

K E N D E L S E

twoday Danmark A/S  
(advokat Mikkel Taanum og advokat Cecilie Ørgaard Hald, København)

mod

KL  
(advokat Anni Noes Westergaard og advokat Emil Sonne-Kuhberg, København)

På baggrund af udbudsbekendtgørelse nr. 2020/S 220-539774 iværksatte KL via Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S' (herefter SKI) dynamiske indkøbssystem 02.06 Standardsoftware, kategori 2, indkøb af et ERP-system.

Ved udløbet af fristen for afgivelse af tilbud den 31. januar 2025 havde Pingala A/S (herefter "Pingala") og twoday Danmark A/S (herefter "twoday") afgivet tilbud.

Den 2. april 2025 meddelte KL at ville indgå kontrakt med Pingala.

Den 2. maj 2025 indgav twoday klage til Klagenævnet for Udbud over KL.

Twoday har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at KL har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 stk. 1, ved at tildele kontrakten om levering af et ERP-system til Pingala, idet tilbuddet fra Pingala var ukonditionsmæssigt.

Påstand 2

Klagenævnet skal annullere KL's tildelingsbeslutning af 2. april 2025.

### Påstand 3 (subsidiær i forhold til påstand 1)

Klagenævnet skal konstatere, at KL har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 stk. 1, ved at udforme udbudsmaterialet på en måde, så det er uklart, hvor mange brugere, og dermed licenser, der skal have adgang til den tilbudte løsning.

### Påstand 4 (subsidiær i forhold til påstand 2)

Klagenævnet skal annullere KL's indkøb af 11. december 2025 af et ERP-system under SKI's dynamiske indkøbssystem 02.06 Standardsoftware, kategori 2.

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

Klagenævnet har den 5. maj 2025 meddelt Pingala, at det er muligt at intervenere i sagen, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 3. Pingala har ikke besvaret klagenævnets henvendelse.

### Sagens nærmere omstændigheder

Det fremgår af udbudsbekendtgørelse nr. 2020/S 220-539774, at SKI's dynamiske indkøbssystem 02.06 omfatter standardsoftware defineret som software, der er præfabrikeret og kommercielt tilgængeligt.

Ved skrivelse af 11. december 2024 opfordrede KL, der er kunde hos SKI, tilbudsgivere til at afgive tilbud med henblik på anskaffelse af produkter/ydelser omfattet af det dynamiske indkøbssystem 02.06 Standardsoftware, kategori 2. Det fremgik af opfordringskrivelsen, at tilbud skulle indleveres senest den 31. januar 2025 kl. 12. Forud for dette udbud havde KL i 2024 udbudt et ERP-system, hvilket udbud blev annulleret på grund af uklare krav i forbindelse med udbuddets øvrige produkter og tjenesteydelser.

De udbudte produkter og den udbudte tjenesteydelse er i opfordringskrivelsen af 11. december 2024 punkt 1.1 beskrevet således:

”Det konkrete indkøb omfatter de produkter/ydelser, som fremgår af Kundens Kontrakt med tilhørende bilag 0-17.

Kunden ønsker ved Kontrakten at anskaffe et cloudbaseret virksomhedssystem, der skal understøtte deres økonomistyring og fakturahåndtering (ERP-system).

Systemet skal nemt kunne anvendes af og være brugervenligt for små og mellemstore virksomheder.

Systemet vil have et begrænset antal brugere og vil udelukkende blive anvendt i en dansk kontekst.

Det vægtes højt, at det nye system er tæt integreret med Microsoft-produkter (fx Office 365, Power BI og Copilot).

Hertil kommer, at systemet skal være et standardsystem, der i højst muligt omfang kan imødekomme KL's behov som beskrevet i kravspecifikationen. Ligesom der tilstræbes lave implementerings- og driftsomkostninger.

Anskaffelsen af et virksomhedssystem, der skal understøtte økonomistyring og fakturahåndtering (ERP-system) er første fase i et samlet projekt. Det ønskes derfor yderligere at anskaffe et virksomhedssystem, der også understøtter opgaver på HR-, personale- og lønområdet i senere faser. De efterfølgende faser er ikke omfattet af nærværende udbud. Det samlede projekt forventes afsluttet ca. medio 2027.”

Af opfordringsskrivelsens punkt 8 fremgår følgende i forhold til vurdering af konditionsmæssighed:

”Tilbudsgiver kan ikke tage forbehold overfor vilkårene i udbudsmaterialet, jf. punkt 2. Forbehold vil medføre, at tilbuddet er ukonditionsmæssigt.

Kunden kan dog vælge at anvende fremgangsmåden i udbudslovens § 159, stk. 5 og 6, hvis tilbuddet ikke opfylder udbudsmaterialets krav. Kunden er imidlertid ikke forpligtet til at indhente yderligere oplysninger eller dokumentation fra tilbudsgiverne.

Uanset anvendelsen af ordet ”skal” i udbudsmaterialet kan Kunden indhente yderligere oplysninger inden for rammerne af ovennævnte bestemmelser.”

Opfordringsskrivelsens punkt 2, som der henvises til i punkt 8, oplister kontrakten og bilag 1-17.

Det følger af opfordringskrivelsens punkt 9.1, at tildelingskriteriet var ”bedste forhold mellem pris og kvalitet”.

Underkriteriet kvalitet var beskrevet på følgende måde i opfordringskrivelsens punkt. 9.1.1:

”9.1.1 Evaluering af underkriteriet ”Kvalitet”

Nedenstående kvalitetskriterier og vægtning indgår i evalueringen:

Kvalitetskriterium nr.	Kvalitetskriterium	Vægt:	Maks. karakter på karakterskalaen	Maks. kvalitetspoint (skal summe op til 100 point)
1	Implementering/installation og/eller konfiguration	3	10	30
2	Funktionalitet	4,5	10	45
3	Support og samarbejde	1	10	10
4	Brugsvilkår (udfyld vilkår mm nedenfor)	n/a	10	0
5	Uddannelse	0,5	10	5
6	Rådgivning	1	10	10
			Kvalitetspoint i alt (skal give 100 point):	100

”

Det fremgik videre af opfordringskrivelsens punkt 9.1.1 om, hvordan evaluering af kvalitetskriterierne foretages:

**”Ved evalueringen af kvalitetskriteriet ”Implementering/installation og/eller konfiguration” vil Kunden lægge vægt på følgende:**

Det vægter positivt, at tilbudsgiver angiver en robust tidsplan, en effektiv styring, samt inddrager de for opgaveløsningen relevante kompetencer til implementering/installation og/eller konfiguration af standardsoftware, herunder, men ikke udtømmende at:

- tilbudsgiver angiver en robust tidsplan med veldefinerede milepæle og leverancer
- tilbudsgiver demonstrerer, hvorledes der vil udøves aktiv projektstyring, herunder risikostyring, der understøtter en effektiv og kontrolleret implementering
- tilbudsgiver angiver i hvilket omfang kundens medarbejdere inddrages i relevante aktiviteter
- tilbudsgiver tilbyder kompetencer, der vurderes relevante og som kan nyttiggøres i kravsspecifikationen
- tilbudsgiver tilbyder metoder og værktøjer, der vurderes egnede i forhold til opgaveløsningen.

Evaluering af kriteriet foretages som en helhedsvurdering af tilbudsgivers besvarelse af udbuddets underbilag 1a, 1b, 1c, 2c og 3a samt bilag 5 og 6 og underbilag 7a, 7b, 7c og 9a. Det er, bortset fra i underbilag 3a, nærmere angivet i bilagene, hvad der tillægges positiv vægt ved besvarelsen af de enkelte bilag, herunder hvad Kunden ønsker, at tilbudsgiver beskriver til brug for tilbudsevalueringen.

For underbilag 3a er der lavet en markering af de krav, hvor tilbudsgivers besvarelse indgår i evalueringen af ”Implementering/installation og/eller konfiguration”. Ved evalueringen af tilbudsgivers besvarelse af de krav i underbilag 3.a, som indgår i evalueringen af ”Implementering/installation og/eller konfiguration”, vil der blive lagt vægt på en helhedsvurdering af i hvilket omfang kravenes opfyldelse bedst muligt opfylder kriterierne angivet ovenfor.

**Ved evalueringen af kvalitetskriteriet ”Funktionalitet” vil Kunden lægge vægt på følgende:**

Det vægter positivt, at den tilbudte funktionalitet i løsningen (licens eller service) møder kundens behov, herunder, men ikke udtømmende, at:

- den tilbudte funktionalitet vurderes at opfylde kravene i kravsspecifikationen på en tilfredsstillende måde
- den tilbudte funktionalitet vurderes at understøtte en effektiv og logisk anvendelse hos kunden.

Kvalitetskriteriet er en helhedsvurdering af tilbudsgivers besvarelse af de dele af udbuddets underbilag 3a, der er markeret som krav, hvor tilbudsgivers besvarelsen indgår i evalueringen af ”Funktionalitet”. Ved evalueringen af tilbudsgivers besvarelse af de krav i underbilag 3.a, som indgår

i evalueringen af ”Funktionalitet”, vil der blive lagt vægt på en helhedsvurdering af, hvorvidt tilbudsgiver bedst muligt opfylder kriterierne angivet ovenfor.

**Ved evalueringen af kvalitetskriteriet ”Support og samarbejde” vil Kunden lægge vægt på følgende:**

Det vægter positivt, at:

- tilbudsgiver yder den driftsmæssige support af den samlede løsning, herunder hvorledes der sikres en smidig overgang fra etablering af løsningen til drift
- tilbudsgiver tilbyder support af den samlede løsning i form af 2nd level support til KL’s administratorer

Kvalitetskriteriet er en helhedsvurdering af tilbudsgivers besvarelse af de dele af udbuddets underbilag 3a og 3c. For underbilag 3a er der lavet en markering af de krav, hvor tilbudsgivers besvarelse indgår i evalueringen af ”Support og samarbejde”.

**Ved evalueringen af kvalitetskriteriet ”Uddannelse” vil Kunden lægge vægt på følgende:**

Det vægter positivt, at:

- tilbudsgiver tilbyder en effektiv uddannelse af KL’s administratorer og superbrugere
- tilbudsgiver tilrettelægger uddannelse løbende bl.a. med henblik på at kunne teste løsningen på den mest effektive måde og derigennem ændre uhensigtsmæssigheder så tidligt i processen som muligt.

Kvalitetskriteriet er en helhedsvurdering af tilbudsgivers besvarelse af de dele af udbuddets underbilag 3a. For underbilag 3a er der lavet en markering af de krav, hvor tilbudsgivers besvarelse indgår i evalueringen af ”Uddannelse”.

**Ved evalueringen af kvalitetskriteriet ”Rådgivning” vil Kunden lægge vægt på følgende:**

Det vægter positivt, at tilbudsgiver inddrager de for opgaveløsningen relevante kompetencer til rådgivning om standardsoftwareanskaffelser og/eller -anvendelse, herunder, men ikke udtømmende at:

- tilbudsgiver tilbyder en rådgiver/et rådgivningsteam, der vurderes at optimere kundens standardsoftwareanskaffelse og -anvendelse
- tilbudsgiver tilbyder metoder og værktøjer, der vurderes at optimere kundens standardsoftwareanskaffelse og -anvendelse

Evaluering af kriteriet foretages som en helhedsvurdering af tilbudsgivers besvarelse af udbuddets underbilag 2a, 2c, 3a og 3c samt bilag 8. Det er, bortset fra i underbilag 3a, nærmere angivet i bilagene, hvad der tillægges positiv vægt ved besvarelsen af de enkelte bilag, herunder hvad Kunden ønsker, at tilbudsgiver beskriver til brug for tilbudsevalueringen.

