

K E N D E L S E

Konsortiet Transition ApS og Boliga ApS  
(selv)

mod

Energistyrelsen  
(advokat Mikala Berg Dueholm, København)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 566613-2025 af 29. august 2025, offentliggjort den 1. september 2025, udbød Energistyrelsen, som begrænset udbud efter udbudslovens afsnit II en rammeaftale om videreudvikling og drift af Energi- og Bygningsanalysen (EBA). Rammeaftalen havde en anslået værdi på 8 mio. kr. ekskl. moms og en maksimal værdi på 20 mio. kr. ekskl. moms.

Ved udløbet af fristen for anmodning om prækvalifikation den 30. september 2025 havde bl.a. Konsortiet Transition ApS og Boliga ApS ("konsortiet") anmodet om prækvalifikation.

Energistyrelsen besluttede at prækvalificere fem virksomheder, herunder konsortiet.

Ved udløbet af fristen for afgivelse af tilbud den 3. november 2025 havde fire af de fem prækvalificerede virksomheder afgivet tilbud.

Den 26. november 2025 underrettede Energistyrelsen tilbudsgiverne om, at Immeo P/S ("Immeo") havde afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Den 3. december 2025 indgav konsortiet klage til Klagenævnet for Udbud over Energistyrelsen. Konsortiet fremsatte ikke anmodning om, at klagen skulle tillægges opsættende virkning. Da klagen blev indgivet i standstill-perioden, var klagenævnet forpligtet til at tage stilling hertil, jf. klagenævnslovens § 12, stk. 2. Den 16. december 2025 besluttede klagenævnet ikke at tillægge klagen opsættende virkning, da uopsættelighedsbetingelsen ikke var opfyldt.

Konsortiet har nedlagt følgende påstand:

#### Påstand

Klagenævnet skal konstatere, at Energistyrelsen har handlet i strid med gennemsigtsprincipperne i udbudslovens § 2 ved at give konsortiet 5 ud af 8 mulige point i evaluering af underkriteriet Leverandørens team, fordi evalueringskriterierne var uklare og modstridende.

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

#### Sagens nærmere omstændigheder

I udbudsbetingelserne er anført følgende bl.a.:

##### ”4.1 Udvalgelse

Ordregiver vil udvælge 5 ansøgere til at afgive tilbud. Såfremt der modtages flere end 5 egnede ansøgninger, vil Ordregiver begrænse antallet ud fra en vurdering af hvilke 5 ansøgere, som har anført de mest relevante referencer på opgaver vedrørende videreudvikling og drift af IT-værktøjer inden for energiområdet, jf. pkt. 4.4.

...

##### 6.1 Tildelingskriterium

Kontrakten vil blive tildelt den tilbudsgiver, der afgiver det økonomisk mest fordelagtige tilbud ud fra tildelingskriteriet bedste forhold mellem pris og kvalitet.

Ordregiver vil i den forbindelse lægge følgende underkriterier og dertilhørende delkriterier til grund:

<b>Underkriterier</b>	<b>Vægtning (underkrite- rie)</b>	<b>Delkriterier</b>	<b>Vægtning (delkriterier)</b>
Pris	30 %		

Underkriterier	Vægtning (underkrite- rie)	Delkriterier	Vægtning (delkriterier)
Kvalitet	40 %	Drift og sup- port	50 %
		Udvikling	50 %
Leverandørens team	30 %		

Procentsatserne angiver de enkelte underkriteriers samt delkriteriers relative vægt i tilbudsevalueringen.

### 6.2 Evalueringsmodel

Ved evalueringen af pkt. 6.2.2 og 6.2.3 anvendes en absolut pointmodel, hvor hvert underkriterie og dertilhørende delkriterie evalueres ved brug af følgende pointskala:

Beskrivelse af point	Point
Bedst mulige opfyldelse af kriteriet	8
Glimrende/fortrinlig opfyldelse af kriteriet	7
God/meget tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet	6
Over middel i opfyldelse af kriteriet	5
Middel/tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet	4
Under middel i opfyldelse af kriteriet	3
Mindre tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet	2
Ringe opfyldelse af kriteriet	1
Dårlig opfyldelse af kriteriet (men konditionsmæssigt tilbud)	0

Beskrivelsen af evalueringsmodellen for øvrige underkriterier fremgår af det konkrete punkt.

...

