som er udtryk for en fravigelse af udbudsbetingelserne, jf. herved også klagenævnets kendelse af 11. december 2019 (Diehl Metering GmbH mod Novafos A/S). UVdata har derudover selv oplyst i sit endelige tilbud, at virksomheden opfylder mindstekravet om at overholde leveranceforløbet.

Ad påstand 10

Gavdi har gjort gældende, at DSB ikke har fremlagt sagens dokumenter, og at DSB ikke loyalt har oplyst sagens faktiske omstændigheder således, som virksomheden er forpligtet til.

DSB har valgt ikke at fremlægge sagens bilag vedrørende UVdatas baggrund for valget af leverandørkonstellationen for klagenævnet.

Gavdi har også været nødt til at frafalde den oprindelige påstand 4 som følge af, at den tidsplan, der var indeholdt i udbudsmaterialet, ikke blev fremlagt, og det var dermed ikke muligt for klagenævnet at få indsigt i, at tidsplanen faktisk blev ændret under udbuddet. DSB har dermed undladt at beskrive, hvordan tidsplanen blev håndteret i udbuddet og undladt at fremlægge det udbudsdokument, som påstanden faktisk angik.

Endelig har efterfølgende aktindsigt i en række yderligere forhold vist, at der var aktiviteter i UVdatas tilbud, der lå forud for tildelingen. DSB har desuden givet usammenhængende redegørelser for sagens faktiske omstændigheder, ligesom DSB har nægtet at oplyse om visse faktuelle forhold, herunder hvad eksempelvis ”nettobeløb” udgør.

DSB har gjort gældende, at påstanden skal afvises, idet klagenævnet ikke har kompetence til at behandle den nedlagte påstand. Subsidiært har DSB gjort gældende, at påstanden ikke skal tages til følge.

Ad afvisning

Påstanden vedrører ikke en overtrædelse af reglerne nævnt i lov om Klagenævnet for Udbud § 1, stk. 1-3. Bekendtgørelse om Klagenævnet for Udbud er udstedt i medfør af lov om Klagenævnet for Udbud, og hverken klagenævnsloven eller klagenævnsbekendtgørelsen er nævnt i § 1, stk. 1-3. Lov om Klagenævnet for Udbud § 11, stk. 2, finder desuden konkret alene anvendelse i overensstemmelse med den almindelige kompetence for Klagenævnet for Udbud. Dette hænger sammen med, at ”sanktionen” ved overtrædelse af bekendtgørelse om Klagenævnet for Udbud § 6 og/eller Lov om Klagenævnet for Udbud § 11, stk. 2, i udgangspunktet er processuel skadevirkning i klagesagen, jf. bekendtgørelse om klagenævnet for udbud § 6, stk. 2, sidste pkt.

Klagenævnet har ikke fremsat anmodninger om konkrete oplysninger, som DSB ikke har imødekommet, og klagenævnet har dermed ikke kompetence

til at tillægge en manglende fremlæggelse af oplysninger processuel skadevirkning, jf. herved også klagenævnets kendelse af 12. november 2015 (IGT Global Services Limited mod Danske Lotteri Spil A/S).

Ad realiteten

DSB har fra klagesagens begyndelse fremlagt alle relevante dokumenter og redegjort for det relevante sagsforløb knyttet til de påstande, som Gavdi har nedlagt. Der er derfor heller ikke grundlag for at tage påstanden til følge.

Ad påstand 6

Gavdi har gjort gældende, at der under henvisning til det, som Gavdi har anført under påstand 1a-3, 5 og 8-10, er grundlag for at annullere tildelingsbeslutningen.

DSB har under henvisning til det, DSB har anført under påstand 1a-3, 5 og 8-10 bestridt, at der er grundlag for at annullere tildelingsbeslutningen.

Ad påstand 7

Gavdi har under henvisning til det anførte ad påstand 1a-3, 5 og 8-10 gjort gældende, at DSB i forløbet har ændret kontrakten på en sådan måde – og uden forudgående offentliggørelse af en ny udbudsbekendtgørelse – at betingelserne for at erklære kontrakten mellem UVdata og DSB for uden virkning er opfyldt.

Der er ikke grundlag for, at kontrakten skal opretholdes, da betingelserne herfor ikke er opfyldt.

