

K E N D E L S E

Lenovo Danmark ApS  
(selv)

mod

Syddansk Universitet  
(selv)

Intervenient:  
Dell EMC Danmark A/S  
(advokat Anders Birkelund Nielsen, København)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 2018/S 079-176204 af 23. april 2018 udbød Syddansk Universitet (herefter SDU) en 4-årig kontrakt om levering af parallelle supercomputersystemer inklusiv associerede servere. Værdien af kontrakten var anslået til 6 mio. kr. eksklusive moms. Kontrakten blev udbudt som udbud med forhandling efter udbudsloven. SDU prækvalificerede tre tilbudsgivere.

SDU modtog endelige tilbud fra Lenovo Danmark ApS (herefter Lenovo) og Dell EMC Danmark A/S (herefter Dell) inden for tilbudsfristen, og den 30. juli 2018 underrettede SDU tilbudsgiverne om SDU's beslutning om at tildele kontrakten til Dell.

Den 9. august 2018 indgav Lenovo klage til Klagenævnet for Udbud over SDU. Lenovo fremsatte ved klagens indgivelse anmodning om, at klagenævnet i medfør af lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 2, skulle beslutte, at klagen skulle have opsættende virkning.

Den 7. september 2018 besluttede klagenævnet ikke at tillægge klagen opsættende virkning, da betingelsen om fumus boni juris ikke var opfyldt.

Klagen har været behandlet skriftligt.

Lenovo har nedlagt følgende påstande:

#### Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at SDU har overtrådt ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved at have antaget et vindende tilbud med forbehold for et grundlæggende element.

#### Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at SDU har overtrådt ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2, ved at have gennemført en uigennemsigtig evaluering.

#### Påstand 3

Klagenævnet skal konstatere, at SDU har overtrådt udbudslovens § 160, ved i udbudsmaterialet af have udarbejdet en uigennemsigtig evalueringsmodel.

#### Påstand 4

Klagenævnet skal, jf. udbudslovens § 160, stk. 2 tilsidesætte den anvendte evalueringsmodel, da denne er i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet.

#### Påstand 5

Klagenævnet skal konstatere, at SDU har overtrådt udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2 ved ikke i underretningen om resultatet af udbudsforretningen, at have redegjort for det afholdte forhandlingsforløb.

#### Påstand 6

Klagenævnet skal annullere SDU's udbudsforretning nr. 2018/S 079-176204, herunder tildelingsbeslutningen af 30. juli 2018, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1, nr. 2.

SDU har vedrørende påstand 1 - 6 nedlagt påstand om, at klagen ikke tages til følge.

Klagenævnet har den 15. august 2018 underrettet den vindende tilbudsgiver Dell om klagen og har oplyst om muligheden for at indtræde til fordel for SDU, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 3. Dell har anmodet om tilladelse til at intervenere i sagen. Ved brev af 23. august 2018 har klagenævnet meddelt tilladelse til, at Dell intervenerer i sagen til støtte for SDU.

### Sagens nærmere omstændigheder

Af udbudsbekendtgørelsen fremgår det blandt andet:

#### ”II.2.4) Beskrivelse af udbuddet

Parallel supercomputer system, including associated servers, dedicated to provide services to the area of precision medicine.

The system should be optimized for high-performance data analytics (HPDA) and, more broadly, data-intensive workloads which require high-bandwidth and low latency memory, disk and network subsystems.

The total power consumption under full load must be of 50 kW or less  
The computing subsystem should be a many nodes distributed memory system with message passing communications. A high speed, low latency interconnect among all nodes in the system is required, as well as a separate management network.

The total number of compute nodes is not specified, but the power consumption must not exceed the values specified above.

The hardware must be delivered installed in racks and fully cabled and tested onsite.”

Det økonomisk mest fordelagtige tilbud skulle identificeres på baggrund af tildelingskriteriet ”Bedste forhold mellem pris og kvalitet”. Prisen var fikseret til en maksimal pris på 6 mio. kr., og tildelingen skulle ske til den tilbudsgiver, som tilbød den bedste løsning inden for den budgetterede pris.

Om prisen og ydelsen står der blandt andet i udbudsbetingelserne, ”Tender specifications”, følgende:

### ”1.5 VALUE OF THE CONTRACT

...

The price for the final system is set to a maximum of 6 mill. DKK. including but not limited to, all hardware, delivery, installation, additional server room works imposed by the proposed design, service and maintenance for the warranty period and all software licenses.”

Underkriteriet ”kvalitet” var opdelt i 10 delkriterier, som var vægtet procentuelt, og som skulle evalueres relativt i forhold til kvaliteten af de indkomne tilbud.

Om tildelingskriterierne står der nærmere i udbudsbetingelserne ”Tender specifications” følgende:

### ”2.3 AWARD CRITERIA

...

The award of the Contract will be based on best price-quality ratio with the following sub-criteria and partial criteria.

Attention is drawn to the fact that the award is based on a reversed tender. The price is fixed according to clause 1.5, and the intention is that Tenderer offers the best solution within this budget – the price offered can be lower than this budget price, Tenderer will however not receive any extra points in such case. Prices must however be specified according to the instructions in Annex 2, price schedule.

The weighting specified in the table is an expression of the individual weight of the different criteria.