#### 6.2.3 Underkriteriet Leverandørens team

Tilbudsgiver skal vedlægge CV'er for relevante medarbejderkategorier jf. Bilag 2 Leverandørens priser undtagen studentermedhjælper. CV'erne skal redegøre for de pågældende personers ydelsesspecifikke kompetencer og erfaringer. CV'erne bør desuden kort redegøre for, hvordan medarbejderens kompetencer og erfaringer nyttiggøres med henblik på, at sikre et højt kvalitetsniveau i løsning af opgaver under rammeaftalen

Der må maksimalt vedlægges 7 CV'er, som skal dække det team, der løser opgaven. CV'et må maksimalt fylde 1 side pr. medarbejder.

Ordregiver vil i forbindelse med evalueringen af underkriteriet ligge vægt på at de tilbudte medarbejderes kompetencer og erfaring med de oplyste

ydelse i Fejl! Henvisningskilde ikke fundet [bilag 1]. Kundens opgavebeskrivelse, som et team, sikrer høj kvalitet i tilbudsgivers løsning af opgaver under rammeaftalen.”

Af bilag 2, Leverandørens priser, fremgår følgende:

”

## BILAG 2 LEVERANDØRENS PRISER

*Tilbudsgiver skal udfylde alle gule felter*

Priseme er eksklusive moms, men indeholder alle øvrige gældende afgifter, omkostninger til rejser, oph

Medarbejderkategori	Vægtning	Pris
Trainee/studentemedhjælper 0-1 års erfaring	5%	
Juniorkonsulent 1-2 års erfaring	10%	
Konsulent 2-5 års erfaring	40%	
Seniorkonsulent 5-10 års erfaring	25%	
Ekspert over 10 års erfaring	20%	
Samlet evalueringstekniske pris	100%	0,00 kr.

”

Efter tilbudsfristens udløb anmodede Energistyrelsen tre af tilbudsgiverne, herunder konsortiet, om at bekræfte, om de medarbejderkategorier, der ikke var indleveret CV'er på, ville være tilgængelige i forbindelse med kontraktens opfyldelse. Immeo havde som den eneste tilbudsgiver indleveret CV'er for alle medarbejderkategorier.

Den 7. november 2025 oplyste konsortiet følgende til Energistyrelsen:

”Vi har CV'er i alle kategorier, der passer til opgaven, og vi kan fremsende disse i den detaljeringsgrad I har behov for senest mandag, hvis I har behov for dette.

Vi har læst udbuddet sådan, at vi skulle stillet det fagligt stærkeste team til opgaven, hvilket vi har forsøgt at gøre.”

Den 26. november 2025 meddelte Energistyrelsen konsortiet, at Immeo havde afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Af brevet fremgår bl.a.:

”Underkriteriet Leverandørens team (30 % vægtning)

Underkriteriet ”Leverandørens team” er i blevet evalueret på grundlag af de i udbudsbetingelsernes punkt 6.2.3. beskrevne parametre for evaluering af underkriteriet.

...

Transition\*Boliga

Transition\*Boliga får 5 point og opnår en over middel i opfyldelse af underkriteriet. Tilbudsgivers team fremstår kompetent og med gode erfaringer, derudover vægtes det positivt, at antropologiske kompetencer sikrer en brugercentret drift og udvikling, dog fremstår teamets sammensætning skævt ift. de vægtede medarbejderkategorier jf. udbudsbetingelserne og tungt på eksperter. Det trækker ned, at tilbudsgiver ikke har fremsendt CV'er for alle konsulentkategorier (undtagen studentermedhjælper).

...

Samlet evaluering

På baggrund af nedenstående skema med vægtede point for hvert underkriterium, er det Ordregivers vurdering, at Immeo i den samlede vurdering har afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

**Tabel 7**  
Samlet evaluering af tilbuddene, angivet med det bedste samlede tilbud først.

Tilbudsgiver	Point vægтет pris	Point vægтет Kvalitet	Point vægтет Leverandørens team	Samlet vægтет vurdering
Immeo	0,47	3,0	2,4	5,87
Transition*Boliga	1,78	2,4	1,5	5,68
Viegand Maagoe	0,95	2,6	2,1	5,65
twoday	1,60	2,0	1,8	5,40

”

Parternes anbringender

Konsortiet har gjort gældende, at den tildelte pointscore er baseret på uklart formulerede og modstridende evalueringskriterier.

Tilbudsgiverne skulle ifølge udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.3 vedlægge CV'er for relevante medarbejderkategorier fra leverandørens prisliste, dog ikke på studentermedhjælpere.

Det fremgår samme sted, at Energistyrelsen i forbindelse med evalueringen af underkriteriet ”Leverandørens team” ville lægge vægt på de tilbudte medarbejders kompetencer og erfaring, så der sikres høj kvalitet i tilbudsgivers løsning af opgaver under rammeaftalen.