For underbilag 3a er der lavet en markering af de krav, hvor tilbudsgivers besvarelse indgår i evalueringen af ”Rådgivning”. Ved evalueringen af tilbudsgivers besvarelse af de krav i underbilag 3.a, som indgår i evalueringen af ”Rådgivning”, vil der blive lagt vægt på en helhedsvurdering af i hvilket omfang kravenes opfyldelse bedst muligt opfylder kriterierne angivet ovenfor.”

Det fremgår af kvalitetskriteriet ”Rådgivning”, at en række bilag indgik i vurderingen. Underbilag 2a vedrører en beskrivelse af organer (Styregruppe, projektledelse, etc.). Underbilag 2c vedrører CV’er for leverandørens nøglepersoner. Underbilag 3a vedrører kravspecifikation fra KL. Underbilag 3c vedrører vedligeholdelse og support som led i projektet. Underbilag 8 vedrører ændringshåndtering.

Efter opfordringsskrivelsens punkt 9.1.1 blev tildelingskriteriet ”kvalitet” vurderet på baggrund af en karakterskala fra 1-10:

”

Karakter	Beskrivelse
10	Fremragende besvarelse, der på bedst mulig vis demonstrerer tilbudsgivers opfyldelse af de forhold, der vægter positivt.
9	Fortræffelig besvarelse, der med få og absolut mindre undtagelser demonstrerer tilbudsgivers opfyldelse af de forhold, der vægter positivt.
8	Meget tilfredsstillende besvarelse, der med få undtagelser demonstrerer tilbudsgivers opfyldelse af de forhold, der vægter positivt.
7	Tilfredsstillende besvarelse, der i betydeligt omfang demonstrerer tilbudsgivers opfyldelse af de forhold, der vægter positivt.
6	Nogenlunde tilfredsstillende besvarelse, der med undtagelser demonstrerer tilbudsgivers opfyldelse af de forhold, der vægter positivt.
5	Jævnt tilfredsstillende besvarelse, der med en række mangler demonstrerer tilbudsgivers opfyldelse af de forhold, der vægter positivt.

Karakter	Beskrivelse
4	Mindre tilfredsstillende besvarelse, der samlet set kun i begrænset omfang demonstrerer tilbudsgivers opfyldelse af de forhold, der vægter positivt.
3	Utilfredsstillende besvarelse, der med væsentlige mangler demonstrerer tilbudsgivers opfyldelse af de forhold, der vægter positivt.
2	Meget utilfredsstillende besvarelse, der kun sporadisk demonstrerer tilbudsgivers opfyldelse af de forhold, der vægter positivt.
1	Utilstrækkelig besvarelse i forhold til at demonstrere tilbudsgivers opfyldelse af de forhold, der vægter positivt.
”	

Om evaluering af underkriteriet ”Pris” i forhold til tildelingskriteriet ”bedste forhold mellem pris og kvalitet fremgår af opfordringskrivelsens punkt 9.1.2:

”Evaluering af underkriteriet ”Pris” vil ske på baggrund af den samlede evalueringstekniske pris, som fremkommer i underbilag 9.b ved tilbudsgivers udfyldelse af tilbuddet.”

Af opfordringskrivelsens punkt 9.1.3 fremgår om den samlede evaluering af tildelingskriteriet ”bedste forhold mellem pris og kvalitet”:

”

Den tilbudte pris per kvalitetspoint beregnes efter følgende formel:

$$\frac{\text{Tilbudsgivers pris}}{\text{Tilbudsgivers samlede point for underkriteriet Kvalitet}} = \text{tilbudte pris pr. kvalitetspoint}$$

”

Af udbudsmaterialets bilag 3a fremgår bl.a., at følgende betegnelser blev anvendt i forbindelse med udbuddet:

”

Prioritet: Angiver forretningsmæssig betydning af kravet	
M	Mindstekrav
K	Krav

<b>Fase:</b> Angiver om krav ønskes implementeres i fase 1 eller 2. Fastlæggelse af fordelingen af enkeltkrav i faserne sker ved kontraktafklaringen	
Fase 1	Fase 1 - den grundlæggende implementering
Fase 2	Fase 2 - med eventuelle 3.parts produkter eller optioner

<b>Kvalitetskriterium:</b> Angiver det kvalitetskriterium, som kravet vil blive vurderet efter.	
1	Implementering/installation og/eller konfiguration
2	Funktionalitet
3	Support og samarbejde
5	Uddannelse
6	Rådgivning

<b>Kravopfyldelse - Grad:</b> Angiver leverandørens opfyldelse af kravet	
Ja	Kravet opfyldes
Nej	Kravet opfyldes ikke

<b>Kravopfyldelse - Type:</b> Angiver hvordan leverandøren påtænker at opfylde kravet - nedenstående er ikke en prioritetsrækkefølge og de forskellige kravopfyldelsestyper vægtes ikke forskelligt bortset fra det som er angivet i de enkelt krav	
S1	Kravet løses i standardfunktionalitet med opsætning
S2	Kravet løses i standardfunktionalitet med opsætning på en anden måde end beskrevet
S3	Kravet løses i kommende version af standardsoftware med opsætning, med oplysning om hvornår den kommer, dog senest 1 år efter overtagelsesdagen.
T	Kravet løses ved tilpasning af eksisterende software som kan fungere i kommende versioner
P	Kravet løses ved anvendelse af 3.parts produkt
U	Kravet løses ved udvikling af ny softwarekomponent

<b>Løsningskomponent:</b> Her angives den licensierbare softwarekomponent som muliggør løsning af det pågældende krav. Såfremt en softwarekomponent fravælges skal det være muligt at se hvorledes kravopfyldelsen påvirkes. Leverandøren kan indsætte sine softwarekomponenter i nedenstående tabel.
---

Beskrivelse/kommentar	
	Her angives nødvendige beskrivelser og kommentarer for at løsningen kan forstås. Beskrivelsen bør tydeligt angive, hvordan kravet opfyldes. Beskrivelsen vil indgå som et element i ordregivers tilbudsevaluering under det kvalitetskriterium, som er angivet ud fra kravet. Beskrivelsen kan alternativt angives som en henvisning til et bilag eller afsnit i løsningsbeskrivelsen, hvori tilbudsgiver har beskrevet, hvordan kravet opfyldes.

”

Af udbudsmaterialets underbilag 3a fremgår under KL's kravspecifikation en række krav og mindstekrav inddelt i underkategorier og systematiseret efter, hvilken hovedproces i ERP-systemet kravet understøtter:

”Projekt  
Debitor  
Kreditor  
Finans  
Integrationer  
X. Tværgående”

Det er angivet i underbilag 3a, at følgende krav skulle være indeholdt i tilbuddet, ligesom det fremgår, hvilket kriterium kravene blev vurderet på baggrund af:

”Nr.: A2.1

**Område:** Budget

**Beskrivelse:** Det skal være nemt at indlægge et projektbudget baseret på de forskellige projektelementer i projektet.

**Prioritet:** K

**Option/Fase:**

**Kriterium:** 2

...

Nr.: B4.3

**Område:** Format

**Beskrivelse:** Det skal være muligt at udsende elektroniske fakturaer i gængse formater, såsom PEPPOL, OIOUBL, OIOXML, EDIFACT.

**Prioritet:** K

**Option/Fase:**

**Kriterium:** 2

Nr.: B5

**Område:** Indbetalinger

**Beskrivelse:**

**Prioritet:**

**Option/Fase:**

**Kriterium:**

**Nr.:** B5.1

**Område:** Bankintegration

**Beskrivelse:** Der skal være mulighed for bankintegration

**Prioritet:** K

**Option/Fase:**

**Kriterium:** 2

**Nr.:** B5.2

**Område:** Indbetalingsfil

**Beskrivelse:** Indbetalinger fra bankfil eller bankintegration skal matches automatisk med forfaldne fakturaer.

**Prioritet:** K

**Option/Fase:**

**Kriterium:** 2

...

**Nr.:** C2.3

**Område:** Indlæsning

**Beskrivelse:** Ved indlæsning/indscanning af elektroniske kreditorfakturaer (gængse formater) ønskes kreditor automatisk oprettet pba. fakturaoplysninger, hvis denne ikke findes. Det skal fremgå af log, at kreditor er automatisk oprettet.

**Prioritet:** K

**Option/Fase:**

**Kriterium:** 2

...

**Nr.:** C3.1

**Område:** Bankoverførsel

**Beskrivelse:** Udbetaling af visse leverandørfakturaer sker via bankbetaling med dannelse af bankfil, evt. via bankinterface.

**Prioritet:** K

**Option/Fase:**

**Kriterium:** 2

**Nr.:** C3.2

**Område:** Nemkonto

**Beskrivelse:** Træk på CVR- og CPR-oplysninger for direkte betaling til Nemkonto.

**Prioritet:** K

**Option/Fase:**  
**Kriterium: 2**

**Nr.:** C3.3

**Område:** Kontrol

**Beskrivelse:** Der modtages manuel indlæsningsfil med betalingskvitteringer til afstemning og kontrol.

**Prioritet:** K

**Option/Fase:**

**Kriterium: 2**

...

**Nr.:** X1.9

**Område:** Specifikation af programmel

**Beskrivelse:** Leverandøren skal i sin løsningsbeskrivelse angive hvilke dele, der er standardprogrammel, og hvilke dele der etableres som kundespecifikt programmel.

**Prioritet:** M

**Option/Fase:**

**Kriterium: 2**

**Nr.:** X1.10

**Område:** Automatisering

**Beskrivelse:** Der skal ske en høj grad af automatisering af Kundens arbejdsprocesser. Leverandøren bedes redegøre herfor.

**Prioritet:** K

**Option/Fase:**

**Kriterium: 1**

...

**Nr.:** X2.7

**Område:** Revisionsspor og logning

**Beskrivelse:** Der forventes fuldt revisionsspor, men det forventes også at systemet kan sættes op til at logge hvem der har ændret/oprettet/slettet hvad hvornår. Opsætningen af logning skal være så let at Kunden selv kan foretage dette.

**Prioritet:** K

**Option/Fase:**

**Kriterium: 2**

...

**Nr.:** X10.1

**Område:** Antal brugere

**Beskrivelse:**

- 15 superbrugere

- 50 projektbrugere jf. A. Projekt

- 100 brugere til fakturahåndtering jf. C. Kreditor

**Prioritet:** K

**Option/Fase:**

**Kriterium:** 6

**Nr.:** X10.2

**Område:** Datamængder nu

**Beskrivelse:**

- 23 regnskabskredse med nedenstående totale antal transaktioner:

- 6.047 finanskonti

- 133.074 finansposter pr. år

- 395.262 kunder

- 2.106.930 leverandører

- 30.570 fakturaer pr. år

- 20.000 kreditorfakturaer pr. år

**Prioritet:** K

**Option/Fase:**

**Kriterium:** 6

...”

Til underbilag 3a er der knyttet et bilag 1, som vedrører dataudveksling mellem forskellige systemer, og hvis indhold er beskrevet således:

”Beskrivelse af nuværende dataudveksling mellem forskellige systemer. Bilaget er tiltænkt som information for bedre at kunne forstå KL’s integrationsbehov. Dette afspejler vores nuværende dataflow, men vi stræber efter at opnå så strømlinede integrationer som muligt.”