Criteria and Subcriteria	Percentage weighting
1. Software: Ref. annex 1: 4.1 Operating system, 4.2 Operating System, 4.8 Software	5 %
2. Power and Racks: Ref. annex 1: 6.3 Power consumption, 6.4 Detailed power measurement, 6.5 Power Factor, 6.6 PUE, 6.7 Power supply certification, 6.8 Power management, 10.2 Rack cabinets, 10.7 PDU current indicator	5 %
3. Compute nodes:	10 %

Ref. annex 1: 7.1 CPU, 7.3 RAM, 7.6 Local storage, 7.7 Compute network, 7.13 Density	
4. Frontend and Management nodes: Ref. annex 1: 8.4 Local disks, 8.5 Density	5 %
5. Interconnect/networking for management and administration: Ref. annex 1: 9.1 Management Network speed, 9.2 Management Network topology	5 %
6. Interconnect/networking for computing: Ref. annex 1: 9.9 Compute network topology, 9.10 free ports on switches, 9.12 Logical Network separation, 9.14 cable markings	15 %
7. Performance: Ref. annex 1: 13.1 Benchmarks	25 %
8. Service and support: Ref. annex 1: 12.1 Warranty, 12.3 local spare parts, 12.4 extended service, 12.5 Hardware monitoring and replacement	10 %
9. Cooperation tender if the vendor is willing to actively engage in after sales cooperation such as: - technical performance analysis and optimization of popular research-related softwares for e.g. data analytics, numerical simulations - technical and/or co-design partnerships for hardware or software systems related to the one in the tender (e.g. interfacing the system to the current or future storage systems at SDU) - industrial engagement - the ability of the vendor to provide access to new products, as they become available, for benchmarking or development	10 %
10. Upgrade of System: Ref. annex 1. The Possibility of	10 %

upgrading the system according to one or more MO's within the budget price set out in clause 1.5.	
---	--

#### Ad Criteria 1-8:

The criteria's 1-8 will be evaluated based on Tenderers elaboration of the fulfilment of the W and the PI's listed above (please see Annex 1, requirement specification for the specification of each W and PI).

#### Ad Criteria 9:

Criteria 9 will be evaluated based on Tenders elaboration in annex 3.

#### Ad Criteria 10:

In the evaluation of criteria 10, SDU will consider the overall quality of the system that can be assembled within the budget set out in clause 1.5 based on the price setting in annex 2, price schedule. SDU will, in this connection, prefer to be able to include as many options as possible also taking into account the priority of the MO's listed in annex 2, price schedule."

Af udbudsbetingelserne "Tender specifications" fremgår derudover blandt andet om evalueringen:

### "2.5 EVALUATION

...

The final tenders received will be evaluated as follows:

1. SDU reviews the tenders received in time with the purpose of confirming that they comply with the formal requirements.
2. SDU reviews the tenders received in time with the purpose of confirming that the tender complies with the minimum requirements for content.
3. SDU reviews the tenders received in time with the purpose of verifying that each tenderer is not comprised by an exclusion criterion.
4. SDU reviews the tender in order to identify any reservations related to fundamental or mandatory tender specifications, or reservations which cannot be priced.

...

#### 2.5.1 EVALUATION METHOD

The number of points that can be awarded under each sub-criterion follows the percentage weighting in relation to the award criterion.

All criteria's will be evaluated relatively compared to the best quality offered. The tenders are thus assessed in relation to the other tenders received, so that the tender with best quality will get maximum points while other tenders with lower quality will get lower points.

As for criteria 1-9 SDU will evaluate each sub criteria on a scale of 0 through 8. The total of these will be converted to a percentage score for the criteria as a whole, multiplied with the percentage weighting in relation to the award criterion. As for criteria 10, SDU will evaluate the overall solution on a scale of 0 through 8 which will be converted to a percentage score, multiplied with the percentage weighting in relation to the award criterion.

”

Af kravspecifikationen “Specification of Requirements” fremgår blandt andet følgende:

#### ”1. INSTRUCTIONS AND TERMINOLOGY

The Tenderer must answer and elaborate the present specification of requirements as well as other appendixes where indicated that the Tenderer must complete a space or similar.

Requirements have been classified in 3 categories designated as follows:

MR = Minimum requirement (lacking compliance entails that the tender is non conditional)

MO = Minimum option (lacking compliance entails that the offer is non conditional)

W = Wish (can be fulfilled and appear as a competitive parameter in the comparison of offers)

On submission of the Tender, Tenderer accepts to comply with all MR and MO unless otherwise stated in the Tender. As for W tenderer must tick off the Yes/No in the area “Fullfilment of requirement”. SDU considers lacking response to one or more W as if these are not met.

In relation to some of the MR a performance indicator (PI) has been defined. This is a term for how Tenderer can overperform in relation to the specific MR and appear as a competitive parameter in the comparison of offers.

Tenderer must qualify and elaborate the compliance of **all** MR, MO and W in section 14 in the bottom of this appendix.

#### 2. GENERAL DESCRIPTION

## 2.1 General description

...

The system must have a total power consumption under full load of 50 kW or less.

The total budget for the system, including but not limited to, all hardware, delivery, installation, additional server room works imposed by the proposed design, service and maintenance for the warranty period, all software licenses, is 6 Mill DKK.

The total number of compute nodes is not specified, but the total cost and power consumption must not exceed the values specified above.

The computing subsystem should be a many nodes distributed memory system with message passing communications.

