

K E N D E L S E

Viegand Maagøe A/S
(selv)

mod

Energistyrelsen
(indkøbschef Martin Koopmann Jensen, København)

Intervenient:
Immeo P/S
(selv)

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

Ved udløbet af fristen for anmodning om prækvalifikation den 30. september 2025 havde bl.a. Viegand Maagøe A/S ("VMA") og Immeo P/S ("Immeo") anmodet om prækvalifikation.

Energistyrelsen besluttede at prækvalificere fem virksomheder, herunder VMA og Immeo.

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

Den 26. november 2025 underrettede Energistyrelsen tilbudsgiverne om, at Immeo havde afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Den 5. december 2025 indgav VMA klage til Klagenævnet for Udbud over Energistyrelsen. VMA fremsatte ikke anmodning om, at klagen skulle tillægges opsættende virkning. Da klagen blev indgivet i standstill-perioden, var klagenævnet forpligtet til at tage stilling hertil, jf. klagenævnslovens § 12, stk. 2. Den 22. december 2025 besluttede klagenævnet ikke at tillægge klagen opsættende virkning, da betingelsen om uopsættelighed ikke var opfyldt.

VMA har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at Energistyrelsen har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincipperne i udbudslovens § 2 ved evalueringen af delkriteriet ”Drift og support”, idet Energistyrelsen har nedvurderet VMA’s tilbud med henvisning til forhold, der er direkte efterspurgt i udbudsmaterialet og udførligt beskrevet i tilbuddet, samt ved at tillægge betydning til et ikke-udmeldt delkriterium om intern vægtning mellem driftsopgaver. Denne fremgangsmåde er i strid med udbudslovens § 164 om kravet om, at tildelingskriterier skal være gennemsigtige, og § 165 om pligt til at oplyse vægtning af underkriterier, da Energistyrelsen reelt har anvendt en skjult prioritering inden for delkriteriet.

Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at Energistyrelsen har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincipperne i udbudslovens § 2 ved evalueringen af delkriteriet ”Udvikling”, idet Energistyrelsen dels har lagt afgørende vægt på, at VMA kun har uddybet én udviklingsopgave, selvom udbudsmaterialet ikke opstillede krav om brugen af udviklingsopgaver, dels har vurderet, at der ”savnes nytænkende løsninger” under udbredelse og fastholdelse, uanset at tilbuddet indeholder flere konkrete og innovative tiltag. Energistyrelsen har hermed anvendt en bedømmelse, der beror på uannoncerede kriterier og en åbenbart urigtig gengivelse af tilbuddet.

Påstand 3

Klagenævnet skal konstatere, at Energistyrelsen har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincipperne i udbudslovens § 2 ved evalueringen af underkriteriet ”Leverandørens team”, idet Energistyrelsen uberegtiget har lagt til grund, at VMA ikke har fremsendt CV’er for alle konsulentkategorier og samtidig tillagt dette forhold negativ vægt, uanset at udbudsmaterialet ikke opstiller et krav om CV for samtlige konsulentkategorier i prisbilaget. Klagenævnet skal endvidere konstatere, at Energistyrelsen har tillagt specifikke kompetencer særlig vægt, hvilket heller ikke fremgik af udbudsbetingelserne.

Påstand 4

Klagenævnet skal konstatere, at Energistyrelsen ved den samlede evaluering og tildelingsbeslutning har handlet i strid med udbudslovens § 2, og at beslutningen om at tildele rammeaftalen vedrørende videreudvikling og drift af Energi- og Bygningsanalysen (EBA) til Immeo derfor skal annulleres eller tilbagekaldes, jf. udbudslovens §170.

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

Klagenævnet har den 8. december 2025 meddelt Energistyrelsens kontrakt-part, Immeo, at det er muligt at intervenere i sagen, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 3.

Immeo har anmodet om tilladelse til at intervenere i sagen. Ved brev af 18. december 2025 har klagenævnet meddelt tilladelse til, at Immeo intervenserer i sagen til støtte for Energistyrelsen.

Sagens nærmere omstændigheder

I udbudsbetingelserne er anført bl.a.:

”4.1 Udvalgelse

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

...

6.1 Tildelingskriterium

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

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

Underkriterier	Vægtning (underkriterie)	Delkriterier	Vægtning (delkriterier)
Pris	30 %		
Kvalitet	40 %	Drift og support	50 %
		Udvikling	50 %
Leverandørens team	30 %		

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

6.2 Evalueringsmodel

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

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

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

...

6.2.2 Underkriteriet Kvalitet

Tilbudsgiverens samlede beskrivelse af underkriteriet kvalitet må maksimalt fylde 10 sider inkl. evt. figurer og illustrationer.

6.2.2.1 Delkriteriet Drift og support

Tilbudsgiver skal beskrive den tilbudte driftsorganisation, herunder hvordan driften og supporten af Energi- og Bygningsanalysen og den bagvedliggende database Athena, vil blive løst og håndteret.

Ordregiver vil i forbindelse med evalueringen af delkriteriet ligge vægt på, at den tilbudte driftsorganisation er effektiv og passer til ydelsen, samt at der er værdiskabende processer, som tager højde for datahåndtering, kvalitetssikring, dokumentation, opdatering af CMS og andre tekniske opgaver

6.2.2.2 Delkriteriet Udvikling

Tilbudsgiver skal beskrive, hvordan de generelt vil håndtere udviklingsarbejdet fremadrettet ift. metoder og tilgange. Beskrivelsen kan illustreres ud fra nedenstående kommende opgaver.