Under de enkelte systemer har KL anført kommentarer, hvoraf følgende bl.a. fremgår i relation til integration i det udbudte ERP-system:

”**Acubiz:** ... Integration ønskes optimeret til nyt ERP så både transport samt type kan tilpasses.

...

**Conference Manager:** ... Processen kan ændres/optimeres til det nye ERP-system

**Ressource Central:** ... Processen kan ændres/optimeres til det nye ERP-system

...

**Buanco:** ... Automatisk integration til ERP vil være til at foretrække.”

Forud for tilbudsfristens udløb blev der bl.a. stillet følgende spørgsmål til krav X.10.1 i underbilag 3a:

**”Anonymiseret spørgsmål:** Vedrørende Bilag 3a, Sheet Bilag X ”Tværgående” X.10.1: Kan Ordregiver specificere om der ønskes samlet 165 brugere?

**Svar:** Der ønskes 15 superbrugere, 50 projektbrugere og 100 brugere til fakturahåndtering. Dette er dog ikke nødvendigvis unikke brugere, da der kan være sammenfald afhængig af rollestruktur.

Dog vil 165 brugere samlet være et fint udgangspunkt.”

Af udbudsmaterialets underbilag 9b fremgik følgende i relation til priser, som tilbudsgivere skulle udfylde:

”Denne prisskabelon skal udfyldes for at opnå sammenlignelige priser. Priser oplyses i danske kroner ekskl. moms.

Det er vigtigt at leverandøren holder sig indenfor rammerne af prisskabelonen.

Yderligere linjer kan tilføjes i tabellerne – så de indlagte beregninger kan bevares intakte – men bortset fra det bør skabelonen ikke ændres.

Det er vigtigt at leverandøren forsyner al den ønskede og relevante prisinformation.

Priser er et nøglekriterium for kunden, så leverandøren opfordres til at give så konkurrencedygtige priser som muligt.

Leverandøren bør tilsikre at opsummeringerne er korrekte.

Skabelonen indeholder følgende faner:

1. Kontraktsum
2. Licenser
3. Implementering
4. Konsulenthonorarer

### **1. Kontraktsum**

Det er vigtigt at Leverandøren sikrer afstemning og konsistens med de øvrige faner i prisskemaet.

Løsningskomponenter			
Navn på løsningskomponent	Total pris for licenser	Total pris for vedligeholdelse og support	Total tilbudt pris
<b>Licenser *</b>			
År 1	-	-	-
År 2	-	-	-
År 3	-	-	-
År 4	-	-	-
År 5	-	-	-
År 6	-	-	-
År 7	-	-	-
År 8	-	-	-
År 9	-	-	-
År 10	-	-	-
<b>Implementering</b>			
Leverandørens indsats **			-
Kundens indsats ***			-
<b>TOTAL</b>			-

\* Værdier kommer fra fanen 2. Licenser. I priserne er indsat den indsatte årlige pris for hhv. licenser og vedligeholdelse og support af disse. Hvis værdierne over årene afviger fra dette overskrives formlen med det aktuelle tal.

\*\* Værdier kommer fra fanen 3. Implementering, hvor Leverandørens indsats er en opsummering af de specificerede priser.

\*\* Værdier kommer fra fanen 3. Implementering, hvor Kundens indsats er en opsummering af kundens estimerede indsats i manddage ganget med 6.000 kr.

## 2. Softwarelicenser

Udfyldes af leverandøren med antal licenser som i løbet af kontrakten er nødvendige for opfyldelse af krav X.10.1 og X.10.2 i kravspecifikationen.

Løsningskomponent **									
Navn på licenserede løsningskomponent	Engangs/ Løbende (Ja/Nej) *	Licensmetrik / Enhed	Antal licenser	Listepris per licens	Total listepris for licenser	Rabat i %	Rabat i kr.	Total tilbudt pris for licenser	Årlig vedligeholdelse & support
<b>Basis softwarelicenser</b>									
<b>Andre softwarelicenser</b>									

\* For løbende licenser angiv venligst den årlige pris.

\*\* Hvis leverandøren tilpasser antal eller priser på licenserne til Kundens behov hen over kontraktperioden, specificeres det i ovenstående skema. Fx vil der være behov for færre licenser under implementeringen.”

Efter tilbudsfristens udløb tildelte KL den 2. april 2025 kontrakten til Pingala og meddelte twoday afslag.

Af tilbudsevalueringen i afslagsbrevet fremgik det, at Pingala havde en evalueringsteknisk pris på 10.818.529 kr. og en pris pr. kvalitetspoint på 154.550,41 kr. Twoday havde en evalueringsteknisk pris på 33.492.520 kr., og en pris pr. kvalitetspoint på 440.691,05 kr.

Twoday og KL afholdte den 7. april 2025 et møde.

Efter mødet redegjorde KL i mail af 9. april 2025 til twoday for en række konstaterede forskelle på de indkomne tilbud. Af mailen fremgår bl.a.:

”

- Der er grundlæggende tale om forskellige licenser for to forskellige ERP systemer, hvor licensstrukturen og funktionaliteten differentierer.
- Udgifter til licenser til 3. partsløsninger driver de samlede udgifter til licenser.
- Der kan være prisforskel som konsekvens af forskel i leverandørernes estimat af KL's behov for datakapacitet.
- Ligesom der kan være forskel i de opsatte betingelser for årlig vedligeholdelse & support, som også kan have konsekvens for de samlede udgifter til licenser.
- Hertil kommer, at der er væsentlig forskel i implementeringsindsatsen ifm. Implementering både fra leverandør og fra KL's side.”

Ved mail af 11. april 2025 anmodede twoday KL om en uddybning af evalueringen:

”I forlængelse af vores modtagelse af KL's ”Meddelelse af afslag” af 2. april 2025, på anskaffelsen via det dynamisk indkøbssystem, SKI 02.06, kategori 1, er vi fortsat meget uforstående over udfaldet af konkurrencen, som vi har drøftet med vores advokat.

twoday vil indledningsvist gerne gøre det klart, at vi ikke ønsker at igangsætte en proces ved Klagenævnet for Udbud, såfremt det kan undgås. Dog ser vi os nødsaget til at få afklaret, hvordan en konkurrence på et standard-fagsystem har så markante prismæssige forskelle, herunder om udbudsmaterialet har været egnet til at afløfte udbudspligten på en gennemsigtig og ligebehandlende måde.

Vi anmoder derfor om:

1. En uddybende begrundelse, herunder
  - a. forståelse af forskellene i de benyttede licenser mellem hhv. Pingala og twoday. twoday og Pingala benytter efter vores opfattelse sig af den samme partner på licens-siden, hvorfor en forståelse heraf er afgørende i vores virke. I vores optik vil Pingala i den angivne prissætning have en negativ dækningsgrad alene på licenserne og Kundens deltagelse.
  - b. hvordan estimatet af KL's behov for datakapacitet kan variere væsentligt og have en væsentlig prispåvirkning, da dette bør være fastsat og udmeldt fra KL's side.
  - c. jeres vurdering af, at Pingalas tilbud ikke anses som unormalt lavt

Overordnet skal det i øvrigt bemærkes, at vi synes begrundelserne er korte og en række af de elementer, som der er stillet krav om, ikke kan genfindes i jeres begrundelse.”

Twoday har for klagenævnet desuden fremlagt et brev af 14. april 2025 til KL, hvori twoday anførte om prisforskellen mellem twoday og Pingalas tilbud bl.a.:

”Med den viden, som twoday har om partnerskabet med Microsoft og de vilkår, der gør sig gældende for både twoday og Pingala, vil en prissætning af følgende elementer:

- Antal brugere (krav X.10.1), regnskaber og datamængder (krav X.10.2) som fastlagt i Underbilag 3a
- Antal integration (datakilder) som fastlagt i Underbilag 3a (fane Bilag 1 og Bilag 2)
- Krav til datamodeller (data warehouse og datakuber samt AI funktioner)
- Løbende vedligehold ifm. minimum halvårlige releases af basissoftware og support
- At licenser er gældende i 10 år

samlet set indebære, at en prissætning på ca. 10,8 mio. DKK for det fulde projekt, herunder licenser, support og vedligeholdelse, Leverandørens indsats og Kundens indsats, ikke meningsfyldt økonomisk kan danne grundlag for en kontraktindgåelse af det projekt og de krav, der fremgår af udbudsmaterialet. I forlængelse af ovenstående, bedes I be- eller

afkræfte om I har gennemført en vurdering af, hvorvidt Pingalas tilbud kan anses som unormalt lavt.”

Twoday har fremlagt priser på softwarelicenser fra Crayon, Microsoft Dynamics 365 Licensing Guide, en beskrivelse af Microsofts non-profit-licenser og en række scenarier for Pingalas mulige licenssammensætning.

KL har for klagenævnet fremlagt en oversigt i tabelform, hvor af en række licenser fra Microsoft fremgår:

”

#### Appendix A: Dynamics 365 Licenses

Dynamics 365 Licenses	Short Names
Dynamics 365 Account Protection	Account Protection
Dynamics 365 Business Central Device	Business Central Device
Dynamics 365 Business Central Essentials	Business Central Essentials
Dynamics 365 Business Central Premium	Business Central Premium
Dynamics 365 Business Central Team Members	Business Central Team Members
Dynamics 365 Contact Center	Contact Center
Dynamics 365 Commerce	Commerce
Dynamics 365 Customer Insights	Customer Insights
Dynamics 365 Customer Service Enterprise	Customer Service Enterprise
Dynamics 365 Customer Service Premium	Customer Service Premium
Dynamics 365 Customer Service Professional	Customer Service Professional
Dynamics 365 Electronic Invoicing	Electronic Invoicing
Dynamics 365 Field Service	Field Service
Dynamics 365 Field Service Contractor	Field Service Contractor
Dynamics 365 Finance	Finance
Dynamics 365 Finance Premium	Finance Premium
Dynamics 365 Guides	Guides
Dynamics 365 Guides Device	Guides Device
Dynamics 365 Human Resources	Human Resources
Dynamics 365 Human Resources Self Service	Human Resources Self Service
Dynamics 365 Intelligent Order Management	Intelligent Order Management
Dynamics 365 Loss Prevention	Loss Prevention
Dynamics 365 Operations – Activity	Operations – Activity
Dynamics 365 Operations – Device	Operations – Device
Dynamics 365 Operations – Order Lines	Operations – Order Lines
Dynamics 365 Project Operations	Project Operations
Dynamics 365 Purchase Protection	Purchase Protection
Dynamics 365 Remote Assist	Remote Assist
Dynamics 365 Remote Assist Device	Remote Assist Device
Dynamics 365 Resource Scheduling Optimization	Resource Scheduling Optimization
Dynamics 365 Sales Enterprise	Sales Enterprise
Dynamics 365 Sales Insights	Sales Insights
Dynamics 365 Sales Premium	Sales Premium
Dynamics 365 Sales Professional	Sales Professional
Dynamics 365 Supply Chain Management	Supply Chain Management
Dynamics 365 Supply Chain Management Premium	Supply Chain Management Premium
Dynamics 365 Team Members	Team Members
Microsoft Dataverse (formerly Common Data Service)	Dataverse
Microsoft Relationship Sales	MRS
Microsoft 365 Copilot for Sales	Copilot for Sales
Microsoft 365 Copilot for Service	Copilot for Service

”

KL har oplyst, at twoday og Pingala har tilbudt to forskellige ERP-systemer fra Microsoft, således at Pingala har tilbudt et system baseret på Microsoft Dynamics 365 Finance og Operations, mens twoday har tilbudt et system baseret på Microsoft Dynamics 365 Business Central. KL har videre oplyst, at de to ERP-systemer adskiller sig på flere punkter, herunder med hensyn til

funktionalitet, licensstruktur og prissætning, og at forskellene relateret til licensstruktur bl.a. viser sig ved, at tilbuddet fra Pingala er sammensat af flere licenstyper end twoday, og ved antallet af tilbudte brugerlicenser. Twoday har således ifølge KL tilbudt unikke brugerlicenser, mens Pingala har været i stand til at opfylde KL's forretningsmæssige behov uden brug af unikke brugerlicenser og dermed med et lavere antal licenser.