The choice of compute node architecture is left free so that bidders can optimize the price and performance of the system to maximize their score for the tender. However, the computing nodes must be of a single architecture type, and all with identical specifications. Proposal are expected to include options such as Intel Skylake, Intel Kaby Lake, AMD EPYC, or equivalent. The architecture must support efficient virtualization technology for both Linux based and Windows operating systems.

...

A high speed, low latency interconnect among the computing nodes is required. Unidirectional bandwidth per node of the interconnect should at least match the one of Infiniband FDR56 currently in use at the DeIC National HPC center at SDU. A unidirectional bandwidth per node of 100Gbit/s or higher is highly desirable. The system must have a flat communication bandwidth among computing nodes.

A separate management network among all nodes in the system must be provided.

## 2.2 Main Architecture

...

### 2.2.3 Frontend and management nodes

Six extra nodes must be assigned as Frontend or Management nodes. The main purpose of these nodes is to allow user login, compilation of user own software, job submission and system management. The Frontend and Management nodes must have the same architecture type of and compatible with the computing nodes. However, as the Frontend and Management nodes are critical for the system, a high reliability and internal redundancy is expected (e.g., redundant power supplies and mirrored internal disks).



...

4. System software					
Req. ID	Title	Description	Type of requirement	Fulfilment of requirement To be completed by the Tenderer	
				Yes	No
...	...	...	...		
4.8	Software	<p>The system must include Fortran, C++, C compilers and support the Message Passing Interface (MPI) v3.0 and OpenMP. All provided parallel programming interfaces, such as e.g. MPI, OpenMP, SHMEM and UPC, and their licenses must be detailed for all the partitions of this system.</p> <p>-----</p> <p>PI: Higher score will be given to bid providing a higher commercial value of the software included.</p> <p>Specify the commercial value of the software in Section 14 at the end of this appendix.</p>	MR		

...

8. Frontend and Management nodes					
Req. ID	Title	Description	Type of requirement	Fulfilment of requirement To be completed by the Tenderer	
				Yes	No
...	...	...	...		
8.3	Redundancy	Redundant power supplies	MR		
...	...	...	...		

8.5	Density	<p>Due to facility constraints nodes must not occupy more than 1U rack space on average.</p> <p>-----</p> <p>PI: Higher score will be given to bids with higher density.</p> <p>Specify the density in Section 14.</p>	MR		
-----	---------	--	----	--	--

9. Interconnect/networking					
Req. ID	Title	Description	Type of requirement	Fulfilment of requirement To be completed by the Tenderer	
				Yes	No
9.1	Management Network Speed	<p>A management network must connect all the compute nodes. This network is for both remote management and system administration. It may also be used for moving data.</p> <p>-----</p> <p>PI: Higher score will be given to bids with a higher speed network.</p> <p>Describe the private administration network in Section 14.</p>	MR		
9.2	Management Network topology	<p>Network topology should be as simple to manage as possible with at most two layers of switches.</p> <p>Aggregation switches, if needed, must support a faster speed than edge switches.</p> <p>-----</p> <p>PI: Higher score will be</p>	MR		

		<p>given to bids with network solutions which are simpler to manage and with higher bandwidth.</p> <p>Describe the topology of the management networks in Section 14 at the end of this appendix.</p>			
9.3	Aggregation	Network connections must not be aggregated inside a cabinet/enclosure (except the management network)	MR		
9.4	Remotely manageable	All networking equipment must be remotely manageable	MR		
9.5	Remote management network	A separate virtual network must connect all the compute nodes to the Enterprise network. This network is for IPMI, remote console access etc. Describe the remote management network in Section 14.	MR		
9.6	Private administration network	A separate virtual network must connect all the compute nodes. This network is for cluster administration. It may also be used for moving data. Describe the private administration network in Section 14.	MR		
9.7	Management network speed	An option for a network faster than 1Gb/s must be provided. Price must be stated in Annex 2, price schedule.	MO		
9.8	Management network speed	An option for a network faster than 10Gb/s must be provided. Price must be stated in	MO		

		Annex 2, price schedule.			
...	...	...	...		
9.13	Network cables	All network cables of the correct length plus at most 1 m must be included	W		

”  
...

Udbudsmaterialet bestod derudover blandt andet også af ”Annex 2 PriceSchedule”, som var en prisliste, tilbudsgiverne skulle udfylde og indlevere sammen med deres tilbud.

SDU prækvalificerede tre tilbudsgivere, hvoraf én tilbudsgiver blev shortlistet efter første tilbudsrunde. De resterende tilbudsgivere var Lenovo og Dell.

SDU modtog endelige tilbud fra Lenovo og Dell inden for tilbudsfristen.

Af Lenovos udfyldte kravspecifikation fremgår:

”  
...

14. TENDERERS ELABORATION OF COMPLIANCE TO SPECIFICATION REQUIREMENTS		
Requirement ID	Title	Tenderers elaboration of compliance to specification requirements.
4.8	Software	Intel Parallel Studio Cluster Edition, 2 floating licenses is included. Education version is included with 3 years software subscription for free updates
...	...	...
8.3	Redundancy	Each Frontend or management nodes have 2 x ThinkSystem 750W (230/115V) Platinum Hot-Swap Power Supply
...	...	...
8.5	Density	Frontend nodes are 1U servers
...	...	...

”  
...