DSB har bestridt, at der er grundlag for at erklære den indgåede kontrakt for uden virkning. Dette gælder uanset, om klagenævnet måtte finde, at DSB har foretaget væsentlige ændringer af kontrakten, som ikke kan rummes i kontraktens ændringsmekanismer.

Ad udskydelse af ibrugtagningdagen

På tidspunktet for klagenævnets kendelse er ibrugtagningen sket, hvorefter der i givet fald skal fastsættes en alternativ sanktion, jf. herved også klagenævnets kendelse af 27. september 2018 (Staples Denmark ApS mod Aalborg Kommune m.fl.).

Ad de foretagne funktionsændringer

Der er henset til de pågældende ændringer af kontrakten ikke grundlag for at tage en påstand om uden virkning til følge. Under henvisning til proportionalitetsprincippet og af hensyn til almenvellets interesser må klagenævnet i stedet fastsætte en økonomisk sanktion, hvor der vil skulle tages afsæt i ændringernes værdi, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 18, stk. 2, nr. 2, jf. § 17, stk. 3, jf. § 18, stk. 3. Det er også i litteraturen antaget, at opretholdelse af den offentlige trafik udgør et berettiget hensyn efter § 17, stk. 3.

Hvis klagenævnet måtte finde, at kontrakten med UVdata i sin helhed skal erklæres for uden virkning, må klagenævnet fastsætte en frist for ophør af kontrakten, som er lang nok til, at 1) DSB kan planlægge og gennemføre et genudbud, og 2) den under et sådant genudbud vindende tilbudsgiver indrømmes tid til at forestå transition og implementering af den nye lønløsning.

Klagenævnet udtaler

Ad påstand 1a

UVdata, som afgav tilbud under udbuddet, støttede sig på KMD's tekniske og faglige formåen, herunder i forhold til systemet KMD Payroll Cloud.

I forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 79, stk. 2, 1. afsnit, hedder det:

”Hvis de objektive regler og kriterier for udelukkelse og udvælgelse af ansøgere og tilbudsgivere i offentlige udbud, begrænsede udbud, udbud med forhandling, konkurrenceprægede dialoger eller innovationspartnerskaber omfatter krav til den økonomiske aktørs økonomiske og finansielle kapacitet eller dens tekniske og faglige formåen, kan den økonomiske aktør om nødvendigt og for en bestemt kontrakt basere sig på andre enheders kapacitet uanset den juridiske karakter af forbindelserne mellem

den selv og disse enheder. Med hensyn til kriterier vedrørende de uddannelsesmæssige og faglige kvalifikationer hos tjenesteyderen eller entreprenøren eller virksomhedens ledende medarbejdere, eller vedrørende den relevante faglige erfaring, kan økonomiske aktører dog kun basere sig på andre enheders kapacitet, når sidstnævnte skal udføre de bygge- og anlægsarbejder eller tjenesteydelser, for hvilke disse kapaciteter kræves. Hvis en økonomisk aktør ønsker at basere sig på andre enheders kapaciteter, skal den godtgøre over for den ordregivende enhed, at den råder over de nødvendige ressourcer, f.eks. ved at fremlægge et tilsagn herom fra disse enheder.”

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens pkt. III 1.2) om egnethedskravene til ansøgernes økonomiske og finansielle kapacitet, at en ansøger i hver af de tre seneste disponible årsrapporter/årsregnskaber skal have haft en samlet årlig omsætning på mindst 62 mio. kr., en soliditetsgrad på mindst 20 % og en EBIT-margin på minimum 2 %. Det er i forlængelse heraf under de enkelte afsnit om dokumentation for henholdsvis omsætning, soliditetsgrad og EBIT-margin anført, at hvis en ansøger baserer sig på andre enheders formåen, skal beregningen foretages på baggrund af ansøgerens og disse andre enheders samlede omsætning, egenkapital og EBIT-margin.

Det pågældende punkt i udbudsbekendtgørelsen om økonomisk og finansiell kapacitet indeholder imidlertid også et afsnit, hvoraf det fremgår, at hvis en virksomhed baserer sig på andre enheders ”tekniske og faglige formåen” skal hver enkelt af disse enheder vedlægge et fælleseuropæisk udbudsdokument, der omfatter ”ovennævnte erklæringer” (erklæringer om omsætning, soliditetsgrad og EBIT-margin).