I 2026 er følgende udviklingsopgaver foreløbig planlagt:

- Fortsat udvikling af udpegningsfunktion, så offentlige bygningsejere nemt og effektivt kan udpege bygninger mhp. energirenovering jf. krav i energieffektivitetsdirektivets artikel 6
- Indhentning og udstilling af energiforbrugsdata fra BBR mhp. efterlevelse af målgruppens forskelligartede usecases
- Udvikling og tilpasning ift. nye brugergrupper, fx tværkommunale eller forskere
- Udforske potentialet for at segmentere i data og udarbejde analyser over tid, fx data fra BBR og energimærker
- Optimering af dataudtræksmuligheder og opfølgning på analyser.

Tilbudsgiver skal beskrive håndtering af udviklingen af Energi- og Bygningsanalysen med beskrivelse af arbejdsmetoder og -struktur, samt beskrivelse af relevante tilgange, der kan sikre udvikling af værktøjet herunder både fastholdelse og udbredelse af anvendelsen af Energi- og Bygningsanalysen.

Tilbudsgiveren skal beskrive, hvilken metodik der anvendes til at kvalitetssikre elementer af løsningen, eller hvis der anvendes specifikke metoder for at fremme innovative løsninger.

Ved evalueringen lægges der vægt på, at tilbudsgivers valgte metoder og tilgange sikrer en effektiv videreudvikling og fremtidssikring af Energi- og Bygningsanalysen, fx ved at fokusere på datavalidering og brugervenlighed, samt at disse understøtter høj kvalitet.

6.2.3 Underkriteriet Leverandørens team

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

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

Ordregiver vil i forbindelse med evalueringen af underkriteriet ligge vægt på at de tilbudte medarbejders kompetencer og erfaring med de oplyste ydelser i ... [bilag 1]. Kundens opgavebeskrivelse, som et team, sikrer høj kvalitet i tilbudsgivers løsning af opgaver under rammeaftalen.”

Af rammeaftalens bilag 1, Kundens opgavebeskrivelse, fremgår bl.a.:

”2. Indhold

Tilbudsgiver skal videreføre udviklingen af Energi- og Bygningsanalysen, varetage en række driftsopgaver og afvikle brugeraktiviteter på vegne af Energistyrelsen. Derudover skal tilbudsgiveren også stå for drift og videreudvikling af databasen bag Energi- og Bygningsanalysen, navngivet Athena. Det er et krav, at tilbudsgiveren bruger det allerede udviklede fundament for den videre udvikling, samt involverer både Energistyrelsen og brugerne i opgaveløsningen. ...

2.2. Teknisk support, datahåndtering og CMS

Tilbudsgiveren skal overvåge, at Energi- og Bygningsanalysen fungerer optimalt og sikre, at eventuelle fejl udbedres hurtigst muligt gennem kontakt med relevante dataleverandører m.v. Tilbudsgiveren skal derfor have en teknisk og datamæssig forståelse, som sætter tilbudsgiveren i stand til at identificere fejl og mangler og kommunikere disse problemstillinger videre til relevante dataleverandører m.v. Derudover er en vigtig driftsopgave kontinuerlig dokumentation af løsningen. Alle non-funktionelle krav er oplyst i Bilag F.

Energi- og Bygningsanalysen er bygget i CMS'et Drupal 11.4. Tilbudsgiveren skal stå for løbende CMS-opdatering af Energi- og Bygningsanalysen forventeligt i Drupal.

Tilbudsgiveren skal sikre sammenhæng mellem indhold på Energi- og Bygningsanalysen og brugernes behov.

2.3. Målgrupper

...

Energistyrelsen har nedsat et Advisory Board bestående af eksterne parter, hvor Energistyrelsen selv er formand. Advisory Board har fire faste årlige møder, hvor bl.a. udviklingsopgaver drøftes. Tilbudsgiveren deltager i møderne som teknisk leverandør på Energi- og Bygningsanalysen.

...

2.7. Forventninger til udvikling

...

Tilbudsgiveren skal kunne sammensætte et team i udviklingsarbejdet, der kan arbejde i et krydsfelt mellem IT-udvikling, datahåndtering og brugervenlighed.

...

3. Organisation

Udvikling og driften af Energi- og Bygningsanalysen og Athena skal forankres i et miljø med solid erfaring og faglig viden om IT-udvikling, datahåndtering, brugervenlighed og -support, digitalt design og håndtering af CMS, herunder Drupal. Derudover skal leverandøren kunne redegøre for at tilrettelægge processer og arbejde, så det imødekommer ordregivers processer og arbejde.

...

4. Samarbejde

...

Tilbudsgiveren skal hvert år i samarbejde med Energistyrelsen udarbejde en udviklingsplan for Energi- og Bygningsanalysen, som et fælles styringsværktøj, der skal indeholde en plan for udviklingsaktiviteter, målsætning og succeskriterier. Udviklingsplanen præsenteres og drøftes med Advisory Board for Energi- og Bygningsanalysen.

Tilbudsgiveren står for kvalitetssikring af kampagnemateriale fra data-segmentering til opsætning af indhold på Borger- og Virksomhedssider og udformning af brevskebelon, på baggrund af materiale leveret af Energistyrelsen.”

Af rammeaftalens bilag 2, Leverandørens priser, fremgår bl.a.:

”

BILAG 2 LEVERANDØRENS PRISER

Tilbudsgiver skal udfylde alle gule felter

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

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

”

Af VMA's tilbud fremgår bl.a.:

”Drift og support

...

Teknisk support

...

Vi planlægger og gennemfører løbende opdateringer af platformen og dens komponenter, så både Drupal CMS og underliggende moduler altid er ajour. Samtidig har vi fokus på IT-sikkerhed med faste rutiner for patching, adgangsstyring, logning og sårbarhedstest.

...