Af Lenovos beskrivelse af den tilbudte løsning, “Appendix 1A Final”, fremgår blandt andet følgende:

”Lenovo intelligent Computing Orchestration (LiCO)

Lenovo intelligent Computing Orchestration (LiCO) is a software solution that simplifies the management and use of distributed clusters for High Performance Computing (HPC) workloads and Artificial Intelligence (AI) model development. LiCO leverages an open source cluster management software stack, consolidating the management, monitoring and scheduling functions into a single platform.

The unified platform simplifies interaction with the underlying compute resources, enabling customers to take advantage of popular open source cluster tools while reducing the effort and complexity of using it for both HPC and AI.

LiCO enables a single cluster to be used for both HPC and AI workloads simultaneously, with multiple users accessing the cluster at the same time. Running more workloads can increase utilization of cluster resources, driving more value from the environment.

...”

I den af Dell udfyldte kravspecifikation står der:

” ...

14. TENDERERS ELABORATION OF COMPLIANCE TO SPECIFICATION REQUIREMENTS		
Requirement ID	Title	Tenderers elaboration of compliance to specification requirements.
...	...	...
4.8	Software	YES ... The commercial value is stated in Annex 2
...	...	...
8.3	Redundancy	YES The... has redundant ...W PSU's installed
...	...	...
8.5	Density	YES One node occupy ...U rack space in average including PSUs aso.

...”

Den 30. juli 2018 underrettede SDU tilbudsgiverne om SDU's beslutning om at tildele kontrakten til Dell. Af underretningen til Lenovo fremgår:

” ...

Explanation:

The reason for your company not being awarded the contract is mainly due to less score on the following award criteria's:

- Software,
- Frontend and Management nodes,
- Interconnect/networking for management and administration.

Software:

The offer included Intel Parallel Studio Cluster Edition with 3 years of support whereas other bidders have included 4 years of support. The offer included UFM advanced software with support for 3 years for the full system plus 1 additional client whereas other bidders have included 4 years and 2 additional client licenses. For this reason your tender received 6 points in subcriteria "4.8 Software".

Frontend and Management nodes:

Your tender has received 6 points in subcriteria "8.5 Density" as each frontend/management node is a 1U server, whereas other bidders have offered 0.5U servers.

Interconnect/networking for management and administration:

The offer included a management network based on 10Gb/s+40Gb/s switches delivering a combined 20Gb/s to compute and management nodes whereas other tender have offered a faster solution based on 100Gb/s switches. For this your tender has received 7 points in subcriteria "9.1 Management Network Speed" and 6 points in subcriteria "9.2 Management Network topology".

..."

Lenovo anmodede den 1. august 2018 om aktindsigt i det vindende tilbud. SDU imødekom den 6. august 2018 anmodningen delvist. På baggrund af det modtagne materiale fremkom Lenovo med indsigelser til blandt andet evalueringen af tilbuddet fra Dell. Lenovo henviste herunder til, at det netværk, som Dell havde tilbudt, ikke var et 100 Gb/s netværk som oplyst i underretningen af 30. juli 2018, ligesom tilbuddet ikke opfyldte krav 9.1. SDU besvarede indsigelsen med følgende:

"The competitor offer also includes an aggregated 2x 10Gb/s throughput to each node. However, the solution is based on redundant 100Gb/s switches which offer lower latency (the solution is based on dual SFP+ port for nodes and QSFP+ for switches) and higher throughput between the switches (2x 100Gb/s). Furthermore, all nodes are connected to all

switches in a redundant and load-balancing way, providing a simpler solution for managing and administration.

...

Software is evaluated according to sub-criteria 4.1, 4.2 and 4.8. In particular, the latter "4.8 Software" is evaluated according to the following criteria: "Higher score will be given to bid providing a higher commercial value of the software included". Commercial value is the evaluation factor, but this is related to the length of the support period."

## Parternes anbringender

### Påstand 1

Lenovo har gjort gældende, at SDU har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved at have antaget det vindende tilbud fra Dell til trods for, at tilbuddet indeholdt forbehold for et grundlæggende element. Tilbuddet fra Dell indeholdt ikke en serverløsning med intern redundans, og tilbuddet skulle derfor have været afvist som ukonditionsmæssigt, da manglende intern redundans er at anse som et forbehold for et grundlæggende element i udbudsmaterialet. Kravet om intern redundans fremgår af "Specification of Requirements" pkt. 2.

Intern redundans betyder, at en server eller noder som minimum har indbygget 2 af hver af de kritiske komponenter. Eksempler på kritiske komponenter er strømforsyninger, blæsere, diske, netværksporte mv. Formålet er, at én kritisk komponent kan tage over, hvis en anden fejler, hvorved nedbrud undgås. Ved intern redundans skal disse dublerede kritiske komponenter sidde inde i noden og være en integreret del heraf.

Tilbuddet fra Dell indeholdt en node, som sættes ind i et 2U chassis beregnet til fire noder, hvilket indebærer, at de fire noder deler f.eks. strømforsyning og blæsere. Disse noder opfylder derved ikke kravet om høj tilgængelighed og intern redundans, da der skal være to strømforsyninger og to blæsere i hver node, som er kritiske for systemet. En fejl på det system, som Dell har tilbudt, vil have konsekvenser for alle fire noder i chassiset.