Af Pingalas og twodays løsningsbeskrivelser fremgår, at Pingala har tilbudt en løsning med 105 licenser til 85 unikke brugere, og at twodays har tilbudt en løsning med 165 navngivne brugere.

### Parternes anbringender

#### Ad påstand 1

Twoday har gjort gældende, at Pingalas tilbud er ukonditionsmæssigt, fordi tilbuddet ikke omfatter de licenser, den funktionalitet og de implementeringsydelser, som er nødvendige for at opfylde kravspecifikationen, og fordi Pingalas tilbud indeholder forbehold over for grundlæggende elementer i udbudsmaterialet, jf. opfordringskrivelsens punkt 8.

Kravspecifikationen forudsætter, at løsningen kan anvendes af 165 brugere, fordelt på 15 superbrugere, 50 projektbrugere og 100 brugere til fakturahåndtering, og at betaling herfor skal være indeholdt i tilbuddet. Pingalas tilbud kan efter twodays opfattelse ikke dække det nødvendige antal licenser eller det arbejde, der er forbundet med implementering og drift af ERP-systemet. De manglende licenser vil efter twodays opfattelse føre til merbetaling for KL, enten når systemet skal idriftsættes, eller når Microsoft konstaterer, at der ikke betales tilstrækkeligt for anvendelsen af systemet.

KL's kravspecifikation kan ikke opfyldes med et system baseret på Microsoft Dynamics 365 Finance, medmindre hver unik bruger tildeles en relevant licens. I modsat fald er der tale om "multiplexing" i strid med Microsofts licensregler. Karakteren af de krav, der er opstillet i kravspecifikationen, indebærer efter twodays opfattelse, at alle 165 brugere skal have en Dynamics 365 Finance-licens, idet flere af kravene forudsætter adgang til at oprette, redigere og godkende data. Hvis brugerne ikke får de nødvendige licenser, kan medarbejderne ikke løse de opgaver, som kravspecifikationen forudsætter, uanset hvad Pingala har angivet i sin besvarelse af kravspecifikationen.

En Team Member-licens er utilstrækkelig, da en sådan licens alene giver begrænsede rettigheder. En bruger med en Team Member-licens kan bl.a. kun tidsregistrere på vegne af sig selv, se data uden at redigere og kan ikke kommentere, fakturere eller i øvrigt disponere over data. En række krav i underbilag 3a, herunder krav under ”A. Projekt” og ”C. Kreditor”, forudsætter projektledelsesfaciliteter og rettigheder til oprettelse, redigering og godkendelse af masterdata, bl.a. A2.1 og C2.3. Disse rettigheder er ikke indeholdt i Team Member-licenser, hvilket også fremgår af Microsoft Dynamics 365 Licensing Guide.

En korrekt licensering vil derfor kræve FA-licenser til alle 165 brugere, hvilket beløber sig til ca. 24.687.927 kr. ekskl. moms over kontraktperioden efter rabat. Selv hvis KL kunne opnå non-profit-licensering hos Microsoft, ville den samlede licensøkonomi udgøre 10.689.148,80 kr. over kontraktperioden. KL opfylder imidlertid ikke Microsofts betingelser for non-profit-licensering, da KL ikke kan anses for berettiget hertil efter Microsofts betingelser for bl.a. offentlige organisationer og politiske, faglige eller foreningslignende organisationer.

Pingalas tilbud er således enten baseret på en fejlagtig licensberegning eller på bevidst underlicensering. Denne underlicensering vil indebære, at KL’s brugere ikke vil få adgang til systemet, før der sker ekstrabetaling til Microsoft.

Tilbuddet indeholder derfor et forbehold over for et grundlæggende element i udbudsmaterialet og burde have været afvist som ukonditionsmæssigt. Hvis en formulering i et tilbud kan udgøre et forbehold, må den behandles som et forbehold, uanset hvordan formuleringen fortolkes af tilbudsgiver eller ordregiver, jf. klagenævnets kendelse af 24. juni 2022, Krüger A/S mod Tønder Spildevand A/S.

Pingalas tilbud indeholder et forbehold over for krav B4.3 om udsendelse af elektroniske fakturaer i gængse formater. Selvom betegnelsen ”gængse formater” er generisk, har KL specifikt fremhævet PEPPOL, OIOUBL, OI-OXML og EDIFACT. Disse fire formater må derfor som minimum anses for omfattet af kravet, således at systemet skal kunne udsende elektroniske fakturaer i hvert af disse formater.

Pingala har under overskriften ”B4. Udsendelse af fakturaer” angivet, at den tilbudte løsning kun kan sende fakturaer i EDIFACT-formatet, hvis der tilkøbes yderligere timer til opsætning. Pingala har endvidere angivet, at de ikke forventer, at det er det specifikke EDIFACT-format, der benyttes. Dette udgør et forbehold over for kravet. Pingalas løsning understøtter således ikke EDIFACT-formatet, medmindre der tilkøbes ekstra ydelser.

Forbeholdet kan ikke berigtiges ved indhentelse af supplerende dokumentation, da det fremgår af Pingalas tilbud, at kravet ikke kan opfyldes uden et supplerende indkøb i form af ekstra timer. For at opfylde EDIFACT-kravet har twoday prissat funktionaliteten til 2.008.966 kr. ekskl. moms over kontraktperioden, heraf 283.666 kr. i implementering og 1.725.300 kr. i licensomkostninger. Da twoday og Pingala anvender samme tredjepartsleverandør, må Pingalas licensomkostninger hertil være på samme niveau.

Pingalas tilbud indeholder endvidere forbehold over for krav C2.3 om automatisk oprettelse af kreditor ved indlæsning eller indscanning af fakturaer. Pingala har angivet, at standardsystemet umiddelbart kan håndtere kravene, men samtidig anbefalet KL at tilkøbe ”Pingala Invoice Receiving”, som Pingala beskriver som et add-on og dermed ikke som en del af den tilbudte løsning. Pingalas løsningsbeskrivelse mangler en beskrivelse af, hvordan standardfunktionaliteten opfylder krav C2.3, og det er derfor uklart, om standardfunktionaliteten opfylder kravet. Løsningsbeskrivelsen må forstås sådan, at kravopfyldelsen forudsætter et supplerende indkøb af tillægsløsningen.

Dette forbehold kan heller ikke berigtiges ved supplerende dokumentation, da løsningsbeskrivelsen af kravet bygger på et supplerende indkøb i form af den nævnte tillægsløsning.

Pingalas tilbud indeholder ligeledes forbehold over for krav B5, C3 og X2.7. Pingala har under ”B5. Indbetalinger” angivet, at den tilbudte løsning ikke indeholder ”Pingala Bank Connect”, selv om denne komponent er nødvendig for at sikre mod manipulation af filer. Uden en sådan sikring kan der ikke sikres fuldt revisionsspor og logning, og løsningen er derfor i strid med krav X2.7. Løsningen vil desuden ikke leve op til kravene i bogføringslovens kapitel 3 og derfor ikke være lovlig i relation til kravene i B5 og X2.7.

Tilsvarende har Pingala under ”C3. Udbetalinger” angivet, at løsningen ikke indeholder ”Pingala Bank Connect”, selv om denne komponent er nødvendig

for at sikre, at modtagne indlæsningsfiler med betalingskvitteringer til afstemning og kontrol ikke kan manipuleres. Da Pingala Bank Connect ikke er indeholdt i den tilbudte løsning eller i kontraktsummen, indeholder tilbuddet et forbehold over for krav C3 og er derfor ukonditionsmæssigt.

Forbeholdene vedrørende B5, X2.7 og C3 kan ikke berigtiges ved supplerende dokumentation, da det klart fremgår, at kravene ikke kan opfyldes uden supplerende indkøb af komponenter hos Pingala.

Herudover burde KL have vurderet Pingalas tilbud som unormalt lavt efter udbudslovens § 169. KL har ikke foretaget en vurdering af, om Pingalas tilbud forekom unormalt lavt eller anmodet Pingala om en redegørelse for den lave pris, selv om twoday havde gjort KL opmærksom på prisniveauet, og at tilbuddet ikke kunne indeholde de nødvendige licenser og ydelser.

KL har gjort gældende, at Pingalas tilbud ikke er ukonditionsmæssigt.

Ved bedømmelsen af, om et tilbud er ukonditionsmæssigt, er det afgørende tilbuddets indhold sammenholdt med kravene i udbudsmaterialet, således som disse objektivt må forstås, jf. bl.a. klagenævnets kendelse af 25. februar 2021, SUEZ Water A/S mod Danish Oil Pipe A/S. Det følger af udbudslovens § 159, stk. 2, at ordregiver alene kan tildele en kontrakt, hvis ordregiver har verificeret, at tilbuddet opfylder de krav, der er fastsat i udbudsbekendtgørelsen og det øvrige udbudsmateriale. Der gælder imidlertid ikke en generel undersøgelsespligt. Efter udbudslovens §§ 159, stk. 3, og 164, stk. 2, består der alene en pligt til at foretage effektiv kontrol af oplysninger og dokumentation i tilbuddet i tvivlstilfælde.

Det beror på ordregivers skøn, om der foreligger en sådan tvivl om et tilbuds konditionsmæssighed, at der skal foretages yderligere kontrol, jf. bl.a. klagenævnets kendelser af 17. oktober 2024, Cleans ApS mod Guldborgsund Kommune, og af 21. juni 2023, Globeteam A/S mod Økonomistyrelsen. Klagenævnet sætter ikke sit eget skøn i stedet for ordregivers men kan alene efterprøve, om grænserne for skønnet er overskredet.

KL har foretaget en grundig evaluering af tilbuddene fra twoday og Pingala. KL konstaterede ikke under evalueringen forhold ved Pingalas tilbudte licenser, implementeringsydelser eller løsningsbeskrivelse, som gav anledning til tvivl om, hvorvidt tilbuddet opfyldte kravene i udbudsmaterialet. Pingala

har besvaret alle krav i KL's kravspecifikation med "ja", og opfyldelsen af hvert enkelt krav er uddybet i den indleverede løsningsbeskrivelse.

KL har ikke stillet krav om, at der skulle tilbydes licenser til 165 unikke brugere. Krav X10.1 angår antal brugere og brugerroller, ikke et bestemt antal licenser eller unikke brugere. Kravet var udformet med henblik på, at tilbudsgivere kunne tilbyde forskellige standardsoftwareløsninger med forskellige licensstrukturer. Det fremgår også af KL's svar på spørgsmål om krav X10.1, at der ikke var krav om unikke brugere, idet én bruger kan have flere roller og dermed eksempelvis behov for adgang til både projekt- og fakturahåndteringsfunktioner.