Hver gang der foretages ændringer i data, struktur eller funktionalitet, opdateres relevante afsnit i dokumentationen, så alle parter til enhver tid har et klart overblik over løsningens stand. Vi administrerer relevante data- og softwarelicenser på vegne af Energistyrelsen – inklusive dokumentation, fornyelser og transparens i omkostninger – så leverancerne altid er lovligt forankret og operationelt dækket.

Vi opfylder Energistyrelsens krav til tilgængelighed, sikkerhed, vedligeholdelse og dokumentation. Derudover sikrer vi fuld sporbarhed og data-integritet gennem veldokumenterede drifts- og supportprocesser. Det skaber transparens og muliggør effektiv fejlfinding og vidensdeling. På den måde opnår vi en stabil, sikker og veldokumenteret drift, der kan danne et solidt grundlag for fremtidig udvikling.

...

Udbredelse og fastholdelse

...

Fastholdelse

...

4. Digitalt forum

Vi foreslår at etablere et digitalt forum, fx en LinkedIn-gruppe, hvor brugerne kan dele erfaringer, idéer og udfordringer på tværs af organisationer. Formålet er at skabe en mere dynamisk videndeling, hvor brugerne hjælper og inspirerer hinanden, udvikler nye idéer til aktiv anvendelse og bidrager til forbedringer af værktøjet. Et digitalt forum vil supplere de øvrige kontaktflader og skabe dynamisk dialog.

Udbredelse

Den potentielle brugerskare for Energi- og Bygningsanalysen er begrænset, hvorfor udbredelse i høj grad handler om at være dér, hvor brugerne allerede er aktive.

Vi foreslår derfor at arbejde med allerede etablerede faglige netværk, som er drivkraften i kommunernes og bygningsejernes klimaindsats, herunder deltage på relevante konferencer og netværksdage. Et vigtigt eksempel på en netværksindsats er Klimaalliancen, hvor medarbejdere fra hele landet mødes om erfaringsudveksling og fælles læring. Gennem samarbejde om oplæg, erfaringsmøder og tematiske sessioner kan vi udbrede kendskabet til Energi- og Bygningsanalysen og inspirere nye brugere til anvendelse.

Et andet eksempel er at deltage i lukkede eller åbne grupper om grøn omstilling, bæredygtighed og offentlig forvaltning på Facebook eller LinkedIn, hvor målgruppen er og søger fagnyheder og inspiration. I forlængelse heraf og aktiveringstiltag 4, anbefaler vi at arbejde aktivt med målrettede annoncer og opslag på LinkedIn, der kan skabe øget opmærksomhed om Energi- og Bygningsanalysen til nye brugere.

Organisering af indsatsen

...

Teamet bringer både indsigt i målgruppens hverdag og solid erfaring med data, analyser og brugeradfærd i spil. Sammen med Energistyrelsen tilpasser vi løbende indsatsen ud fra feedback, brugsmønstre og erfaringer fra tidligere forløb, så indsatsen hele tiden rammer rigtigt og skaber størst mulig effekt.”

VMA fremsendte med sit tilbud syv CV'er, der dækkede medarbejderkategorierne ”Ekspert over 10 års erfaring”, ”Seniorkonsulent 5-10 års erfaring” og ”Konsulent 2-5 års erfaring”.

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

Den 7. november 2025 oplyste VMA følgende til Energistyrelsen:

”Ja, de resterende medarbejderkategorier vil også være tilgængelige i forbindelse med kontraktens opfyldelse. I vores vedlagte tilbud er det nøglemedarbejderne, der er fremsendt CV på.

Har du brug for, jeg vedsender yderligere? f.eks. CV på en juniorkonsulent og studentermedhjælper, som der pt. ikke er vedlagt CV på?”

Energistyrelsen besvarede ikke VMA's mail af 7. november 2025.

Af Energistyrelsens underretningsbrev af 26. november 2025 til VMA fremgår bl.a.:

”Evaluering af underkriteriet ”Kvalitet” (40 % vægtning)

Delkriteriet Drift og support (50 % vægtning)

Delkriteriet ”Drift og support” er i blevet evalueret på grundlag af de i udbudsbetingelsernes punkt 6.2.2.1. beskrevne parametre for evaluering af delkriteriet.

Immeo

Immeo får 8 point og opnår den bedst mulige opfyldelse af delkriteriet. Den tilbudte driftsorganisering fremstår effektiv, især beskrivelsen af processen for håndtering af hændelser og brugerbesvarelser er fyldestgørende. Yderligere kan tilbudsgivers tilgang vedr. vedligeholdelse og opdateringer, herunder datavalidering og dokumentation, fremhæves positivt.

Viegand Maagoe

Viegand Maagoe får 7 point og opnår en glimrende/fortrinlig opfyldelse af delkriteriet.

Den tilbudte driftsorganisation fremstår robust og effektiv. Tilbudsgivers fremstilling af datahåndtering og kvalitetssikring fremstår klart beskrevet og relevant. Ordregiver savner endnu tydeligere værdiskabende processer vedr. dokumentation og opdatering af CMS fremfor afsnit om betjening af Advisory Board og Kvalitetssikring af kampagnemateriale, der fremstår mindre relevante.

...

Delkriteriet Udvikling (50 % vægtning)

Delkriteriet ”Udvikling” er i blevet evalueret på grundlag af de i udbudsbetingelsernes punkt 6.2.2.2. beskrevne parametre for evaluering af delkriteriet.

Immeo

Immeo får 7 point og opnår en glimrende/fortrinlig opfyldelse af delkriteriet.

I tilbuddet er tilbudsgivers udviklingsmetode overbevisende beskrevet særligt i forhold til kvalitetssikring. Det er højt vægtet, at tilgangen er brugercentreret, og at der er opstillet relevante refleksioner vedr. de i udbudsmaterialet oplyste udviklingsopgaver for Energi- og Bygningsanalysen i 2026.