Det er angivet i evalueringen, at hver af de noder, som Dell har tilbudt, fylder 0,5U. Lenovo gør gældende, at dette ikke er korrekt, da "U" er en højdeangivelse, og hver node i Dells tilbud fylder 1U. Det er kun muligt at

komme ned på 0,5U per node, hvis der leveres fulde chassiser med 4 noder i hver, hvilket ikke er tilfældet, da der kun leveres 6 frontend og management noder. På trods af dette, og selvom Lenovo tilbød levering af 1U noder til brug for frontend and management noder, hvor hver node havde to interne strømforsyninger og to interne blæsere, opnåede Dell en bedre evaluering end Lenovo i "Specification of Requirements" pkt. 8.5 om "density".

Dells løsning opfyldte således ikke de overordnede krav til løsningens forventede funktionalitet, som fremgik af den generelle beskrivelse af kravet til det leverede i "Specification of Requirements" pkt. 2. Da frontend og management noder var kritiske for systemet, har det anførte i pkt. 2 været tiltænkt som et grundlæggende element.

Tilbuddet fra Dell skulle derfor have været afvist som ukonditionsmæssigt som følge af et forbehold for et grundlæggende element, og Lenovo skulle have været tildelt kontrakten.

SDU har gjort gældende, at Dell ikke har taget forbehold for et grundlæggende element, og at det derfor er i overensstemmelse med udbudsmaterialet, at Dells tilbud ikke blev vurderet ukonditionsmæssigt.

Den passus, som Lenovo har fremhævet, er fra den generelle beskrivelse af den efterspurgte computer. Der var netop tale om en generel beskrivelse, mens de konkrete mindstekrav og ønsker alle var oplistet skematisk efter afsnittet med den generelle beskrivelse. Det var således ikke et mindstekrav, men derimod en forventning baseret på en typisk konfiguration. Derved var der ikke tale om et grundlæggende element. Tilbudsgiverne kunne frit vælge andre konfigurationer, så længe mindstekravene blev overholdt. "High reliability" og "internal redundancy" var ikke angivet som et ønske i relation til de konkrete tildelingskriterier, og derved kunne der ikke gives point herfor.

Da der ikke var opstillet et krav eller et ønske om intern redundans, kunne Dell ikke tage forbehold for et grundlæggende element herom. Tilbuddet fra Dell skulle derfor ikke afvises som ukonditionsmæssigt.

Det er ikke korrekt, at de noder, som Dell tilbød, fyldte mere end 0,5U. I den løsning, som Dell tilbød, anvendtes samme type frontend og manage-



ment noder som computer noder, og noderne havde en gennemsnitlig tæthed på 0,5U, mens de noder, der blev tilbudt af Lenovo, havde en densitet på 1U. Dells løsning gjorde det muligt at bruge hele rummet i 2U-chassiset. Gennemsnitsdensiteten på 0,5U var derfor også den faktiske tæthed af den fuldt monterede maskine. Selv hvis man alene tog hensyn til frontend og management noder, var Dells tilbudte løsning tættere, da den ville besætte 4U/6 noder svarende til et gennemsnit på 0,67U pr. node over for 1U pr. node i Lenovos tilbud.

På den baggrund er evalueringen af Lenovo og Dells tilbud sket i overensstemmelse med de beskrevne kriterier og proceduren i udbudsmaterialet.

### Påstand 2

Lenovo har gjort gældende, at SDU har gennemført en evaluering, som var i strid med udbudslovens § 2 og ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet ved at have lagt vægt på ”lower latency” i netværket til management og administration i Dells tilbud, selvom ”latency” ikke var beskrevet som et evalueringsparameter for management og administrationsnetværket.

Lenovo har henvist til, at SDU i sit underretningsbrev af 30. juli 2018 begrundede evalueringen forkert, da Dell ikke havde tilbudt et netværk med 100 GB/s og dermed ikke opfyldte kravet i pkt. 9.1, og at SDU efterfølgende har besvaret Lenovos spørgsmål hertil med følgende: ”However, the solution is based on redundant 100Gb/s switches which offer lower latency (the solution is based on dual SFP+ port for nodes and QSFP+ for switches) and higher throughput between the switches (2x100Gb/s). Furthermore, all nodes are connected to all switches in a redundant and load-balancing way, providing a simpler solution for managing and administration”. Dette er heller ikke korrekt. Lenovo har videre anført, at Dells løsning ikke indeholder ”aggregated 2x 10Gb/s throughput” til hver node, men i stedet 1x10Gb/s til management og administration.

Lenovo har derimod tilbudt en løsning med et end-to-end netværk med en båndbredde på 20Gb/s til management og administration, hvilket lever op til kravet beskrevet i pkt. 9.1. Det er derfor uberettiget, at Dell har fået tildelt højere point end Lenovo i evalueringen af kravet i pkt. 9 om Interconnect/networking, og Lenovos tilbud burde være evalueret som det kvalitativt bedste i forhold til dette delkriterium.

SDU har gjort gældende, at SDU har gennemført en korrekt evaluering i overensstemmelse med udbudsbetingelserne og ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet.

SDU har bestridt det af Lenovo anførte, og SDU har fastholdt sin besvarelse i underretningsbrevet af 30. juli 2018 og anført, at Lenovo har misforstået SDU. Det forhold, at Dells løsning er ”baseret på 100 Gb/s switches”, betyder ikke, at management network er et 100 Gb/s netværk. De tilbudte switches opererer derimod via en hastighed på 40 Gb/s.