Konsortiet forstod udbudsbetingelserne således, at der skulle stilles det stærkest mulige team til opgaven ud fra maksimalt syv CV'er. Konsortiet valgte

derfor de syv relevante CV'er til bedømmelsen af leverandørens team, der ville stå stærkest til at løse opgaven ud fra deres erfaring og kompetencer. De syv CV'er var fra kategorierne "Seniorkonsulent" og "Ekspert", da disse naturligt har mest erfaring og flest kompetencer. Derved sikrede konsortiet høj kvalitet, store kompetencer og meget erfaring i opgaveløsningen. I praksis vil en opgave på 8-20 mio. kr. ekskl. moms – med en så stor og bred opgaveportefølje som udbuddet omhandler – skulle udfyldes af mere end syv medarbejdere. Da der var et maksimum på syv CV'er, valgte konsortiet at medtage de syv CV'er, der har den bedste forudsætning for at løse opgaven og vise over for Energistyrelsen, at teamet har de rette kompetencer og erfaring.

Energistyrelsen tildelte konsortiet 5 ud af 8 mulige point i bedømmelsen af underkriteriet "Leverandørens team". Det fremgår af Energistyrelsens evaluering, at teamets sammensætning var skæv i forhold til de vægtede medarbejderkategorier og tungt på eksperter, og at det trak ned, at konsortiet ikke havde fremsendt CV'er for alle konsulentkategorier. Nedjusteringen af konsortiets score alene på grund af manglende CV'er på visse medarbejderkategorier kan ikke begrundes i manglende dokumentation, men må ses som en konsekvens af udbudsmaterialets uklarhed. Energistyrelsen har i udbudsmaterialet ikke beskrevet, hvordan styrelsen ville vurdere, hvordan medarbejderne fungerede som et team.

Det fremgår ikke af udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.3, at der skulle vedlægges CV'er for alle kategorier i prislisen. Der står kun, at der skulle vedlægges CV'er for relevante medarbejderkategorier. Det fremgår heller ikke, at det ville trække ned i evalueringen, hvis der ikke var CV'er på alle medarbejderkategorier (undtagen studentermedhjælpere).

Det forhold, at det kun var én ud af fire tilbudsgivere, der medsendte CV'er for alle medarbejderkategorier (undtagen studentermedhjælperkategorien), understøtter, at Energistyrelsen har handlet i strid med gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2, da det dermed ikke kun var konsortiet, der forstod forudsætningerne i udbudsmaterialets underkriterium "Leverandørens team" på en sådan måde, at det ikke var nødvendigt at medsende CV'er for alle kategorierne, men at der kun skulle medsendes CV'er på det team, der sikrede det højeste kvalitetsniveau med de bedste kompetencer og erfaringer.

Det forhold, at der ikke skulle fremsendes CV'er på studentermedhjælperkategorien, er ikke ensbetydende med, at der skulle fremsendes CV'er på alle øvrige kategorier, men kun at Energistyrelsen ikke ville se CV'er på studentermedhjælperkategorien. Energistyrelsen kunne, hvis der skulle sendes CV'er på øvrige kategorier, have skrevet, at der skal fremsendes CV'er på alle medarbejderkategorier undtagen studentermedhjælperkategorien. Det havde været klart og tydeligt formuleret og klart og tydeligt forståeligt for tilbudsgiverne.

Ved evalueringen af underkriteriet "Leverandørens team" er forskellen på "relevante" og "alle" central. "Alle" er jf. Den Danske Ordbog en betegnelse for "samtlige uden undtagelse, enhver enkelt af en gruppe". Hvis udbudsmaterialet kræver CV'er for "alle medarbejdere undtagen studentermedhjælper", betyder det uden undtagelse, og at der skal medsendes CV'er indeholdende hver medarbejderkategori. "Relevante" er jf. Den Danske Ordbog en betegnelse for dem "som har betydning, som passer til formålet, væsentlig i forhold til en bestemt situation".

Da der kun måtte vedlægges syv CV'er, var det op til tilbudsgiverne at gætte og fortolke, hvor mange CV'er der skulle vedlægges til hver medarbejderkategori, og hvilken kombination der sikrede den højeste pointtildeling.

Dette har medført en mangel på gennemsigtighed og objektivitet i evalueringen, idet Energistyrelsen har tildelt lavere point på grundlag af teamets sammensætning frem for de faktiske kompetencer og erfaringer, der var dokumentet med de fremsendte CV'er.

Energistyrelsen har gjort gældende, at Energistyrelsen ikke har handlet i strid med gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved at give 5 point til konsortiets tilbud for besvarelsen af underkriteriet "Leverandørens team", og at evalueringsmetoden for underkriteriet ikke var uklar eller modstridende.