Efter indholdet af udbudsbekendtgørelsen, herunder udbudsbekendtgørelsens pkt. III 1.2) sammenholdt med pkt. III 1.3) om egnethedskravene til ansøgernes tekniske og faglige kapacitet, finder klagenævnet, at det for en almindelig oplyst og normalt påpasselig ansøger må have stået klart, at formuleringen under pkt. III 1.2) om andre enheders ”tekniske og faglige formåen” udgjorde en skrivefejl, og at en ansøger, der selv opfyldte kravene til økonomisk og finansiell kapacitet, derfor alene skulle vedlægge ESPD med oplysninger om den støttende enheds tekniske og faglige formåen.

Det er ikke som anført af Gavdi et krav efter forsyningsvirksomhedsdirektivet, at ”KMD-koncernen i sin helhed skal opfylde udbuddets mindstekrav til økonomisk og finansiell kapacitet”, og at støttende enheder derfor også skal ”vedhæfte ESPD vedrørende økonomisk og finansiell kapacitet, selvom den støttende virksomhed kun støtter ansøger i relation til teknisk og faglig kapacitet.”

Det bemærkes herved, at det af forarbejderne til udbudslovens § 144, der i det væsentlige svarer til forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 79, fremgår, at en støttende enhed skal oplyse, i hvilken grad der stilles økonomisk og finansiell formåen til rådighed, samt hvilken konkret teknisk og faglig formåen, der eventuelt stilles til rådighed i forbindelse med kontraktens opfyldelse, og at såfremt der alene stilles en begrænset formåen til rådighed, er det udelukkende den begrænsede formåen, som kan indgå i vurderingen af ansøgerens egnethed.

På den baggrund tages påstanden ikke til følge.

Ad påstand 1b

Gavdi har gjort gældende, at DSB har handlet i strid med de udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed ved reelt at tildele kontrakten til KMD, der ikke var prækvalificeret til at afgive tilbud.

Det må ud fra de foreliggende oplysninger lægges til grund, at kontrakten vedrørende et lønsystem mv., som udbuddet angår, er underskrevet af henholdsvis DSB og UVdata, og at det således er UVdata, der hæfter for kontraktens opfyldelse.

Gavdi har ikke heroverfor godtgjort, at der ikke er realitet bag underskriften, og at UVdata ingen rolle har i tilbuddet. Den fremlagte pressemeddelelse, hvor kontrakten omtales som indgået mellem DSB og KMD, og mailen mellem to DSB-medarbejdere, hvor det anføres, at valget er ”faldet på KMD”, kan ikke føre til en anden vurdering. Klagenævnet bemærker, at den omstændighed, at KMD indgår som støttende enhed for UVdata i forhold til teknisk

og faglig formåen, i sig selv indebærer, at KMD skal medvirke til at udføre dele af den udbudte arbejdsopgave.

Påstanden tages derfor ikke til følge.

Ad påstand 2

Det fremgår af pkt. 1 i bilag A til udbudsbetingelserne, "Tilbudsevaluering", at tildelingskriteriet var "Bedste forhold mellem pris og kvalitet", hvor "Kvalitet" vægtede 35 %, "Pris" 25 %, "Metode og proces" 15 %, "Drift, vedligeholdelse og servicemål" 15 % og "Kontraktlige vilkår" 10 %.

Det fremgår endvidere af bilagets pkt. 2.1, at der ved evalueringen af underkriteriet "Pris" tildeles point ved brug af en pointmodel, hvor point afgives på en skala fra 0 til 8, og hvor 8 er maksimumpoint. Den laveste samlede tilbudstekniske pris tildeles automatisk maksimumpoint, og de øvrige samlede tilbudstekniske priser gives point ud fra en relativ pointmodel efter en formel, hvor 8 (maksimumpoint) ganges med forholdet mellem den laveste tilbudspris og prisen i det konkrete tilbud (dvs. laveste tilbudspris divideret med den konkrete tilbudspris). Herefter afrundes resultatet til et tal med to decimaler.

Klagenævnet bemærker, at en ordregiver selv bestemmer inden for rammerne af de udbudsretlige regler, hvorledes udbuddet skal tilrettelægges. Det påhviler dog ordregiver at sikre, at en given pointmodel er egnet til i relation til det konkrete udbud at sikre en bedømmelse af tilbuddene, som respekterer den fastsatte vægtning af underkriterierne.