Twodays synspunkt om, at Pingalas tilbud ikke indeholder "det nødvendige antal licenser", bygger derfor på en forkert forståelse af udbudsmaterialet. Da det hverken følger af krav X10.1 eller udbudsmaterialet i øvrigt, at der skulle tilbydes 165 licenser eller licenser til 165 unikke brugere, er det heller ikke korrekt, at Pingalas tilbud ikke lever op til krav X10.1, eller at tilbuddet indebærer et klart brud på Microsofts licensbetingelser.

Twoday og Pingala har tilbudt to forskellige ERP-systemer fra Microsoft. Pingala har tilbudt et system baseret på Microsoft Dynamics 365 Finance & Operations, mens twoday har tilbudt et system baseret på Microsoft Dynamics 365 Business Central. Systemerne adskiller sig på flere punkter, herunder med hensyn til funktionalitet, licensstruktur, prissætning, implementeringsbehov, anvendelse af tredjepartsmoduler og løbende vedligeholdelse. Disse forskelle har betydning for både licensbehov, implementeringsomfang og pris.

Licensstrukturen i Microsoft Dynamics 365 Finance & Operations muliggør en rollebaseret tilgang, hvor brugere med konkrete funktionelle behov kan tildeles målrettede licenser, uden at det nødvendigvis kræver en Full Access-licens. Denne mulighed fremgår også af den Microsoft Dynamics 365 Licensing Guide, som twoday selv har fremlagt. Pingalas tilbud er sammensat af flere licenstyper, der alle er "user licenses", dvs. licenser knyttet til navngivne brugere. Pingala har således udnyttet licensstrukturen i Microsoft Dynamics 365 Finance & Operations til at tildele de tre krævede brugergrupper, jf. krav X10.1, de licenser, der efter Pingalas vurdering bedst passer til de pågældende gruppers funktionelle behov.

De af Pingala tilbudte licenser dækker den funktionalitet, som de krævede brugergrupper skal have adgang til efter kravspecifikationen. KL har under evalueringen ikke konstateret forhold, der gav anledning til tvivl om, hvorvidt Pingalas tilbud var baseret på en fejlagtig licensberegning eller bevidst underlicensering. KL havde heller ikke grundlag for at antage, at Pingalas tilbud indebar et klart brud på Microsofts licensbetingelser, herunder at personer skulle tilgå systemet uden gyldig licens.

Pingalas tilbud indebærer heller ikke multiplexing. Pingalas tilbud indeholder licenser til alle tilbudte brugere, og alle licenser er "user licenses", dvs. licenser knyttet til navngivne brugere. Da Pingala har tilbudt licenser til hver enkelt bruger, er der ikke tale om multiplexing efter Microsofts Licensing Guide.

Twodays bemærkninger om non-profit-licenser er uden betydning for sagen. Det fremgår ikke af Pingalas tilbud, at licenserne er tilbudt som non-profit-licenser.

Pingalas tilbudte løsning kan desuden gennem automatisering og optimering reducere behovet for antallet af brugere. KL havde i udbudsmaterialet angivet, at KL ønskede en fremtidssikret løsning, og at KL ønskede forslag til, hvordan de beskrevne processer kunne gøres smartere. Det fremgår bl.a. af kravspecifikationens afsnit om kreditor, at der lægges høj vægt på automatisering af kreditor- og leverandørfakturafunktionen, herunder automatisk kreditor- og leverandørfakturaoprettelse. Automatiseringspotentialet fremgår desuden af krav X10.2 og kravspecifikationens bilag 1 om dataudveksling.

Pingala har i sin besvarelse af krav X1.10 anført, at der kan gennemføres en gennemgribende automatisering af f.eks. leverandørfakturaer gennem regler og AI. Automatiseringen er nærmere beskrevet i Pingalas besvarelse af kravene i kravspecifikationens afsnit C om kreditor og i Pingalas løsningsbeskrivelse. Pingala har her bl.a. beskrevet, at Microsoft Dynamics 365 Finance umiddelbart kan håndtere de angivne krav, men at anvendelse af komponenten Pingala Invoice Receiving giver enklere og udbygget fakturaimport, log, automatik og mapping.

Pingala Invoice Receiving bidrager til øget automatisering af KL's arbejdsgange fra modtagelse til godkendelse af kreditorfakturaer. Løsningen kan bl.a. automatisk identificere rette godkender ud fra en reference på fakturaen,

automatisk kontere fakturaer på baggrund af oplysninger i OIOUBL-formatet eller UTS-data og gennemføre standard workflows, hvor bogføring og godkendelse sker automatisk, når reglerne tillader det. Disse tiltag reducerer mængden af manuelle arbejdsprocesser og antallet af fakturaer, der skal håndteres manuelt.

På den baggrund har KL vurderet, at Pingala kan opfylde KL's behov med færre brugere end de 165 brugerroller, der fremgår af krav X10.1. Det er realistisk, at automatiseringen kan medføre, at 30 % af de ca. 20.000 årlige kreditorfakturaer håndteres automatisk, svarende til ca. 6.000 fakturaer, og KL har i den forbindelse indregnet en usikkerhedsfaktor på 30 %. Automatiseringen giver mulighed for at reducere antallet af brugere med adgang til fakturahåndteringsfunktionalitet med 15 % i forhold til det antal, der fremgår af krav X10.1. KL har i den forbindelse også henvist til, at twoday selv tilbød en mindre omfattende licens, Business Central Team Member, til fakturahåndteringsbrugere, hvilket viser, at også twoday har anerkendt muligheden for optimering og automatisering af fakturahåndteringsprocesserne.

Forskellene mellem de to tilbud er også afspejlet i KL's evaluering. Twoday blev tildelt scoren 9 for delkriteriet "Implementering/installation og/eller konfiguration", bl.a. fordi twoday havde leveret et særdeles gennemarbejdet materiale med en robust tidsplan og tydeligt beskrevne aktiviteter. Pingala blev til sammenligning tildelt scoren 5 for samme delkriterium. Selv om Pingalas tilbud blev vurderet mindre stærkt kvalitativt end twodays tilbud, var Pingalas tilbud tilfredsstillende og omfattede de aktiviteter og det arbejde, der var forbundet med implementeringen af det tilbudte ERP-system. Der er derfor ikke grundlag for at tilsidesætte vurderingen af, at Pingalas tilbud ikke var ukonditionsmæssigt som følge af de tilbudte licenser eller implementeringsydelse.

Kravspecifikationen kunne opfyldes på flere måder og med forskellige kombinationer af standardsoftware og udvidelseskomponenter. Det var ikke et krav, at den efterspurgte funktionalitet skulle opfyldes af ét system. Tilbudsgiverne kunne ved udfyldelse af underbilag 3a angive, om et krav blev opfyldt ved standardfunktionalitet med opsætning, ved tilpasning af eksisterende software eller ved anvendelse af tredjepartsprodukt. Pingalas samlede løsningsbeskrivelse viser, at tilbuddet omfatter de komponenter, som twoday har omtalt som "tilkøb", i de tilfælde hvor Pingala anbefaler at supplere

Microsoft Dynamics 365 Finance for at opfylde KL's krav på en bedre måde. Betegnelsen "tilkøb" fremgår ikke af Pingalas løsningsbeskrivelse.

Pingalas tilbud indeholder ikke forbehold over for krav B4.3 om elektroniske fakturaformater. Pingala har i løsningsbeskrivelsen anført, at der kan sendes PDF pr. mail, og at der kan sendes elektroniske fakturaer i bl.a. OIOXML og OIOUBL, som systemet håndterer som standard. Pingala har oplyst, at der kan sendes fakturaer i EDIFACT-format, men at dette formodentlig kræver en del ekstra opsætning, da denne filtype ikke har samme grad af standardisering som de øvrige formater, og at det ikke forventes, at det specifikke format "UN-EDIFACT" benyttes.

Pingalas løsning forudsætter ikke, at der tilkøbes yderligere timer til opsætning. Tværtimod fremgår det af Pingalas tilbud, læst i sammenhæng, at den nødvendige opsætning er indeholdt i tilbuddet. I underbilag 3a har Pingala angivet, at krav B4.3 er opfyldt, og at kravet løses ved standardfunktionalitet med opsætning i Microsoft Dynamics 365 Finance. Pingala har i kommentaren angivet, at systemet som standard indeholder funktionalitet til at definere formater for elektroniske dokumenter. Systemet kan derfor udsende fakturaer i de krævede formater, herunder EDIFACT, når systemet opsættes til dette. Twodays synspunkt om, at Pingala har taget forbehold over for B4.3, beror derfor på en forkert gengivelse af Pingalas tilbud.

Pingalas tilbud indeholder endvidere ikke forbehold over for krav C2.3 om automatisk oprettelse af kreditor ved indlæsning af fakturaer. Det fremgår ikke af Pingalas løsningsbeskrivelse, at Pingala anbefaler KL at tilkøbe en komponent, som ikke er en del af tilbuddet, og som er nødvendig for at opfylde krav C2.3. Pingala har derimod anført, at standardsystemet umiddelbart kan håndtere alle de angivne krav, men at det anbefales at anvende add-on-komponenten Pingala Invoice Receiving for enklere og udbygget fakturaimport, log, automatik og mapping. Der er tale om en anbefaling om at anvende en komponent, som er inkluderet i tilbuddet, ikke et forbehold eller et krav om tilkøb.

Dette understøttes af de øvrige dokumenter i Pingalas tilbud. I underbilag 3a har Pingala i relation til krav X1.9 anført, at KL vederlagsfrit kan anvende komponenter, der gør Microsoft-standard nemmere at administrere. I aftalebilag 3, under overskriften "Softwarelicenser og Cloud-services der skal implementeres under Kontrakten", er Pingala Invoice Receiving nævnt som et

modul, der supplerer funktionaliteten i Microsoft Dynamics 365 Finance. Formuleringen ”add-on-komponent” skal derfor forstås som en Pingala-specifik komponent til det tilbudte system, ikke som et særskilt tilkøb. Det forhold, at Pingala Invoice Receiving ikke er særskilt prissat i underbilag 9b, understøtter, at komponenten er indeholdt i tilbuddet.

Pingalas tilbud indeholder heller ikke forbehold over for krav B5, C3 og X2.7. Krav X2.7 angår revisionsspor og logning. Afsnit B5 om indbetalinger omfatter krav B5.1 om mulighed for bankintegration og krav B5.2 om automatisk matching af indbetalinger med forfaldne fakturaer. Afsnit C3 om udbetalinger omfatter krav C3.1 om dannelse af bankfil ved bankbetaling, krav C3.2 om udbetaling til NemKonto og krav C3.3 om manuel indlæsningsfil til afstemning og kontrol. Kravene B5 og C3 indeholder ikke krav til revisionspor eller logning, og der er ikke den af today påståede nødvendige forbindelse mellem B5 og C3 på den ene side og X2.7 på den anden side.

Pingala har i underbilag 3a angivet, at krav X2.7 er opfyldt ved standardfunktionalitet med opsætning i Microsoft Dynamics 365 Finance. Pingala har ikke taget forbehold over for X2.7 eller over for kravene i afsnit B5 og C3. Det følger af Pingalas løsningsbeskrivelse, at Microsoft Dynamics 365 Finance kan tilgodese kravene i B5 og C3 uden anvendelse af Pingala Bank Connect. Pingala Bank Connect kan forbedre funktionaliteten, men er ikke nødvendig for kravopfyldelsen. Det er derfor ikke korrekt, at Pingala Bank Connect er nødvendig for at sikre mod manipulation af filer, eller at kravene ikke kan opfyldes uden komponenten.