Viegand Maagoe

Viegand Maagoe får 6 point og opnår en god/meget tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet.

Tilbudsgivers beskrivelse af en agil tilgang og udviklingsproces fremstår relevante og effektive. Der savnes nytænkende løsninger eller innovative metoder, fx under afsnittet vedr. udbredelse og fastholdelse. Derudover har tilbudsgiver valgt at gå i dybden med en mulig udviklingsopgave for 2026, navnlig udvikling af en forskeradgang, hvilket fint demonstrerer en udviklingsproces, dog kunne yderligere eventuelle udviklingsopgaver med fordel være beskrevet.

...

Underkriteriet Leverandørens team (30 % vægtning)

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

Immeo

Immeo får 8 point og opnår den bedst mulige opfyldelse af underkriteriet. Immeo har leveret den bedst mulige opfyldelse af underkriteriet leverandørens team, idet de vedlagte CV’er på tilbudsgiverens medarbejdere fremstår erfarne ift. opgavebeskrivelsen og særligt, at teamet vurderes til at være afbalanceret ift. nyttiggørelse af kompetencer i opgaveløsningen og på tværs af aktuelle medarbejderkategorier.

Viegand Maagoe

Viegand Maagoe får 7 point og opnår en glimrende/fortrinlig opfyldelse af underkriteriet.

Tilbudsgivers beskrivelse af deres team bedømmes til at være en glimrende opfyldelse af kriteriet leverandørens team. Det vurderes, at teamet har en bred kompetenceramme, dog ville yderligere IT-kompetencer

vægtes positivt. Det trækker ned, at tilbudsgiver ikke har fremsendt CV'er for alle konsulentkategorier (undtagen studentermedhjælper).

...

Samlet evaluering

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

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

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

”

Parternes anbringender

Ad påstand 1

VMA har gjort gældende, at Energistyrelsen har indført en intern prioritering eller vægtning mellem driftsopgaverne, som ikke fremgår af udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.2.1 eller af bilag 1, Kundens opgavebeskrivelse.

Ifølge udbudsmaterialet, herunder bilag 1, Kundens opgavebeskrivelse, indgår både betjening og understøttelse af Advisory Board og bistand til og kvalitetssikring af kampagnemateriale som en del af den løbende drifts- og supportopgave for Energi- og Bygningsanalysen.

I underretningsbrevet har Energistyrelsen ved evalueringen af VMA's tilbud karakteriseret disse elementer som ”mindre relevante”. Energistyrelsen har samtidig lagt vægt på, at der savnes ”processer vedr. dokumentation og opdatering af CMS”.

Ifølge udbudsbetingelserne vil Energistyrelsen ved evalueringen lægge vægt på, at driftsorganisationen er effektiv og har værdiskabende processer for bl.a. datahåndtering, kvalitetssikring, dokumentation og opdatering af CMS,

men der er intet grundlag for at anse nogle driftsopgaver som vigtigere end andre.

Energistyrelsen har derved overtrådt gennemsigtighedsprincippet, da tilbudsgiverne ikke på forhånd har haft mulighed for at indrette deres tilbud efter en sådan uskreven intern vægtning. Ifølge udbudslovens § 165 skal ordregiver angive, hvordan underkriterier vægtes, og denne pligt må også omfatte, at væsentlige prioriteringer inden for et delkriterium er gennemsigtige og kommunikeres åbent.

VMA's tilbud indeholder en gennemgang af netop de elementer, som Energistyrelsen har efterlyst, herunder løbende opdatering og vedligeholdelse af Drupal CMS og underliggende komponenter, klare processer for dokumentation, sporbarhed, sikkerhed og driftsrutiner og løbende opdatering af dokumentation ved ændringer i data, struktur eller funktionalitet.

Energistyrelsens begrundelse for den lave pointtildeling hviler derfor på en urigtig – eller i hvert fald åbenlyst ufuldstændig – gengivelse af indholdet i VMA's tilbud. VMA har – bl.a. i afsnittene om drift, support og organisation – også beskrevet en række tiltag, der understøtter netop den vidensdeling og dokumentation, som Energistyrelsen efterspørger.

Når Energistyrelsen nedtoner opgaver, der efter udbudsmaterialet er en integreret del af driften (Advisory Board, kampagnemateriale), og tillægger beskrivelser af CMS-opdatering og dokumentation mere vægt end de andre opgaver, der er del af driften, medfører det en evaluering på grundlag af andre eller ændrede præmisser end dem, der er beskrevet i udbudsmaterialet, og en åbenbart forkert bedømmelse af, hvor godt VMA's tilbud opfylder delkriteriet.

Energistyrelsen har gjort gældende, at styrelsen ikke har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved evalueringen af delkriteriet ”Drift og support”.

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

Evalueringen af VMA's tilbud er sket i overensstemmelse med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed samt den fastsatte evalueringsmodel. Energistyrelsen har ikke overskredet grænserne for ordregivers vide skøn ved den kvalitative evaluering.

Det fremgår af begrundelsen for Energistyrelsens pointtildeling til VMA's tilbud, at Energistyrelsen "savner endnu tydeligere værdiskabende processer vedr. dokumentation og opdatering af CMS". Det fremgår derimod ikke, at VMA efter Energistyrelsens opfattelse slet ikke har angivet processer vedrørende dokumentation og opdatering af CMS. Energistyrelsen har ved evalueringen skønnet, at de angivne processer vedrørende dokumentation og opdatering af CMS var til stede, men at disse kunne have været endnu tydeligere.

De angivne processer har således ikke trukket ned i evalueringen, men det er Energistyrelsens vurdering, at der skal mere til at trække bedømmelsen yderligere op til den bedst mulige bedømmelse af delkriteriet.