Den anvendte evalueringsmodel (en såkaldt ikke-lineær pointmodel) er ikke baseret på et prisspænd som grundlag for pointtildelingen. Modellen har en indbygget tendens til at omregne priser til mindre forskelle i point, end det er tilfældet med de såkaldte lineære pointmodeller, og derved udpege tilbud med højere priser (og højere kvalitet) som vindere af udbuddene jf. herved bl.a. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om pointmodeller.

I den foreliggende situation, hvor underkriteriet ”Pris” alene vægter 25 % i den samlede evaluering, og hvor der kun er afgivet to tilbud, afspejler pointmodellen dog i tilstrækkelig grad spredningen i de indkomne tilbud, og klagenævnet finder på den baggrund, at den anvendte evalueringsmetode ikke har været uegnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud på baggrund af tildelingskriteriet ”Bedste forhold mellem pris og kvalitet”.

Påstanden tages derfor ikke til følge.

Ad påstand 3

Det fremgår af pkt. 1 i bilag A til udbudsbetingelserne, ”Tilbudsevaluering”, at der ved vurderingen af underkriteriet ”Kvalitet” (vægtet 35 %) ville blive lagt vægt på en række delkriterier, som var angivet i prioriteret rækkefølge i forhold til de enkelte 1A-krav, herunder i hvilket omfang og med hvilket indhold den tilbudte funktionalitet/konfiguration understøttede DSB’s processer i forhold til løn, HR og administration af fravær samt processer for tidsevaluering, og i hvilket omfang og med hvilket indhold basiskrav, krav til funktionalitet, målsætninger og it-arkitektur for tilbuddet opfyldes. Det er i den forbindelse under de enkelte delkriterier anført, hvad der særligt lægges vægt på ved evalueringen, herunder f.eks. om den tilbudte service er brugervenlig, og om en given funktionalitet er til stede på tilbudstidspunktet, ibrugtagningstidspunktet eller først senere.

Det fremgår endvidere af bilagets pkt. 2.2 om evaluering af de kvalitative kriterier, at der for hvert af delkriterierne for underkriteriet ”Kvalitet” foretages en samlet vurdering af det kvalitativt tilbudte ud fra de enkelte delkriteriers evalueringsindhold, og at evalueringen således resulterer i en samlet skønsæssig bedømmelse for hvert delkriterium, der udmønter sig i en samlet pointtildeling for underkriteriet.

Klagenævnet bemærker, at efter fast klagenævnspraksis har ordregiveren under et udbud et vidt skøn ved evalueringen af tilbuddene i relation til de kvalitative kriterier. Klagenævnet tilsidesætter alene dette skøn, hvis ordregiveren har overskredet grænserne for skønnet eller handlet usagligt og i strid med de grundlæggende udbudsretlige regler.

Efter indholdet af det bilag, som DSB har udarbejdet vedrørende vurdering af tilbuddene, sammenholdt med kravene i udbudsmaterialet finder klagenævnet, at der ikke er grundlag for at fastslå, at DSB har overskredet grænserne for sit vide evalueringsskøn eller på anden måde har handlet usagligt eller i strid med de grundlæggende udbudsregler ved evalueringen.

Påstanden tages på den baggrund ikke til følge.

Ad påstand 5

Ibrugtagningsdatoen

Gavdi har gjort gældende, *at* ibrugtagningsdatoen fremgår af udbudsmaterialet som et mindstekrav, *at* kravet om levering allerede den 1. juni 2023 har afholdt andre potentielle tilbudsgivere fra at deltage i udbuddet, og *at* DSB derfor ikke kan ændre ibrugtagningsdatoen uden en ny udbudsprocedure.

Det fremgår af udbudsmaterialets bilag 2 ”Hovedtidsplan og detaljeret tidsplan”, at ibrugtagningsdagen er den 1. juni 2023, og at der fra kundens side forventes en realistisk og robust plan for at opnå dette. Det fremgår endvidere af bilaget under pkt. 1 om leveranceforløb, at følgende gælder som et mindstekrav: ”Det i Kontrakten med bilag, herunder nærværende bilag, beskrevne leveranceforløb skal overholdes.” Leveranceforløbet er efterfølgende illustreret med en figur bestående af tre faser (afklaringsfase, etableringsfase og driftsfase).