Pingala Bank Connect er en integreret del af Pingalas tilbud. Det er derfor heller ikke korrekt, at komponenten slet ikke er omfattet af tilbuddet. Betegnelsen ”add-on-komponent” skal ikke forstås sådan, at komponenten skal tilkøbes. Det forhold, at Pingala Bank Connect ikke er særskilt prissat i underbilag 9b, understøtter efter KL’s opfattelse, at anvendelsen af komponenten er indeholdt i Pingalas tilbud.

Hvis det senere måtte vise sig, at Pingala har tilbudt en underlicenseret løsning, eller at KL’s forretningsmæssige behov faktisk ikke kan opfyldes med det tilbudte antal brugere eller de tilbudte licenser, vil dette være et kontraktretligt spørgsmål. En sådan misligholdelse må i givet fald sanktioneres efter kontraktens misligholdelsesbeføjelser, jf. kontraktens punkt 27, men gør ikke tilbuddet ukonditionsmæssigt på tildelingstidspunktet.

Pingalas tilbud forekommer ikke unormalt lavt efter udbudslovens § 169, stk. 1. Det er ordregiver, der vurderer, om et tilbud forekommer unormalt lavt, og vurderingen beror på et konkret skøn, hvor der kan tages hensyn til opgaven, brancheforhold, markedets prisniveau, tidligere udbud og andre relevante forhold. Der er ikke i udbudsloven eller forarbejderne fastsat en nærmere definition af, hvornår et tilbud forekommer unormalt lavt. Det følger af EU-Domstolens og klagenævnets praksis, at ordregiver har et forholdsvis frit skøn, jf. bl.a. klagenævnets kendelser af 26. oktober 2022, ATKI A/S mod Odense Kommune, og 19. december 2023, Mediq Danmark A/S mod SKI. En stor spredning i de tilbudte priser er ikke i sig selv tilstrækkelig til, at et tilbud må anses for unormalt lavt, jf. bl.a. klagenævnets kendelser af 22. august 2023, Roche Diagnostics A/S mod Region Sjælland, og 6. marts 2020, Aktieselskabet Carl Christensen mod Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse.

KL har foretaget en grundig evaluering af tilbuddene, herunder af de tilbudte prislister, og KL var bistået af en teknisk rådgiver med ekspertise i implementering af ERP-systemer og bredt markedskendskab. Hverken KL eller KL's rådgiver fandt Pingalas tilbud unormalt lavt. KL havde desuden indsigt i markedspriser fra flere leverandører af ERP-systemer fra KL's tidligere, annullerede indkøb i 2024 under SKI 02.06. Erfaringerne herfra viste, at Pingalas evalueringstekniske pris lå ca. midt i markedet, mens twodays pris var markant højere end det næstdyreste tilbud og ca. tre gange højere end det billigste tilbud. Sammenholdes priserne i det påklagede og det tidligere indkøb, er der snarere tale om, at twodays tilbud var usædvanligt højt, end at Pingalas tilbud var unormalt lavt. Twodays tilbud var i begge indkøb 22-23 mio. kr. højere end Pingalas tilbud.

Prisforskellen mellem twoday og Pingala skal ses i lyset af, at tilbuddene omfatter to forskellige ERP-systemer. Twodays system indeholder som udgangspunkt mindre funktionalitet end Pingalas system og har derfor en lavere pris pr. bruger, men twoday har til gengæld været nødt til at inkludere licenser til flere tilføjelsesprogrammer for samlet at opfylde kravene. Dette kan øge de samlede omkostninger til licenser, vedligeholdelse og integrationer. Pingalas system tilbyder større fleksibilitet og kan i højere grad tilpasses specifikke forretningsbehov uden dyre og tidskrævende kodeændringer eller integrationer med tilføjelsesprogrammer. Disse forskelle udgør naturlige forklaringer på prisforskellen mellem tilbuddene.

KL havde derfor ikke pligt til at indhente en redegørelse fra Pingala efter udbudslovens § 169, stk. 1. Hverken twodays henvendelser til KL eller den store spredning mellem tilbudspriserne kan føre til et andet resultat.

Det bestrides, at det er et udbudsretligt krav, at alle omkostninger er indeholdt i de tilbudte priser. Uden for de tilfælde, der er nævnt i udbudslovens § 169, stk. 3, er ordregiver berettiget til at acceptere et tilbud med en pris, der måtte forekomme lav, og som er fastsat ud fra konkurrencemæssige hensyn, jf. bl.a. klagenævnets kendelse af 12. juli 2017, Tieto Denmark A/S mod Finansministeriets Koncern, også selv om tilbuddet måtte omfatte priselementer under kostpris.

Det bestrides også, at der er holdepunkter for, at twoday og Pingala har samme kostpris for de pågældende licenser, selv om Crayon måtte betjene begge virksomheder. De priser, der fremgår af twodays fremlagte oplysninger, er lavere end de priser, Pingala har tilbudt. Dette understøtter, at Pingalas licenspriser ikke i sig selv er unormalt lave.

#### Ad påstand 2

Twoday har gjort gældende, at Pingalas tilbud som følge af det under påstand 1 anførte er ukonditionsmæssigt, hvorfor KL's beslutning om at tildele kontrakten til Pingala skal annulleres.

KL har gjort gældende, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte KL's tilbudsevaluering, jf. påstand 1. Det følger videre heraf, at der ikke er grundlag for at tage påstand 2 om annullering af tildelingsbeslutningen til følge.

#### Ad påstand 3

Twoday har gjort gældende, at det er i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet, at antallet af unikke brugere ikke er fastlagt af ordregiver. Hvis ikke antallet af brugere fastlægges af KL, afgiver tilbudsgiverne ikke tilbud på det samme grundlag.

Både Pingala og twoday tilbød under udbuddet en løsning baseret på "Microsoft Dynamics 365", og det medfører, at antallet af brugere, antallet af

licenser og licensstrukturen vil være identisk, når alle krav i kravspecifikationen skal opfyldes.

Licensbetingelserne for "Microsoft Dynamics 365 Finance" giver ikke adgang til "rollebaseret" tilgang.

I "Microsoft Dynamics 365 Finance" er man enten bruger eller ikke-bruger. Derudover er "Microsoft Dynamics 365 Finance" et hierarkisk system, så man kan ikke både være superbruger og bruger.

To eller flere brugere kan ikke dele en licens i "Microsoft Dynamics 365 Finance".

KL har angivet en liste over typer af "Microsoft Dynamics 365"-licenser. Det er kun to af de opremsede licenstyper, der relaterer sig til "Finance" – en almindelig og en Premium. De øvrige licenser er irrelevante i forbindelse med "Microsoft Dynamics 365 Finance".

Pingala har lagt en forudsætning ind om, at der ikke er 165 brugere, eller at der tilbydes licenser til andre systemer for visse brugere, eller at visse brugere har flere roller.

Uanset hvilke forudsætninger, Pingala har lagt ind, må det have været på baggrund af en fortolkning af krav X10.1 om antallet af brugere. Antallet af brugere til et IT-system skal fastlægges af KL og ikke af tilbudsgiverne.

Antallet af brugere skal være det samme for alle tilbudsgivere, så konkurrencen i forbindelse med udbuddet sker på baggrund af antallet af konsulenttimer, add-ons, eget eller tredjemandsudviklede programmer, mv., men ikke på antallet af brugere og dermed licenser.

Udbudsmaterialet er derfor udformet på en måde, hvor det er uklart, hvor mange brugere, og dermed licenser, der skal have adgang til den tilbudte løsning. Udbudsmaterialet er derfor uegnet til at danne grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning.

KL har gjort gældende, at udbudsmaterialet er egnet til at danne grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning, og at KL ikke har været forpligtet til at fastlægge det præcise antal brugere, der skulle være indeholdt i tilbuddene.

Det følger af fast klagenevnspraksis, at ordregiver har et bredt skøn ved afgørelsen af, hvordan kontraktgenstanden skal defineres, og hvilke krav der stilles til ydelserne, jf. klagenevnets kendelse af 20. marts 2018, Tunstall A/S mod Københavns Kommune, Sundheds- og omsorgsforvaltningen og Socialforvaltningen, kendelse af 24. juni 2022, Krüger A/S mod Tønder Spildevand A/S, samt kendelse af 10. maj 2023, Filial af Trend Micro Emea Limited mod Region Hovedstaden. Det fremgår endvidere af disse kendelser, at klagenevnet ikke efterprøver dette skøn, men alene om grænserne for skønnet er overskredet, eller om der foreligger usaglige hensyn.

Tilbudsgiverne kunne opfylde KL's behov for antal brugere, uden at der var behov for yderligere optimering eller automatisering af KL's gældende arbejdsprocesser, ved at tilbyde licenser til mellem 100 og 165 brugere, afhængigt af den tilbudte licensstruktur.

Såfremt tilbudsgiverne på baggrund af oplysningerne i krav X10.2 og i kravspecifikationens "Bilag 1 - Dataudveksling", kunne tilbyde en løsning, der understøttede "en høj grad af automatisering af KL's arbejdsprocesser", jf. krav X1.10, der kunne nedbringe behovet for antallet af brugere, ville tilbudsgiverne kunne opfylde krav X10.1 med et lavere antal brugere end 100.

KL har således formuleret sine krav med henblik på at give tilbudsgiverne muligheden for at tilbyde den bedst mulige understøttelse af KL's forretningsmæssige behov, herunder ved understøttelse af yderligere automatisering.

På forhånd fastsatte krav til antallet af brugere eller licenser ville have begrænset tilbudsgivernes mulighed for at udnytte og sammensætte tilgængelige licensstrukturer og de tilbudte ERP-systemers automatiseringsmuligheder til at tilbyde et lavere antal brugere og dermed en lavere samlet pris.

Såfremt KL havde haft et ønske om, at de tilbudte løsninger skulle indeholde et bestemt antal brugere, skulle krav X10.1 være angivet som et "MK"-krav, der skulle opfyldes af tilbudsgiverne.

Krav X10.1 var et "K"-krav, hvor KL, som en del af formålet med udbuddet, havde givet markedet adgang til og mulighed for at optimere KL's nuværende licensstruktur. Dette kunne som nævnt ske ved tilbudsgivernes

funktionelle sammensætning af de tilbudte licenser og ved at nedbringe behovet for brugere ved automatisering og optimering af processerne i det tilbudte ERP-system.

Når twoday anfører, at krav X10.1 er ”åbent for fortolkning”, fordi det er ”uklart hvor mange brugere, der skal have adgang til den tilbudte løsning”, er der tale om en forkert udlægning af udbudsmaterialet og karakteren af ”K”-kravene.

Det fremgik af beskrivelsen af evalueringsgrundlaget for kvalitetskriterium 6) Rådgivning), som tilbudsgivernes opfyldelse af krav X10.1, Antal brugere, blev evalueret under, at det indgik som en del af tilbudsevalueringen, i hvilket omfang de tilbudte løsninger ”vurderes at optimere kundens standardsoftwareanskaffelse og -anvendelse”. At have ønske om, at brugen af it-systemer bidrager til mere effektive arbejdsgange, herunder som følge af automatisering, er både relevant og sagligt.

Det er helt sædvanligt ved indkøb som dette, at ordregiver ikke på forhånd fastlægger behovet for antallet af licenser, som ordregiver har brug for til varetagelse af opgaven. Det er op til de enkelte tilbudsgivere, der med kendskab til markedet, de forskellige ERP-løsninger og deres licensstrukturer har de bedste muligheder for at sammensætte et tilbud baseret på den mest optimale opgaveløsning og licensstruktur.