VMA har opnået 7 ud af 8 mulige point for delkriteriet. VMA har således opnået den næstbedste bedømmelse for delkriteriet, men det er Energistyrelsens vurdering, at de angivne processer ikke var tilstrækkeligt udfoldet til at udgøre den "bedst mulige opfyldelse af kriteriet".

Når Energistyrelsen specifikt nævner Advisory Board og kvalitetssikring af kampagnemateriale i sin evaluering, skyldes det, at disse afsnit i tilbuddet ikke reelt indeholder yderligere, end hvad der er beskrevet af Energistyrelsen i opgavebeskrivelsen. I afsnittet "Betjening af Advisory Board" beskriver VMA i hovedsagen alene Advisory Boards rolle. I afsnittet "Kvalitetssikring af kampagnemateriale" har VMA i hovedsagen omskrevet opgavebeskrivelsen. Dette er årsagen til, at Energistyrelsen har anset afsnittene som værende af mindre betydning og bemærket, at tilbuddet i stedet med fordel kunne have indeholdt yderligere kvalitative forhold som f.eks. uddybning af processer vedrørende dokumentation og opdatering af CMS.

Det er således ikke korrekt, at Energistyrelsen har foretaget en intern prioritering eller vægtning mellem driftsopgaverne.

Ad påstand 2

VMA har gjort gældende, at Energistyrelsen har krævet, at beskrivelsen i udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.2.2 skulle illustreres ud fra de eksemplificerede kommende opgaver – ikke blot ”kunne” beskrives, og Energistyrelsen har anvendt et skjult underkriterium om antal udviklingsopgaver, hvor antallet af opgaver har vægtet positivt. Endvidere har Energistyrelsen foretaget en åbenbart urigtig vurdering af, om VMA’s tilbud indeholdt nytænkende og innovative metoder under udbredelse og fastholdelse, og Energistyrelsen har lagt vægt på tilstedeværelsen af innovative metoder som et selvstændigt evalueringsskriterium, selv om dette ikke fremgår af udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.2.2.

Ifølge udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.2.2 skulle tilbudsgiverne beskrive udviklingsmetode og tilgang, hvilket kunne illustreres gennem konkrete, mulige udviklingsopgaver for 2026. Det fremgår ikke af udbudsmaterialet, at det var et krav – eller en positiv evalueringsskriterium – at der blev beskrevet flere udviklingsopgaver. Der var heller ikke fastsat nogen skala, hvor antallet af eksempler i sig selv udløste en højere karakter. Udbudsbetingelserne angiver alene, at beskrivelsen ”kan illustreres ud fra nedenstående kommende opgaver”, hvorefter der var oplyst en række planlagte udviklingsopgaver for 2026. Det fremgår ikke, at tilbudsgiverne skulle behandle alle disse opgaver eller flere af dem. Tilbudsgiverne kunne dermed vælge, hvordan den generelle tilgang bedst blev illustreret.

VMA valgte bevidst at illustrere udviklingsprocessen gennem én konkret og stærkt relevant case (”forskeradgang”), som følger en tydeligt faseopdelt og brugernær proces (indsigt og målgruppeforståelse, prototype, test og iteration med forskningsmiljøer, specifikation og dokumentation, udvikling/test/lan- cering og overgang til drift). Denne case blev uddybet netop for at demonstrere en fuld udviklingsproces fra idé til drift, og den er i tråd med opgave- beskrivelsens fokus på at understøtte forskningsmiljøer og fremme videre brug af Energi- og Bygningsanalysens data. En sådan metodeorienteret dybdeillustration gav et solidt grundlag for at vurdere VMA’s udviklingskompe- tencer – særligt henset til, at VMA allerede er i gang med at levere på de øvrige nævnte kommende opgaver, hvorfor VMA ikke havde illustreret ny- tænkning ved at beskrive disse.

Når Energistyrelsen lægger VMA til last, at der ”kun” er gået i dybden med én udviklingsopgave og udtrykkeligt anfører, at ”yderligere eventuelle ud-

viklingsopgaver med fordel [kunne] være beskrevet”, anvender Energistyrelsen et kriterium om antal udviklingsopgaver, som ikke fremgår af udbudsmaterialet. Dette udgør et skjult underkriterium i strid med gennemsigtighedsprincippet, jf. udbudslovens § 2.

Hertil kommer, at Energistyrelsen ved evalueringen har lagt vægt på, at der ”savnes nytænkende løsninger eller innovative metoder, fx under afsnittet vedr. udbredelse og fastholdelse”, selvom VMA’s tilbud indeholder en række konkrete og nyskabende tiltag med hensyn til udbredelse og fastholdelse, bl.a. et digitalt forum til dynamisk videndeling og fælles udvikling af anvendelser, aktivering af relevante faglige netværk og grupper, herunder Klimaalliancen, og aktiv brug af cases, erfaringsudveksling og feedback til at udvikle værktøjet og øge anvendelsen.

Disse tiltag er klart innovative greb målrettet mod at forankre og sprede brugen af Energi- og Bygningsanalysen, og det kan derfor ikke konkluderes, at der ”savnes nytænkende løsninger eller innovative metoder”. Energistyrelessens vurdering bygger således på en åbenbart urigtig bedømmelse af tilbudet.

Den foreslåede anvendelse af LinkedIn vil også være rettet mod nye potentielle brugere (brugertyper), da det ikke blot er eksisterende brugere, der er på LinkedIn, men også potentielle nye brugere. Hermed vil LinkedIn aktivt kunne bruges til udbredelse af kendskabet til Energi- og Bygningsanalysen for nye, relevante brugere.

Udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.2.2 opstiller ikke ”nytænkning” eller ”innovative metoder” som et evalueringsparameter i sig selv. Det er alene angivet, at sådanne metoder kan beskrives, såfremt de anvendes. Når Energistyrelsen lægger negativ vægt på, at sådanne metoder ”savnes”, er det i strid med gennemsigtighedsprincippet og udtryk for en udvidelse af evalueringsgrundlaget.

Energistyrelsen har ved evalueringen af Immeos tilbud bl.a. fremhævet, at virksomheden har ”opstillet relevante refleksioner vedr. de i udbudsmaterialet oplistede udviklingsopgaver for Energi- og Bygningsanalysen i 2026”. Dette giver indtryk af, at Energistyrelsen reelt har præmieret en gennemgang af de oplistede udviklingsopgaver én for én, uden at dette har været meldt ud

som et evalueringsparameter, frem for den dybe, metode-orienterede opgavebeskrivelse, som VMA har leveret.

Energistyrelsen har gjort gældende, at styrelsen ikke har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved evalueringen af delkriteriet ”Udvikling”.

Det fremgår af udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.2.2 om evaluering af delkriteriet ”Udvikling”, at tilbudsgiverne skulle beskrive, hvordan tilbudsgiverne generelt ville håndtere udviklingsarbejdet i forhold til metoder og tilgange, og at beskrivelsen kunne illustreres ud fra de angivne udviklingsopgaver planlagt for 2026. Videre fremgår det, at hvis tilbudsgiverne anvendte specifikke metoder for at fremme innovative løsninger, skulle dette beskrives.

Der ligger heri ikke et krav om at inddrage de oplyste udviklingsopgaver i udbudsbetingelserne, herunder heller ikke et bestemt antal udviklingsopgaver, i tilbuddet. Det var dermed op til tilbudsgiverne at vurdere, om og i hvilket omfang de ville inddrage udviklingsopgaver, herunder de allerede planlagte, i tilbuddet.

Energistyrelsen lagde vægt på, at VMA’s valgte metoder og tilgange sikrer en effektiv videreudvikling og fremtidssikring af Energi- og Bygningsanalysen, og at disse understøtter høj kvalitet. Det skal ikke forstås som et yderligere krav, at Energistyrelsen i underretningsbrevet til VMA anførte, ”dog kunne yderligere eventuelle udviklingsopgaver med fordel være beskrevet”. Det er derimod en påpegning af, at den beskrevne udviklingsopgave ikke gav tilstrækkelig indsigt i VMA’s valgte metoder, og at VMA kunne have gjort yderligere for at opnå en bedre karakter.

Udbudsbetingelserne angiver udtrykkeligt, at tilbudsgiverne skulle redegøre for metoder og tilgange til det fremadrettede udviklingsarbejde, og at tilbuddet kunne beskrive specifikke metoder til at fremme innovative løsninger. Det fremgår desuden udtrykkeligt, at Energistyrelsen ville lægge vægt på tilbudsgivernes valgte metoder og tilgange. Det har således været kendeligt for tilbudsgiverne, at beskrivelser af eventuelle innovative løsninger ville indgå i evalueringen af, om tilbudsgivers valgte metoder og tilgange sikrer en effektiv videreudvikling og fremtidssikring af Energi- og Bygningsanalysen, samt hvorvidt de understøtter høj kvalitet.

Innovative løsninger er således ikke et ”uannonceret” underkriterium eller en ”udvidelse af evalueringsgrundlaget”, men et element der indgår i vurderingen af, om de beskrevne metoder og tilgange fremmer effektiv videreudvikling og fremtidssikring samt understøtter høj kvalitet.

VMA har gentagne gange i sit tilbud fremhævet innovation, og undertitlen på tilbuddet er ”Drift, support, udvikling og innovation”. VMA har således som minimum i tilbudsudarbejdelsen tilstræbt at fremstå innovativt.

De initiativer, som VMA har beskrevet i sit tilbud, vedrører overvejende klassiske kommunikations- og udbredelsestiltag, herunder etablering af et digitalt forum (eksempelvis oprettelse af en LinkedIn-gruppe), deltagelse i eksisterende faglige netværk, konferencer og erfaringsudvekslingsfora samt målrettet brug af sociale medier.

Tiltagene er generelt formulerede og tager udgangspunkt i allerede udbredte og velkendte platforme og arbejdsformer. Initiativerne indebærer ikke nye metoder, nye teknologiske greb eller nye organisatoriske tilgange til opgaveløsningen, men sigter mod at styrke engagement og synlighed gennem kanaler og formater, som allerede er almindeligt anvendte i den offentlige sektor.

Af de beskrevne initiativer til udbredelse er det kun indsatsen på LinkedIn, som ikke allerede anvendes. LinkedIn anses af Energistyrelsen ikke som en platform, som vil række ud over de eksisterende brugere. Det er derfor Energistyrelsens vurdering, at initiativerne ikke har en tilstrækkelig grad af innovation til andet end at fastholde det eksisterende segment. Dette understøttes også af, at VMA skriver ”Den potentielle brugerskare ... er begrænset, hvorfor udbredelse i høj grad handler om at være dér, hvor brugerne allerede er aktive.”

De foreslåede initiativer kan således ikke karakteriseres som innovative løsninger eller metoder. Det lå klart inden for Energistyrelsens vide skøn ved den kvalitative evaluering at anføre, at der ”savnes nytænkende løsninger eller innovative metoder”.

Energistyrelsen har ikke stillet krav om, at udviklingsarbejdet skulle illustreres ud fra de planlagte udviklingsopgaver eller et vist antal udviklingsopgaver. Energistyrelsen har heller ikke angivet i underretningsbrevet til VMA, at der skulle beskrives flere af de planlagte udviklingsopgaver.