Et af evalueringsparametrene for pkt. 9. ”Interconnect/networking” var netværkshastighed (”network speed”). Netværkshastighed måles ved to hovedparametre: bandwidth og latency. Af underretningen til Lenovo fremgår det, at Dell har tilbudt en hurtigere løsning. SDU korresponderede efterfølgende med Lenovo herom og oplyste i den forbindelse, at den bandwidth, som var tilbudt af Dell, var den samme som Lenovos, hvorimod Dells latency var bedre, hvilket var forklaringen på den højere netværkshastighed.

Det andet evalueringsparameter var ”simpelheden af netværks topologi og højere intra-netværks bandwidth”. I SDU’s svar til Lenovos indsigelser blev det anført, at Dells løsning fik en højere score, fordi den var mere simpel i sin topologi, og fordi Dells løsning havde en ”højere intra-netværks bandwidth”.

I Lenovos løsning er der fire netværksswitches, og hver switch er forbundet til ca. halvdelen af noderne i løsningen. Topologien af forbindelser af switches er derudover ikke fuldt ud specificeret i dokumenterne leveret af Lenovo. I Dells løsning er der kun to switches, og alle noder er forbundet til begge switches, hvilket gør det overordnede netværksdesign mere simpelt og lettere at anvende. Endvidere har Dells løsning en ”højere intra-netværks bandwidth”.

Delkriteriet ”Interconnect/networking” for management og administration var angivet til at blive evalueret som ”Higher score will be given to bids with a higher speed network”. Da netværkshastighed omfatter både bandwidth og ”latency”, og begge er en måde at måle netværkshastigheden på, kunne ”latency” legalt indgå i evalueringen af delkriteriet.

På den baggrund er evalueringen foretaget korrekt og i overensstemmelse med de beskrevne kriterier og proceduren i udbudsbetingelserne.

### Påstand 3

Lenovo har gjort gældende, at SDU har handlet i strid med udbudslovens § 160 ved i udbudsmaterialet at have udarbejdet en ugenomsigtig evalueringsmodel, da SDU har evalueret det samme forhold to gange under to forskellige delkriterier i strid med det i udbudsmaterialet beskrevne.

Af underretningsbrev af 30. juli 2018 fremgår det, at Dell har tilbudt en løsning med flere ”UFM advanced software” licenser end Lenovo i ”Specification of Requirements” pkt. 4.8. Denne type licenser hører imidlertid til under delkriterium 9 ”Interconnect/networking”, som er et mindstekrav, der ikke er genstand for evaluering, jf. krav 9.13. Licenserne kan derved ikke indgå i evalueringen, som det er sket.

I delkriterium 4.8 i ”Specification of Requirements”, hvor det er anført, at ”Higher score will be given to bid providing a higher commercial value of the software included” har SDU ændret ”commercial value” til at handle om længden af supportperioden. Dette fremgår ikke af pkt. 4.8, hvor der ikke er beskrevet noget om softwaresupport. Hvis supportperioden var genstand for evaluering, skulle dette have været beskrevet i udbudsmaterialet.

SDU har derfor handlet i strid med gennemsigtighedsprincippet ved ikke i udbudsmaterialet at have angivet en gennemsigtig evalueringsmodel. Derudover er der medtaget elementer i evalueringen, som ikke fremgår af udbudsmaterialet. SDU opfylder derved ikke kravet om, at udbudsmaterialet skal beskrive, hvad der tillægges betydning ved evalueringen, og på den baggrund er evalueringsmodellen i strid med udbudslovens § 160.

SDU har gjort gældende, at den evalueringsmodel, som SDU har offentliggjort, er i overensstemmelse med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet.

Ved ”commercial value” forstås den pris, som et produkt ville have, hvis det blev tilbudt til salg. Software, der omfatter support, har en øget kommerciel værdi. Både Lenovo og Dells tilbud omfattede softwarelicenser med support i deres besvarelse af krav nr. 4.8. Disse softwarelicenser beta-

les pr. år, og derfor er den kommercielle værdi af softwaren i tilbuddet højere jo længere supportperioden er. Den kommercielle værdi af softwaren, der var inkluderet i tilbuddene, skulle angives i annex 2 "Price fully configured system". I annex 2 var den kommercielle værdi for softwaren, der var inkluderet i Dells tilbud, højere end Lenovos. Der var ikke angivet en pris for "proprietary software" som LiCO fra Lenovo, og prisen var ikke specificeret i annex 2 som en del af den kommercielle værdi. SDU har derfor heller ikke medtaget denne i evalueringen. Det gælder både Lenovo og Dell, som ligeledes havde inkluderet "proprietary software" i sit tilbud.

Lenovo havde i sin besvarelse af pkt. 4.8 og i forhold til værdien i annex 2 angivet supportperioden som en del af tilbuddet. Det samme havde Dell. Ingen af tilbudsgiverne var således i tvivl om, at supporten skulle medregnes i "commercial value".

Lenovos anbringende om, at SDU skulle have evalueret det samme forhold under to delkriterier beror på en fejlantagelse. Kriterium 9.3 er et mindstekrav (MR), som SDU ikke har evalueret eller givet point. Kriteriet er alene et ja/nej-spørgsmål. Software er alene evalueret i pkt. 4.8 som "commercial value" og som en meropfyldelse af kriteriet.

På den baggrund har SDU gjort gældende, at den beskrevne evalueringsmodel er gennemsigtig, og at SDU har evalueret tilbuddene i overensstemmelse med udbudsmaterialet og i overensstemmelse med udbudsloven.