Klagenævnet finder, at mindstekravet efter sin ordlyd og den medfølgende illustration må forstås som et krav om en projektplan for leverancen bestående af de tre omtalte faser, hvori er indeholdt en række milepæle, men ikke et krav omhandlende en specifik ibrugtagningsdato. Det lægges derfor til grund, at den fastsatte ibrugtagningsdato den 1. juni 2023 ikke var et mindstekrav.

Spørgsmålet er herefter, om ændringen og udskydelsen af ibrugtagningsdagen udgør en væsentlig ændring af kontrakten.

Det fremgår af forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 89, stk. 1, litra e), at kontrakter kan ændres uden en ny udbudsprocedure, når ændringerne uanset deres værdi ikke er væsentlige. En ændring af en kontrakt betragtes som væsentlig, bl.a. hvis ændringen indfører betingelser, der, hvis de havde været en del af den oprindelige udbudsprocedure, ville have givet mulighed for at give andre ansøgere end de oprindeligt udvalgte adgang eller for at acceptere et andet tilbud end det oprindeligt accepterede, eller som ville have tiltrukket yderligere deltagere i udbudsproceduren, jf. artikel 89, stk. 4, litra a).

Efter kontraktens pkt. 4.1 er der som led i afklaringsfasen mulighed for at foretage visse ændringer af leverancebeskrivelsen, herunder den fastsatte tidsplan. Der er endvidere efter kontraktens pkt. 7.1 mulighed for efterfølgende at udskyde ibrugtagningsdatoen fra kundens (DSB's) side med yderligere 30 arbejdsdage.

DSB har prækvalificeret to virksomheder (Gavdi og UVdata). Kontrakten med UVdata blev indgået den 29. juni 2022, og der var således ca. et år til den oprindeligt fastsatte ibrugtagningsdato. Den omstændighed, at det har været nødvendigt at udskyde ibrugtagningsdatoen med i alt fire måneder, findes på den baggrund og efter det anførte om adgangen til at ændre ibrugtagningsdatoen efter kontrakten ikke at udgøre sådanne væsentlige ændringer, der indebærer krav om en ny udbudsprocedure.

Tilføjelse af KMD OPUS

Gavdi har gjort gældende, at UVdata har tilføjet systemet KMD OPUS til kontrakten, som således både omfatter KMD Payroll Cloud og KMD OPUS, og at dette udgør en væsentlig ændring af kontraktens grundlæggende elementer, idet udbudsmaterialet indeholdt et grundlæggende krav om anvendelse af ét standardsystem og ikke et system opbygget ved integration mellem to eller flere systemer.

Til støtte herfor har Gavdi navnlig henvist til en faktura af 30. november 2022 udstedt af UVdata til DSB, hvoraf fremgår, at der både er faktureret for ”KMD OPUS Payroll Cloud” og ”KMD Payroll Cloud”.

DSB har heroverfor oplyst, at anvendelsen af betegnelsen KMD OPUS i én linje på den pågældende faktura er et udslag af, at løsningen har skiftet navn, hvilket UVdata ikke har fået tilrettet i sit faktureringsystem. Der er således ikke tale om, at der er indkøbt en yderligere løsning.

Efter det foreliggende om baggrunden for fejlen på fakturaen og efter sagens oplysninger i øvrigt finder klagenævnet, at der ikke er grundlag for at fastslå, at der er foretaget væsentlige ændringer af kontakten i form af en tilføjelse af systemet KMD OPUS.

Udvidelsen af den udbudte kontrakt med yderligere funktioner, som samlet overstiger 10 % af kontraktværdien og/eller tærskelværdien i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 15

Gavdi har anført, at DSB har foretaget syv ændringer af kontrakten, og at disse syv ændringer er betydelige og over en periode overstiger 10 % af tærskelværdien.

DSB har heroverfor anført, at de ændringer, der er foretaget, ikke udgør ændringer i forhold til forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 89, stk. 1 og 2, da ændringerne har været konkurrenceudsat som en del af kontrakten. DSB har endvidere anført, at ændringerne under alle omstændigheder har en samlet værdi på under 1,2 mio. kr., hvilket er langt under 10 % af kontraktens værdi og langt under tærskelværdien på 3.211.338 kr.