Det har ikke trukket ned i evalueringen, at VMA kun har anvendt én af de angivne udviklingsopgaver. Den angivne udviklingsopgave er dog alene overordnet beskrevet.

Det kunne potentielt have trukket yderligere op, hvis anvendelsen af yderligere udviklingsopgaver (de anførte planlagte udviklingsopgaver eller andre) havde bidraget til yderligere demonstrering af, at de valgte metoder og tilgange sikrede effektiv videreudvikling og fremtidssikring af Energi- og Bygningsanalysen samt høj kvalitet. Energistyrelsens vurdering er, at der skal mere til at trække bedømmelsen yderligere op til den bedst mulige bedømmelse af delkriteriet.

Energistyrelsen har således ikke anvendt et skjult underkriterium vedrørende antallet af udviklingsopgaver. Energistyrelsens evaluering af delkriteriet ”Udvikling” har været inden for rammerne af ordregivers vide skøn.

Ad påstand 3

VMA har gjort gældende, at Energistyrelsen har lagt en fejlagtig og ikke-udmeldt forudsætning om krav til CV’er til grund, og at Energistyrelsen har tillagt IT-kompetencer særlig vægtning, hvilket ikke fremgår af udbudsmaterialet. Dette har været til ugunst for VMA, og Energistyrelsen har på den baggrund handlet i strid med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2.

Energistyrelsen har i underretningsbrevet til VMA anført, at yderligere IT-kompetencer ville være blevet vægtet positivt ved evalueringen af underkriteriet ”Leverandørens team”. Det fremgår ikke af udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.3, at nogle kompetencer vægtes mere positivt end andre, og Energistyrelsen kunne derfor ikke ved evalueringen tillægge det betydning, om der var blevet tilbudt yderligere IT-kompetencer.

Ifølge udbudsmaterialet, herunder udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.3, var det de tilbudte medarbejdere og nøglepersoner, der skulle dokumenteres, bl.a. gennem CV’er, som skulle belyse kompetencer, erfaring og rollefordeling. Det fremgår udtrykkeligt, at tilbudsgiver skal vedlægge CV’er for ”relevante” medarbejderkategorier, jf. bilag 2a, Leverandørens priser, undtagen studen-

termedhjælper. CV'erne skulle ifølge udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.3 "rede-gøre for, hvordan medarbejderens kompetencer og erfaringer nyttiggøres med henblik på, at sikre et højt kvalitetsniveau i løsning af opgaver under rammeaftalen". Det er i samme punkt fastsat, at der maksimalt måtte vedlægges syv CV'er, som skulle dække det team, der løste opgaven. Der var derimod ikke krav om, at hver enkelt konsulentkategori i prisbilaget skulle være repræsenteret ved et konkret, navngivet CV.

Energistyrelsen har ved evalueringen af VMA's tilbud bl.a. anført, at "Det trækker ned, at tilbudsgiver ikke har fremsendt CV'er for alle konsulentkategorier (undtagen studentermedhjælper)". Af de syv oplyste nøglepersoner i VMA's team er fem personer meget stærke på IT-kompetencer, hvorfor bemærkningen synes uberettiget.

VMA fremsendte netop syv CV'er for de relevante nøglepersoner og centrale roller i teamet, herunder projektledelse, forretningslogik/data/arkitektur, teknisk programmering, UX/design og kommunikation. Disse CV'er dækker de kernemæssige kompetenceområder, som teamet skal bruge for at løse opgaven. På grund af begrænsningen i antal CV'er valgte VMA at prioritere, at der blev medsendt CV'er på de medarbejdere, der i videst muligt omfang sikrede et højt kvalitetsniveau i løsning af opgaver under rammeaftalen, hvilket var de mere erfarne og dermed toneangivende medarbejderkategorier, men ikke juniorkonsulenter. På baggrund af vægtningen i rammeaftalens bilag 2, Leverandørens priser, vurderede VMA, at det vægtede højere at levere CV på en ekstra konsulent i ekspertkategorien frem for en juniorkonsulent. Hvis det havde været muligt at levere yderligere CV'er end de syv, havde VMA også vedlagt et CV i juniorkategorien.

Energistyrelsens udsagn om, at der ikke er fremsendt CV'er for alle konsulentkategorier, hviler således på en egen fortolkning af udbudsmaterialet, hvor Energistyrelsen sidestiller prisbilagets medarbejderkategorier med et krav om særskilt CV pr. kategori – et krav, der ikke fremgår eksplicit af udbudsmaterialet.

Energistyrelsen har ikke i udbudsbetingelserne angivet, at manglende CV for en kategori ville føre til afvisning af tilbuddet. Energistyrelsen benyttede i stedet muligheden for at stille et præciserende spørgsmål under tilbudsevalueringen til VMA, som virksomheden besvarede. Energistyrelsen anmodede ikke efterfølgende om yderligere CV'er efter denne afklaring. Dette tolkede

VMA således, at Energistyrelsen accepterede, at kravet var opfyldt ved de fremsendte CV'er for nøglepersonerne. I modsat fald burde Energistyrelsen have krævet manglende CV'er indsendt under den tilladte supplerings, jf. udbudslovens § 159, stk. 5.

Når Energistyrelsen anvender en fortolkning af udbudsmaterialet, som ikke er klart kommunikeret til tilbudsgiverne, og på den baggrund indlægger en negativ vægtning i evalueringen af VMA's team, medfører det en ulovlig ændring af evalueringsgrundlaget og dermed en overtrædelse af gennemsigtighedsprincippet. VMA blev reelt bedømt ud fra et nyt, ikke-udmeldt kriterium om "CV for alle kategorier" og vægtning af IT-kompetencer.