#### Påstand 4

Lenovo har gjort gældende, at SDU har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet ved at offentliggøre og anvende en evalueringsmodel, der er i strid med udbudslovens § 160. På den baggrund har Lenovo gjort gældende, at klagenævnet skal tilsidesætte den anvendte evalueringsmodel i overensstemmelse med udbudslovens § 160, stk. 2.

SDU har gjort gældende, at den beskrevne evalueringsmodel er i overensstemmelse med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet, og at den derfor ikke skal tilsidesættes efter udbudslovens § 160, stk. 2.

#### Påstand 5

Lenovo har gjort gældende, at SDU har handlet i strid med udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2, 2. pkt., ved ikke i underretningsbrevet at have redegjort for det gennemførte forhandlingsforløb.

Det følger af bemærkningerne til udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2, 2. pkt., at hensigten bag bestemmelsen er at øge gennemsigtigheden i udbudsprocedurer som udbud med forhandling, konkurrencepræget dialog og innovationspartnerskaber.

SDU har ikke i underretning af 30. juli 2018 beskrevet forhandlingsforløbet med tilbudsgiverne, som loven foreskriver. Derved har SDU handlet i strid med de grundlæggende udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed.

SDU har gjort gældende, at der har været gennemsigtighed omkring forhandlingsforløbet, og at SDU's begrundelse har sat Lenovo og Dell i stand til at konstatere, om evalueringen er sket inden for rammerne af den evalueringsmetode, som SDU har beskrevet i udbudsmaterialet, herunder om der er blevet lagt vægt på de forhold, som SDU har beskrevet i udbudsmaterialet, at der ville blive lagt vægt på.

SDU har efter forhandlingsrunderne fremsendt grundige referater til hver af mødets parter. Lenovo og Dell er blevet orienteret om forløbet af forhandlingen og har kunnet orientere sig om, der er sket ligebehandling i forbindelse med forhandlingerne, samt om SDU har fulgt det på forhånd beskrevne forhandlingsforløb i udbudsmaterialet. Tilbudsgiverne har endvidere haft mulighed for at kommentere på referater vedrørende deres egne forhandlingsmøder. Der har derved været gennemsigtighed under udbudsproceduren.

For det tilfælde at Klagenævnet måtte vurdere, at referaterne ikke er afgivet på det rette tidspunkt, er der dog undervejs sikret gennemsigtighed for tilbudsgiverne omkring forhandlingsforløbet. Dette vil – hvis det havde været tilfældet – ikke være proportionalt at annullere SDU's tildelingsbeslutning som følge af fejl vedrørende orientering om forhandlingsforløbet. Forholdet har endvidere ingen konkret betydning for evalueringen.

Påstand 6

Lenovo har gjort gældende, at de angivne overtrædelser af udbudsloven, som følger af de nedlagte påstande, udgør så væsentlige fejl, mangler og ulovligheder, at kontrakt ikke kan indgås, og der skal derfor ske annullation af tildelingsbeslutningen.

SDU har gjort gældende, at der ikke er sket overtrædelser af udbudsloven, og der er heller ikke sket kvalificerende overtrædelser, som skal føre til en annullation af tildelingsbeslutningen af 30. juli 2018.

Dell har vedrørende påstandene 1-6 gjort gældende, at Lenovo har bevisbyrden for, at SDU har begået en åbenbar og grov overtrædelse af udbudsreglerne, og at Lenovo ikke har løftet denne bevisbyrde. Lenovo har ikke sandsynliggjort, at SDU skulle have tilsidesat udbudsreglerne som påstået. Lenovos påstande synes båret af misforståelser og utilfredshed med SDU's skøn i forbindelse med den konkrete evaluering af tilbuddene i henhold til de fastsatte kvalitative kriterier.

Klagenævnet udtaler:

#### Påstand 1

Klagenævnet har i delkendelse af 7. september 2018 udtalt:

”Vedrørende påstand 1 bemærker klagenævnet, at forbehold er en afvigelse fra udbudsbetingelserne, uden at udbudsbetingelserne har lagt op til, at sådanne afvigelser er tilladte, jf. klagenavnets kendelse af 19. november 2013, Gustav H. Christensen A/S mod Morsø Spildevand A/S, som blev stadfæstet ved Vestre Landsrets dom optrykt i UfR 2016.86 V.

Af kravspecifikationen, ”Specification of Requirements”, fremgår, at de specifikationer, som er markeret med ”MR” er ”minimum requirements”. Den generelle beskrivelse af computersystemet, som fremgår af kravspecifikationens pkt. 2, er ikke markeret som et sådant mindstekrav. Det, der er anført i den generelle beskrivelse om, at ”internal redundancy is expected”, er heller ikke efter sin sammenhæng og karakter af generel beskrivelse i sig selv udtryk for et grundlæggende krav til computersystemet. Det fremgår derimod af kravspecifikationen vedrørende ”frontend and management nodes” under pkt. 8.3 om ”redundancy”, at det er et mindstekrav, at der er ”redundant power supplies”. Efter de foreliggende oplysninger forstår klagenævnet Dells løsning således, at der er to strømforsyninger (redundant power supplies), som deles af fire

noder, hvorimod Lenovos løsning har to strømforsyninger for hver node (internal redundant power supplies).