Evalueringsmodellen er beskrevet klart og entydigt i udbudsmaterialet, og evalueringsmodellen er i overensstemmelse med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, og den kan derfor ikke tilsidesættes, jf. udbudslovens § 160, stk. 2.

Det fremgår klart og entydigt af udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.3, hvilke oplysninger tilbudsgiverne skulle fremsende til brug for evalueringen, og hvad der ville blive tillagt vægt ved evalueringen.

Der skulle således vedlægges maksimalt syv CV'er for relevante medarbejderkategorier angivet i udbudsmaterialets bilag 2, Leverandørens priser, dog ikke studentermehjælperkategorien. CV'erne skulle dække det team, der skal løse opgaven.

Om evalueringen fremgår det videre, at Energistyrelsen ville lægge vægt på, hvordan de tilbudte medarbejders kompetencer og erfaring med de oplyste ydelser i bilag 1, Kundens opgaveskrivelse – som et team – sikrer høj kvalitet i opgaveløsningen.

Udbudsmaterialets bilag 2, Leverandørens priser, indeholder fem medarbejderkategorier: Trainee/studentermehjælper 0-1 års erfaring, junior-konsulent 1-2 års erfaring, konsulent 2-5 års erfaring, seniorkonsulent 5-10 års erfaring og ekspert over 10 års erfaring.

Ordet "relevante" i sætningen "Tilbudsgiver skal vedlægge CV'er for relevante medarbejderkategorier jf. Bilag 2 Leverandørens priser undtagen studentermehjælper" i udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.3 skal forstås i en naturlig sproglig forståelse af ordet "relevante". "Relevante" betyder i henhold til Den Danske Ordbog "være af betydning, fremhæve". Af bilag 2 fremgår fem medarbejderkategorier, hvoraf Energistyrelsen eksplicit ikke havde bedt om CV på studentermehjælper. De øvrige fire kategorier var således de relevante efter en naturlig, sproglig forståelse.

CV'erne vedrører således de øvrige fire kategorier; juniorkonsulent, konsulent, seniorkonsulent og ekspert. Disse medarbejderkategorier er udtryk for hvilke medarbejderkategorier, Energistyrelsen forudsatte, der skulle anvendes til at løse den udbudte opgave.

De to medarbejderkategorier, som konsortiet ikke har sendt CV'er på, udgør til sammen 50 % af den samlede vægtning i bilag 2, Leverandørens priser. Medarbejderkategorien "Konsulent 2-5 års erfaring" udgør 40 %, og den er med klar overvægt den mest tungtvejende medarbejderkategori. Dette illustrerer væsentligheden af medarbejderne i disse to kategorier.

Det må for en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver have været klart, at CV'erne skulle "dække det team, der løser opgaven", og at medarbejderkategorier, der indgik i team såvel som priser, var relevante.

Da tilbudsgiverne tillige maksimalt havde syv CV'er til at dække over de fire relevante medarbejderkategorier, var det muligt og oplagt at have mindst ét CV per relevante medarbejderkategori og kendeligt for en almindeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver, at manglende dækning af en eller flere af de fire relevante medarbejderkategorier ville påvirke den kvalitative bedømmelse af tilbuddet negativt, da Energistyrelsen ellers ikke kunne vurdere, hvordan de medarbejders (der ikke var fremsendt CV'er på) kompetencer og erfaringer ville blive nyttiggjort til at sikre et højt kvalitetsniveau ved opgaveløsningen. Energistyrelsen ville endvidere ikke kunne vurdere, hvordan medarbejderne som et team, sikre høj kvalitet i opgaveløsningen, hvis der ikke var fremsendt CV'er for samtlige medarbejderkategorier.

Rammeaftalen er udbudt med en anslået værdi på 8 mio. kr. ekskl. moms og en maksimal værdi på 20 mio. kr. ekskl. moms over en forventet varighed på 4 år. Konsortiet har tilbudt en evalueringsteknisk timepris på 720 kr. ekskl. moms. Ved en timepris på 720 kr. ekskl. moms og ved en forudsætning om 220 arbejdsdage pr. år kan Energistyrelsen således købe 1,80 timer per medarbejder per arbejdsdag inden for den anslåede værdi, og 4,51 timer per medarbejder per arbejdsdag inden for den maksimale værdi. Rammeaftalen kan derfor ikke løses af syv medarbejdere, som der er efterspurgt CV'er på.