Twoday har selv baseret sit tilbud på en forudsætning om, at det var muligt at optimere på KL's processer og som afledt effekt heraf at optimere på anskaffelsen af licenser til KL's brugere. Således fremgår det af leverancebeskrivelsen i twodays tilbud, at ”Leverandøren har i den tilbudte løsning vurderet, på baggrund af Kundens krav X10.1, jf. Underbilag 3a, KL-kravspecifikation, at alle brugere skal licenseres med Essentials licensen. Leverandørens erfaring er dog, at der oftest er en større delmængde af brugere som kan benytte Team Member-licensen”.

Selvom twoday således har vurderet, at det er nødvendigt at anvende den såkaldte ”Business Central Essentials”-licens for at opfylde kravene i underbilag 3a, KL-kravspecifikation, har twoday på baggrund af sin ”erfaring” valgt at tilbyde en løsning, der omfatter 65 ”Business Central Essentials”-licenser og 100 af de mindre omfattende ”Business Central Team Member”-licenser.

TwoDay har erkendt, at det var muligt at optimere på KL's processer og dermed på de tilbudte licenser til brugerne, og TwoDay har også tilbudt en løsning, der er baseret på en sådan optimering.

Udbudsmaterialet har været klart og gennemsigtigt, idet det har været muligt for alle rimeligt oplyste og sædvanligt påpasselige tilbudsgivere at forstå, at antallet af brugere, der skulle tilbydes, ikke var fastlagt i udbudsmaterialet, men skulle oplyses af tilbudsgiverne på baggrund af tilbudsgivernes mulighed for ved hjælp af licenssammensætning og automatisering og optimering af KL's arbejdsprocesser at nedbringe behovet for antallet af brugere.

Ved at give tilbudsgiverne mulighed for at byde ind med forskellige licensstrukturer og for at automatisere og effektivisere KL's arbejdsprocesser, har KL med andre ord ønsket og forventet, at tilbudsgiverne kunne tilbyde løsninger med en højere kvalitet i ydelserne, end KL allerede havde, herunder ved en mere effektiv licensstruktur og øget automatisering.

Der er således ikke grundlag for at fastslå, at udbudsmaterialet mangler grundlæggende oplysninger i form af antallet af brugere, og at udbudsmaterialet som følge heraf ikke er egnet til at danne grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning.

Krav X10.1 er ikke et krav om unikke brugere, og kravet kunne opfyldes med mellem 100 og 165 brugere, idet antallet af brugere afhang af licensstrukturen for det tilbudte ERP-system. Hvis der er tale om et ERP-system, hvor licensstrukturen understøtter rollemæssigt sammenfald mellem licenserne, ville krav X10.1 kunne opfyldes ved at tilbyde 100 brugere til fakturahåndtering, hvoraf 50 af disse også er projektbrugere, og 15 af projektbrugerne også er superbrugere, altså samlet 100 brugere.

TwoDay har bestridt KL's beskrivelse af krav X10.1. TwoDay har i den sammenhæng gjort gældende, at hvis KL's beskrivelse er korrekt, "ville superbruger og projektbrugere ikke have nogen funktion – og hvis det var tilfældet, så var det jo ikke nødvendigt at angive dem som brugere".

Som det fremgår af KL's kravspecifikation, adskiller rollerne superbruger, projektbruger og bruger til fakturahåndtering sig fra hinanden for så vidt angår de funktioner i det udbudte ERP-system, som rollerne skal have adgang

til, hvor en superbruger skal have den mest omfattende adgang til funktionalitet, og en bruger til fakturahåndtering skal have den mest snævre adgang. På den baggrund er det ikke korrekt, at identifikation af rollerne superbruger og projektbruger er uden funktion.

Materialet er udarbejdet til professionelle leverandører med indsigt i ERP-systemer og markedets licensstrukturer. Det har derfor været muligt for alle rimeligt oplyste og sædvanligt påpasselige tilbudsgivere at forstå, at der ikke var fastsat krav om tilbud på et bestemt antal brugere, idet det nødvendige antal brugere afhang af bl.a. tilbudsgivernes licenssammensætning og -struktur.

TwoDay har misforstået KL's forretningsmæssige behov og dermed, hvad der udgør grundlæggende elementer i det konkrete indkøb.

Omfanget af fakturaer er fastsat af KL i kravspecifikationens krav X10.2, Datamængder nu, og bilag 1, Dataudveksling.

Såfremt KL havde været forpligtet til at fastsætte antallet af brugere, der skulle have adgang til systemet, ville KL afskære sig selv fra enhver optimering, som ville kunne opnås med yderligere automatisering af økonomistyring og fakturahåndtering ved hjælp af et moderne ERP-system, og som det kræver tilbudsgivernes kendskab til mulighederne i ERP-systemet at vurdere omfanget af.

KL har formuleret sine krav med henblik på at give tilbudsgiverne mulighed for at tilbyde den bedst mulige understøttelse af KL's forretningsmæssige behov, herunder ved understøttelse af yderligere automatisering.

KL's forretningsmæssige mål og behov kommer til udtryk bl.a. i opfordringskrivelsen, hvoraf fremgår, at KL ønsker at anskaffe "et virksomhedssystem, der skal understøtte økonomistyring og fakturahåndtering". Omfanget af disse aktiviteter var beskrevet i krav X10.2 og bilag 1, Dataudveksling.

I hver sektion med krav i KL's kravspecifikation fremgår endvidere en "Overordnet beskrivelse/målsætning", hvor KL har beskrevet, at KL ønskede "mulighed for en fremtidssikret løsning, så hvis de beskrevne processer kan gøres smartere end i dag, vil KL gerne have forslag til dette som en del af projektet", jf. eksempelvis sektion C. Kreditor. KL har ligeledes fastsat krav

vedrørende automatisering, jf. krav X1.10, som indgik i den kvalitative evaluering.

Det centrale forretningsmæssige behov for KL var således, at de tilbudte ERP-systemer understøttede effektiv økonomistyring og fakturahåndtering, herunder ved hjælp af øget automatisering, med henblik på håndtering af de i udbudsmaterialet beskrevne datamængder, jf. krav X10.2 og bilag 1, Dataudveksling.

Tilbudsgivernes kendskab til deres ERP-systemer er en forudsætning for at vurdere, i hvilket omfang de tilbudte ERP-systemer kan optimere og automatisere KL's økonomistyring og fakturahåndtering af de beskrevne datamængder, og dermed hvor mange brugere der skal have adgang til ERP-systemet for at behandle den anførte fakturavolumen. KL havde ikke denne indsigt ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet. Derfor var det ikke centralt for KL, om de tilbudte ERP-systemer kunne understøtte KL's processer med et bestemt antal brugere/medarbejdere, hvilket KL's krav til automatisering, jf. krav X1.10, og ønske om smartere processer, viser.

KL havde tilkendegivet dette, dels ved at krav X10.1, Antal brugere, var et "K"-krav, som blev evalueret under kvalitetskriterium 6) Rådgivning, og dels ved at der indgik særskilte krav til automatisering, jf. krav X1.10, og en overordnet målsætning om smartere processer.

Tilbudsgiverne skulle således tilbyde ERP-systemer, der kunne optimere og automatisere håndteringen af de beskrevne datamængder, herunder fakturaer. Det "grundlag", som tilbudsgiverne således skulle afgive tilbud på, var et ERP-system til håndtering af KL's fakturaer og de beskrevne datamængder.

Det er korrekt, at "det ikke kun er definerede mindstekrav, der kan være grundlæggende elementer", og at "et grundlæggende element behøver ikke være et af ordregiver defineret mindstekrav".

I denne sag gør twoday imidlertid gældende, at et forhold, som KL specifikt har angivet som et "K"-krav og dermed gjort til genstand for evaluering, udgør et grundlæggende element. Der er ikke tale om, at der er uenighed om, hvorvidt et forhold, der er angivet i prosatekst eller som et krav, der ikke konkurreres om, udgør et grundlæggende element eller ej.

Det følger af klagenævnets praksis, at ordregivere efter omstændighederne har mulighed for at foretage ændringer i krav, der er gjort til genstand for tilbudsevaluering, jf. eksempelvis kendelse af 22. februar 2023, Konsortiet HEMS Denmark mod Region Nordjylland m.fl., og kendelse af 12. januar 2022, Norsk Luftambulans AS mod Region Nordjylland m.fl. Heraf følger modsætningsvis, at forhold, der indgår i krav, som er gjort til genstand for tilbudsevaluering, ikke har karakter af grundlæggende elementer.

KL har ikke været forpligtet til at fastlægge det præcise antal brugere, der skulle være indeholdt i tilbuddene, og grundlaget for tilbudsgivernes afgivelse af tilbud var fyldestgørende beskrevet ved angivelsen af datamængder i udbudsmaterialet, jf. krav X10.2. KL's udbudsmateriale er bl.a. af den grund egnet til at danne grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning.

Som det fremgår, er det i kolonnen "Prioritet" anført, at der er tale om et "K"-krav, det vil sige et krav, der indgår i den kvalitative evaluering, og i kolonnen "Kriterium" er anført, at kravet henhører under kvalitetskriterium "6". Det må på den baggrund have stået klart for enhver rimeligt oplyst og sædvanligt påpasselig tilbudsgiver, at opfyldelsen af krav X10.1 indgik i evalueringen af kvalitetskriterium 6) Rådgivning, og at KL i den forbindelse ville evaluere de indkomne tilbud ud fra de i opfordringskrivelsen anførte evalueringskriterier.

Udbudsmaterialet mangler ikke grundlæggende oplysninger i form af antallet af brugere, eller ved udbudsmaterialets beskrivelse af, hvilke forhold og krav der indgik i den kvalitative evaluering af tilbuddene.

#### Ad påstand 4

Twoday har gjort gældende, at som følge af det anførte under påstand 3 skal KL's udbud af ERP-system annulleres, idet udbudsmaterialet ikke er egnet til at danne grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning, da grundlæggende oplysninger i form af antallet af brugere ikke er fastlagt af KL, og det derfor i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2, stk. 1, har været uklart for tilbudsgiverne, hvor mange brugere det pågældende IT-system skulle have.

KL har under henvisning til det ad påstand 3 anførte gjort gældende, at udbudsmaterialet er egnet til at danne grundlag for KL's tildelingsbeslutning,

og at der derfor ikke er grundlag for at tage twodays påstand 4 til følge. KL's konkrete indkøb skal som følge heraf ikke annulleres.

### Klagenævnet udtaler

#### Ad påstand 1

Twoday har gjort gældende, at KL har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2, stk. 1, ved at tildele kontrakten til Pingala, idet Pingalas tilbud efter twodays' opfattelse var ukonditionsmæssigt.

Efter udbudslovens § 159, stk. 2, kan en ordregiver alene tildele en kontrakt, hvis ordregiveren har verificeret, at tilbuddet opfylder de krav, der er fastsat i udbudsbekendtgørelsen og i det øvrige udbudsmateriale.

Efter udbudslovens § 159, stk. 3, skal ordregiveren i tvivlstilfælde foretage en effektiv kontrol af oplysningerne og dokumentationen i tilbuddet. Der påhviler imidlertid ikke ordregiveren en generel pligt til at efterprøve rigtigheden af alle oplysninger i et tilbud. Ordregiveren er som udgangspunkt berettiget til at lægge tilbudsgiverens oplysninger til grund, medmindre oplysningerne i tilbuddet er åbenbart urigtige, indbyrdes modstridende eller i øvrigt giver konkret anledning til tvivl om, hvorvidt tilbuddet opfylder udbudsmaterialets krav.