SDU har til densitetsvurderingen i kravspecifikationens pkt. 8.5 oplyst, at Dells frontend og management noder er af samme type som computer noder, hvilket har givet mulighed for at bruge hele chassiset, og hvorved der er en densitet på 0,5U i Dells løsning. Lenovo har oplyst, at Lenovos løsning har frontend og management noder med en densitet på 1U.

Der er herefter på det foreliggende foreløbige grundlag ikke grundlag for at fastslå, at Dell ikke har overholdt mindstekravene vedrørende frontend og management nodes i kravspecifikationen, eller at Dell har taget forbehold for et grundlæggende element vedrørende redundancy.”

På den baggrund, og da Lenovo ikke har anført yderligere, tages påstand 1 ikke til følge.

#### Påstand 2

Klagenævnet har i delkendelse af 7. september 2018 udtalt:

”Vedrørende påstand 2 bemærker klagenævnet, at det ikke fremgår af underretningsbrevet af 30. juli 2018, at Dells løsning er et 100 Gb/s netværk, men at løsningen er ”based on 100 Gb/s switches”.

Af kravspecifikationens pkt. 9.1 og 9.2 vedrørende hastighed og topologi for management network fremgår, at der blandt andet vil blive givet højere point til ”higher speed network” og ”solutions which are simpler to manage and with higher bandwidth”.

Det er ikke et krav, at en ordregiver i alle henseender giver en udførlig beskrivelse af, hvad der tillægges betydning ved vurderingen af de kvalitative under- og eventuelle delkriterier. En ordregiver har derfor et vidt skøn til at foretage tilbudsevalueringen inden for rammerne af det beskrevne i udbudsmaterialet og principperne i udbudslovens § 2. En ordregivers vide skøn kan ikke tilsidesættes, medmindre grænserne for skønnet er overskredet, eller ordregiveren har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2.

Der er på det foreliggende foreløbige grundlag ikke grundlag for at fastslå, at SDU ved at have inddraget ”latency” som en del af vurderingen af netværkets hastighed har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregivers skøn, eller at SDU i øvrigt har handlet usagligt.”

På den baggrund, og da Lenovo ikke har anført yderligere, tages påstand 2 ikke til følge.

### Påstand 3

Klagenævnet har i delkendelse af 7. september 2018 udtalt:

”Vedrørende påstand 3 bemærker klagenævnet, at det fremgår af underretningsbrevet af 30. juli 2018, at pointgivningen til Lenovo for delkriteriet pkt. 4.8 ”software” var begrundet med, at Lenovo havde tilbudt en kortere (3-årig) supportperiode end de andre tilbudsgivere, som havde tilbudt 4 års support. Der var derudover henvist til en forskel i ”additional clients” vedrørende noget software.

Af pkt. 4.8 fremgår, at der ville blive givet højere point for ”higher commercial value of the software included”, ligesom det var nærmere beskrevet, hvilken software og licenser der skulle være omfattet af tilbuddet som mindstekrav. Det fremgår, at tilbudsgiverne skulle specificere ”the commercial value” af softwaren i deres tilbud. Det var således op til tilbudsgiverne at beskrive og prissætte værdien af software omfattet af deres tilbud.

Efter indholdet af underretningen vedrørende pkt. 4.8 var supportperioden og antallet af additional clients udslagsgivende for ”the commercial value” i de indkomne tilbud, og det er ikke i øvrigt påvist, at SDU har lagt vægt på forhold, som ikke kunne rummes inden for beskrivelsen i pkt. 4.8, ligesom der ikke er lagt vægt på forhold, der ikke kunne udledes af en rimelig oplyst og normal påpasselig tilbudsgiver. Der er herefter og under hensyntagen til det, der er anført under påstand 2, ikke udsigt til, at påstand 3 vil blive taget til følge ved en endelig afgørelse. Det forhold, at der under pkt. 9.13 vedrørende interconnect/networking fremgik et mindstekrav om, at ”Unified Fabric Manager” eller lignende software skulle være inkluderet, kan ikke føre til et andet resultat.”

På den baggrund, og da Lenovo ikke har anført yderligere, tages påstand 3 ikke til følge.

### Påstand 4

Klagenævnet har i delkendelse af 7. september 2018 udtalt:

”Vedrørende påstand 4 bemærker klagenævnet, at det følger af det, der er anført ovenfor, at der heller ikke er udsigt til at påstand 4 vil blive taget til følge ved en endelig afgørelse.”



På den baggrund, og da Lenovo ikke har anført yderligere, tages påstand 4 ikke til følge.

#### Påstand 5

Klagenævnet har i delkendelse af 7. september 2018 udtalt:

”Vedrørende påstand 5 bemærker klagenævnet, at det efter de foreliggende foreløbige oplysninger er uafklaret, hvorvidt der er sket en fornøden redegørelse for forløbet af forhandlingerne, jf. udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2, 2. pkt. En eventuel ufuldstændig redegørelse for forhandlingsforløbet kan dog ikke i sig selv føre til, at tildelingsbeslutningen annulleres.”

På den baggrund, og da Lenovo ikke har anført yderligere, tages påstand 5 ikke til følge.

#### Påstand 6

Efter udfaldet af påstand 1-5 tages påstand 6 ikke til følge.

Herefter bestemmes:

Klagen tages ikke til følge.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Charlotte Hove Lasthein

Genpartens rigtighed bekræftes.

Heidi Thorsen  
kontorfuldmægtig