Klagenævnet finder, at de omtalte ændringer bl.a. omfatter en række præciseringer, der er foretaget med hjemmel i kontraktens pkt. 4.1 under afklaringsfasen. Herudover er der tale om tilkøb af uddannelsesydelser omfattet af kravspecifikationens pkt. 10.1, der alle har været prissat af UVdata i kontraktens bilag 8, og som udgør en del af underkriteriet ”Pris”, samt bestillingsydelser omfattet af kontraktens bilag 15, som udgør en del af underkriteriet ”Metode og proces”, hvor evalueringen bl.a. omfatter UVdatas timepriser.

Klagenævnet finder på denne baggrund, at de ændringer, som har været foretaget, enten er hjemlet i kontrakten eller har været konkurrenceudsat som en del af udbuddet.

Påstand 5 tages derfor ikke til følge.

Ad påstand 8

Som anført under påstand 5 finder klagenævnet, at det fastsatte mindstekrav må forstås som et krav om en projektplan for leverancen bestående af en afklaringsfase, en etableringsfase og en driftsfase, hvori er indeholdt en række milepæle, men at dette mindstekrav ikke omfatter en bestemt ibrugtagningsdato.

Påstanden tages derfor ikke til følge.

Ad påstand 9

Gavdi har gjort gældende, at UVdatas tilbud ikke var konditionsmæssigt, idet det indeholdt forbehold om afholdelse af aktiviteter, der lå forud for leveranceplanen i udbudsmaterialet.

Det fremgår af udbudsmaterialets bilag C "Forhandlingsfasen", at DSB forventede, at der medio maj 2022 kunne gives meddelelse om, hvem der ville blive tildelt kontrakten, og at kontrakten efterfølgende forventeligt ville blive indgået ultimo maj 2022.

UVdata har i overensstemmelse hermed i det endelige tilbud med hovedtidsplan samt detaljeret tidsplan, der begge er sendt til klagenævnet i fortrolig form, anført, at afklaringsfasen skulle opstartes den 1. juni 2022 med henblik på, at systemet kunne tages i brug den 1. juni 2023.

Der er på den baggrund ikke grundlag for at fastslå, at UVdatas tilbud ikke var konditionsmæssigt. Den omstændighed, at kontrakten først blev under-

skrevet den 29. juni 2022, indebærer ikke, at UVdatas tilbud, som var udformet i overensstemmelse med tidsplanen i udbudsmaterialet, indeholdt et forbehold.

Påstanden tages derfor ikke til følge.

Ad påstand 10

Det fremgår af § 10, stk. 1, i lov om Klagenævnet for Udbud, at klagenævnet træffer afgørelse om, hvorvidt der er sket overtrædelse af de regler, der er nævnt i lovens § 1, stk. 2 og 3, dvs. af udbudsloven, EU-udbudsreglerne, tilbudsloven mv.

Den nedlagte påstand vedrører ikke en overtrædelse af disse regler, men derimod en overtrædelse af § 11, stk. 2, i lov om Klagenævnet for Udbud, og § 6 i bekendtgørelse om Klagenævnet for Udbud. Retsvirkningen af en overtrædelse heraf er ikke, at klagenævnet træffer særskilt afgørelse herom, men at den manglende opfyldelse af bestemmelserne tillægges processuel skadevirkning.

Klagenævnet afviser derfor påstanden.

Klagenævnet bemærker i øvrigt, at det efter bekendtgørelse om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 2, alene kan tillægges processuel skadevirkning, hvis ordregiveren ikke har meddelt klagenævnet oplysninger, som klagenævnet har krævet udleveret. I denne sag er der ikke dokumenter, som klagenævnet har krævet udleveret af DSB, der ikke er fremlagt for nævnet.

Ad påstand 6 og 7

Som følge af det, der er anført ad påstand 1a-3, 5, 8 og 9, og da påstand 10 er afvist, tages påstandene ikke til følge.

Herefter bestemmes

Påstand 1a-3 og 5-9 tages ikke til følge.

Påstand 10 afvises.

Gavdi A/S skal inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse betale 50.000 kr. i sagsomkostninger til DSB.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Jesper Jarnit

Genpartens rigtighed bekræftes.

Heidi Thorsen
kontorfuldmægtig