Det er uden betydning, at konsortiet i sin besked af 5. december 2025 har svaret Energistyrelsen, at konsortiet kunne eftersende CV'er inden for alle medarbejderkategorier. Energistyrelsen kan kun lægge vægt på de oplysninger, der fremgår af tilbuddet. Energistyrelsen var ikke forpligtet eller berettiget til efter tilbudsfristens udløb at anmode konsortiet om at indsende manglende CV'er for de øvrige medarbejderkategorier, jf. udbudslovens § 159, stk. 5, herunder da det ville føre til, at konsortiet ville få mulighed for at fremsætte et nyt tilbud. Det er således uden betydning, at konsortiet tilbød at eftersende CV'er på medarbejdere inden for de manglende medarbejderkategorier.

Det følger af fast praksis fra klagenævnet, at ordregiver har et vidt skøn ved evaluering af tilbuddene, og klagenævnet tilsidesætter ikke dette skøn, medmindre det er usagligt eller åbenbart forkert, jf. f.eks. klagenævnets kendelse af 10. december 2021, OSK-ShipTech A/S mod Læsø Kommune.

Evalueringen af konsortiets tilbud er sket i overensstemmelse med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed og i henhold til den fastsatte evalueringsmodel. Energistyrelsen har ikke overskredet sin vide skønsbeføjelse i forbindelse med den kvalitative evaluering af tilbuddet.

Konsortiet fremsendte i alt syv CV'er fordelt på medarbejderkategorierne "Ekspert" (5 CV'er) og "Seniorkonsulent" (2 CV'er). Konsortiet fremsendte ikke CV'er på medarbejderkategorierne "Juniorkonsulent" og "Konsulent". Energistyrelsen har derfor ikke for disse to medarbejderkategorier kunnet vurdere medarbejdernes kompetencer og erfaringer, herunder hvordan disse ville nyttiggøres med henblik på at sikre et højt kvalitetsniveau i opgaveløsningen.

Tilsvarende var det ikke muligt for Energistyrelsen at vurdere, hvordan medarbejderne inden for kategorierne "Juniorkonsulent" og "Konsulent" ville bidrage til, at det samlede team sikrer høj kvalitet i opgaveløsningen, hvilket således har trukket ned i evalueringen.

Det har således været inden for rammerne af Energistirelsens vide skøn, at Energistyrelsen har ladet det trække ned i evalueringen, at konsortiet ikke har fremsendt CV'er for medarbejdere i kategorierne "Juniorkonsulent" og "Konsulent".

#### Klagenævnet udtaler

Energistyrelsen har i udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.3 fastsat bl.a., at tilbudsgiverne skal "vedlægge CV'er for relevante medarbejderkategorier jf. Bilag 2 Leverandørens priser undtagen studentermedhjælper", og at der maksimalt må vedlægges syv CV'er, som skal dække det team, der skal løse opgaven.

Det fremgår endvidere af udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.3, at Energistyrelsen i forbindelse med evalueringen af underkriteriet "Leverandørens team" ville lægge vægt på, at de tilbudte medarbejders kompetencer og erfaring med de

oplistede ydelser i bilag 1, Kundens opgavebeskrivelse, som et team sikrer høj kvalitet i tilbudsgivers løsning af opgaver under rammeaftalen.

Efter ordlyden af udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.3 er det klagenævnets vurdering, at en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver måtte forstå kravet således, at der skulle vedlægges CV'er på de medarbejdere, som tilbudsgiveren vurderede bedst ville kunne sikre høj kvalitet i tilbudsgivers løsning af opgaver under rammeaftalen ud fra medarbejdernes kompetencer og erfaring, og at det således var op til tilbudsgiverne at vælge, hvilke CV'er der over for Energistyrelsen ville kunne vise det stærkest mulige team til opgaven ud fra maksimalt syv CV'er med henblik på at opnå den bedst mulige score på underkriteriet.

Det har således ikke været gennemsigtigt for tilbudsgiverne, at der som anført af Energistyrelsen skulle medsendes CV'er for alle medarbejderkategorier med undtagelse af medarbejderkategorien "studermedhjælper".

Herefter, og da Energistyrelsen bærer risikoen for uklarheder i udbudsmaterialet, tages påstanden til følge.

Da konsortiet har været selvmøder under klagesagen, er der ikke grundlag for at pålægge Energistyrelsen at betale et beløb til godtgørelse af sagsomkostninger.

#### Herefter bestemmes

Energistyrelsen har handlet i strid med gennemsigtigheidsprincippet i udbudslovens § 2 ved at give konsortiet 5 ud af 8 mulige point i evaluering af underkriteriet Leverandørens team, fordi evalueringskriterierne var uklare og modstridende.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger til den anden part.

Klagegebyret tilbagebetales.