Ved vurderingen af, om et tilbud er ukonditionsmæssigt, er det afgørende tilbuddets indhold sammenholdt med udbudsmaterialets krav, således som disse krav objektivt må forstås.

Det følger endvidere af klagenævnets praksis, at tilbudsgiveren bærer risikoen for uklare formuleringer i sit tilbud. Hvis et tilbud indeholder et forbehold over for grundlæggende elementer, skal tilbuddet afvises. Hvis et forbehold ikke kan prissættes med rimelig sikkerhed, må det som udgangspunkt anses for et forbehold over for et grundlæggende element.

#### *Antal brugere og licenser*

Twoday har navnlig gjort gældende, at Pingalas tilbud er ukonditionsmæssigt, fordi tilbuddet ikke indeholder det nødvendige antal licenser til 165

brugere, og fordi Pingalas tilbud ikke kan opfylde kravspecifikationen inden for Microsofts licensvilkår.

Krav X10.1 er i kravspecifikationen angivet som et krav og ikke som et mindstekrav. Kravet angiver 15 superbrugere, 50 projektbrugere og 100 brugere til fakturahåndtering.

Forud for tilbudsfristen blev KL spurgt, om der ønskedes samlet 165 brugere. Af KL's svar fremgår, at der ønskedes 15 superbrugere, 50 projektbrugere og 100 brugere til fakturahåndtering, men at der ikke nødvendigvis var tale om unikke brugere, da der kunne være sammenfald afhængig af rollestruktur, og at 165 brugere samlet ville være et fint udgangspunkt.

Klagenævnet finder på den baggrund, at krav X10.1 ikke kan forstås som et krav om, at tilbudsgiverne skulle tilbyde licenser til 165 unikke brugere. Kravet må derimod forstås således, at den tilbudte løsning skulle kunne understøtte de angivne brugerroller og det funktionelle behov, der knyttede sig hertil. Udbudsmaterialet udelukkede ikke, at en bruger kunne have flere roller, eller at tilbudsgiverne kunne basere deres tilbud på forskellige licensstrukturer.

Det forhold, at Pingala tilbød en løsning, der licensmæssigt var sammensat på en anden måde end twodays løsning, og som ikke var baseret på 165 unikke brugere, kan derfor ikke i sig selv anses for et forbehold over for krav X10.1.

Klagenævnet har gennemgået Pingalas tilbud, herunder de dele af tilbuddet, der ikke er fremlagt for twoday, da oplysningerne er undtaget fra aktindsigt af hensyn til Pingalas forretningshemmeligheder. Gennemgangen giver ikke grundlag for at fastslå, at Pingalas tilbud efter sit indhold indeholder et forbehold over for krav X10.1, eller at tilbuddet i øvrigt klart forudsætter en licensmodel, som indebærer, at kravspecifikationen ikke kan opfyldes.

Klagenævnet finder således, at twoday ikke har godtgjort, at KL på evalueringstidspunktet var forpligtet til at tilsidesætte Pingalas egne oplysninger om kravopfyldelse eller anse tilbuddet for ukonditionsmæssigt. Twodays oplysninger om Microsofts licensvilkår og twodays beregninger af, hvilke licenser der er nødvendige, kan ikke føre til et andet resultat.

*Krav B4.3 om udsendelse af elektroniske fakturaer*

TwoDay har endvidere gjort gældende, at Pingalas tilbud indeholder et forbehold over for krav B4.3 om udsendelse af elektroniske fakturaer i gængse formater, herunder EDIFACT.

Klagenævnet har gennemgået Pingalas besvarelse af krav B4.3 og Pingalas løsningsbeskrivelse vedrørende udsendelse af fakturaer. Da de relevante dele af Pingalas tilbud indeholder oplysninger, som er undtaget fra aktindsigt, gengives tilbuddets konkrete formuleringer ikke nærmere.

Pingala har i kravskemaet angivet, at krav B4.3 opfyldes. Pingala har endvidere beskrevet, at den tilbudte løsning kan håndtere elektroniske fakturaformater, og at EDIFACT kan håndteres ved opsætning. Pingala har ikke angivet, at EDIFACT alene kan leveres mod særskilt betaling, et efterfølgende tilkøb eller en ændringsordre uden for tilbudssummen.

Klagenævnet finder på den baggrund, at der ikke er grundlag for at forstå Pingalas besvarelse som et forbehold over for krav B4.3. Det forhold, at et fakturaformat efter Pingalas beskrivelse kræver opsætning, kan ikke i sig selv sidestilles med et forbehold, når tilbuddet samlet må forstås sådan, at kravet opfyldes inden for den tilbudte løsning.

Det forhold, at Pingala i løsningsbeskrivelsen har anført en forventning om KL's konkrete anvendelse af et bestemt EDIFACT-format, kan heller ikke føre til et andet resultat. Efter tilbuddets samlede indhold må denne formulering forstås som en bemærkning om den forventede praktiske anvendelse og ikke som en begrænsning af Pingalas forpligtelse til at opfylde krav B4.3.

Klagenævnet finder derfor, at Pingalas tilbud ikke indeholder et forbehold over for krav B4.3.

*Krav C2.3 og Pingala Invoice Receiving*

TwoDay har gjort gældende, at Pingalas tilbud indeholder et forbehold over for krav C2.3, fordi Pingala i løsningsbeskrivelsen omtaler anvendelsen af en særskilt komponent til fakturamodtagelse.

Klagenævnet har gennemgået Pingalas tilbud, herunder de dele af tilbuddet, der ikke er fremlagt for TwoDay. Efter gennemgangen finder klagenævnet ikke grundlag for at fastslå, at Pingala har taget forbehold over for krav C2.3.

Klagenævnet lægger herved vægt på, at Pingala i tilbuddet har angivet, at krav C2.3 opfyldes, og at den omtalte komponent efter tilbuddets samlede indhold må anses for en del af Pingalas tilbudte løsning eller et middel til at understøtte denne løsning. Det er ikke godtgjort, at anvendelsen af komponenten kræver særskilt betaling uden for tilbudssummen, eller at KL ved antagelse af Pingalas tilbud ville være nødt til at foretage et yderligere indkøb for at opnå den krævede funktionalitet.

Klagenævnet finder derfor, at Pingalas tilbud ikke indeholder et forbehold over for krav C2.3.

#### *Krav B5, C3 og X2.7 samt Pingala Bank Connect*

TwoDay har endvidere gjort gældende, at Pingalas tilbud indeholder forbehold over for krav B5, C3 og X2.7, fordi Pingala har omtalt en særskilt bankintegrationskomponent.

Efter klagenævnets gennemgang af Pingalas tilbud finder klagenævnet ikke grundlag for at fastslå, at Pingala har taget forbehold over for disse krav. Pingala har i tilbuddet angivet, at de relevante krav opfyldes, og der er ikke i tilbuddet oplysninger, som klart viser, at den krævede funktionalitet alene kan leveres mod særskilt betaling eller ved et efterfølgende tilkøb uden for tilbudssummen.

Klagenævnet finder heller ikke, at TwoDay har godtgjort, at den af Pingala omtalte bankintegrationskomponent var nødvendig for, at krav B5, C3 eller X2.7 kunne opfyldes, eller at Pingalas tilbud i mangel af denne komponent ikke ville kunne opfylde kravene. Det forhold, at Pingala har beskrevet en komponent, som kan forbedre eller forenkle dele af løsningen, indebærer ikke i sig selv, at tilbuddet indeholder et forbehold.

Klagenævnet finder derfor, at Pingalas tilbud ikke indeholder forbehold over for krav B5, C3 eller X2.7.

#### *Unormalt lavt tilbud*

TwoDay har endelig gjort gældende, at KL burde have anset Pingalas tilbud for unormalt lavt og derfor burde have indhentet en redegørelse efter udbudslovens § 169.

Efter udbudslovens § 169, stk. 1, skal en ordregiver, der modtager et tilbud, som forekommer unormalt lavt, anmode tilbudsgiveren om en redegørelse for de priser og omkostninger, der indgår i tilbuddet.

Det beror på ordregiverens konkrete skøn, om et tilbud forekommer unormalt lavt. En betydelig prisforskel mellem de modtagne tilbud er ikke i sig selv tilstrækkelig til at fastslå, at ordregiveren var forpligtet til at iværksætte proceduren efter § 169.

Pingalas evalueringstekniske pris var væsentligt lavere end twodays. KL har imidlertid forklaret prisforskellen med bl.a. forskelle i de tilbudte ERP-systemer, licensstrukturer, tredjepartsprodukter, automatiseringsgrad og implementeringsindsats. Efter det foreliggende finder klagenævnet, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte KL's vurdering af, at Pingalas tilbud ikke fremstod som unormalt lavt på en måde, der udløste en pligt til at indhente en redegørelse efter udbudslovens § 169, inden KL kunne have afvist tilbuddet som unormalt lavt.

#### *Samlet vurdering af påstand 1*

Klagenævnet finder herefter, at twoday ikke har godtgjort, at Pingalas tilbud var ukonditionsmæssigt, eller at KL var forpligtet til at afvise tilbuddet.

Påstand 1 tages derfor ikke til følge.

#### Ad påstand 2

Twoday har nedlagt påstand om annullation af KL's tildelingsbeslutning af 2. april 2025.

Da påstand 1 ikke tages til følge, og da twoday ikke i øvrigt har godtgjort, at KL's tildelingsbeslutning er behæftet med en sådan retlig mangel, at der er grundlag for annullation, tages påstand 2 ikke til følge.

#### Ad påstand 3

Påstand 3 er nedlagt subsidiært i forhold til påstand 1.

Twoday har gjort gældende, at KL har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed ved at udforme udbudsmaterialet på en

måde, så det var uklart, hvor mange brugere og dermed licenser der skulle have adgang til den tilbudte løsning.

Klagenævnet finder, at krav X10.1 sammenholdt med KL's svar under udbudsprocessen gav tilbudsgiverne et tilstrækkeligt grundlag for at forstå, at KL ønskede en løsning, der kunne understøtte 15 superbrugere, 50 projektbrugere og 100 brugere til fakturahåndtering, men at der ikke nødvendigvis var tale om 165 unikke brugere. Det fremgik udtrykkeligt af svaret, at der kunne være sammenfald afhængig af rollestruktur.

Det forhold, at tilbudsgiverne som følge af forskellige ERP-systemer og licensmodeller kunne sammensætte deres tilbud forskelligt, indebærer ikke i sig selv, at udbudsmaterialet var uklart eller uegnet til at danne grundlag for en lige konkurrence. Udbuddet vedrørte standardsoftware, og materialet gav mulighed for forskellige tekniske og licensmæssige løsninger, forudsat at kravspecifikationen blev opfyldt.

Klagenævnet finder derfor, at udbudsmaterialet ikke var uklart på en måde, der er i strid med udbudslovens § 2.

Påstand 3 tages derfor ikke til følge.

#### Ad påstand 4

Da påstand 3 ikke tages til følge, er der ikke grundlag for at annullere KL's indkøb under det dynamiske indkøbssystem.

Påstand 4 tages derfor ikke til følge.

#### Herefter bestemmes

Klagen tages ikke til følge.

Twoday Danmark A/S skal betale sagsomkostninger til KL med 30.000 kr.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Johann Herzog