VMA er ikke den eneste tilbudsgiver, der har forstået udbudsmaterialet anderledes end Energistyrelsen. Dette støtter, at Energistyrelsen ikke har formuleret udbudsbetingelserne tilstrækkeligt klart. Det kan derfor ikke tillægges negativ betydning ved evalueringen af de tilbud, der ikke indleverede CV'er for alle medarbejderkategorier.

Energistyrelsen har gjort gældende, at styrelsen ikke har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved evalueringen af underkriteriet "Leverandørens team".

Evalueringsmodellen er beskrevet klart og entydigt i udbudsmaterialet, og evalueringsmodellen er således i overensstemmelse med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed. I udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.3 er det fastsat, i) hvilke oplysninger tilbudsgiverne skulle fremsende til brug for evalueringen, og ii) hvad der ville blive tillagt vægt ved evalueringen.

Der skulle vedlægges maksimalt syv CV'er for relevante medarbejderkategorier angivet i udbudsmaterialets bilag 2, Leverandørens priser, dog ikke studentermedhjælperkategorien. Det fremgår således eksplicit, at der ikke skulle fremsendes CV'er på studentermedhjælpere. Videre fremgår det, at CV'erne skulle dække det team, der løser opgaven.

Ved evalueringen ville Energistyrelsen lægge vægt på, hvordan de tilbudte medarbejders kompetencer og erfaring med de oplyste ydelser i bilag 1, Kundens opgaveskrivelse, som et team sikrer høj kvalitet i opgaveløsningen. Udbudsmaterialets bilag 2, Leverandørens priser, indeholder fem medarbejderkategorier.

Ordet ”relevante” i sætningen ”Tilbudsgiver skal vedlægge CV’er for relevante medarbejderkategorier jf. Bilag 2 Leverandørens priser undtagen studentermedhjælper” i udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.3 skal forstås i en naturlig sproglig forståelse af ordet ”relevante”. ”Relevante” betyder ifølge Den Danske Ordbog ”være af betydning, fremhæve”. Af bilag 2 fremgår som anført fem medarbejderkategorier, hvoraf Energistyrelsen eksplicit ikke har bedt om CV på studentermedhjælper. De øvrige fire kategorier, juniorkonsulent, konsulent, seniorkonsulent og ekspert er således de relevante efter en naturlig, sproglig forståelse, som CV’erne vedrører. Disse medarbejderkategorier er udtryk for, hvilke medarbejderkategorier, Energistyrelsen forudsætter, der skal anvendes til at løse den udbudte opgave.

VMA har under sagen oplyst at være bekendt med betydningen af ordet ”relevant”, men anerkender ikke at have indlæst ordet ”alle” (medarbejderkategorier) i betydningen ”hver eneste” i konteksten. Energistyrelsen har ikke benyttet ”alle” i beskrivelsen af underkriteriet, og VMA’s argumentationen bygger på et fejlagtigt grundlag.

Det må derfor have stået klart for en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver, at CV’erne skulle ”dække det team, der løser opgaven”. Da tilbudsgiverne tillige har haft maksimalt syv CV’er til at dække over de fire medarbejderkategorier, har det tillige været kendeligt, at manglende dækning af de fire medarbejderkategorier ville eller kunne påvirke den kvalitative bedømmelse af tilbuddet negativt. Dette skyldes, at Energistyrelsen i så fald ikke ville kunne vurdere, hvordan kompetencer og erfaringer på de medarbejdere, der ikke var fremsendt CV’er på, ville blive nyttiggjort til at sikre et højt kvalitetsniveau ved opgaveløsningen. Energistyrelsen ville endvidere ikke kunne vurdere, hvordan medarbejderne som et team sikrer høj kvalitet i opgaveløsningen, hvis der ikke var fremsendt CV’er for samtlige medarbejderkategorier.

Evalueringsmetoden har på den baggrund været gennemsigtig og overholder ligebehandlingsprincippet, og den kan derfor ikke tilsidesættes, jf. udbudslovens § 160, stk. 2.

CV’erne skulle ifølge udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.3 redegøre for de pågældende personers ydelsesspecifikke kompetencer og erfaringer. CV’erne burde desuden kort redegøre for, hvordan medarbejderens kompetencer og

erfaringer nyttiggøres med henblik på, at sikre et højt kvalitetsniveau i løsning af opgaver under rammeaftalen.

Energistyrelsen har foretaget en samlet helhedsvurdering af, om de tilbudte medarbejders kompetencer og erfaring med de oplyste ydelser i udbudsmaterialets bilag 1, Kundens opgavebeskrivelse, som et team sikrer høj kvalitet i løsningen af den udbudte opgave i overensstemmelse med evalueringsmodellen i udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.3. Energistyrelsen har ikke tillagt visse kompetencer særlig vægt i evalueringen.

Energistyrelsen anførte i underretningsbrevet til VMA bl.a., at ”Det vurderes, at teamet har en bred kompetenceramme, dog ville yderligere IT-kompetencer vægtes positivt”. Uanset om Energistyrelsen med rette kunne have lagt vægt på yderligere beskrevne IT-kompetencer, ville dette forhold ikke kunne medføre, at VMA opnåede yderligere point end de tildelte syv.

VMA har fremsendt i alt syv CV'er fordelt på medarbejderkategorierne ”Ekspert” (2 CV'er), ”Seniorkonsulent” (2 CV'er) og ”Konsulent” (3 CV'er). VMA har således ikke fremsendt CV'er vedrørende medarbejderkategorien, ”Juniorkonsulent”. Energistyrelsen har derfor ikke kunnet vurdere de pågældende medarbejders kompetencer og erfaringer, herunder hvordan disse ville nyttiggøres med henblik på at sikre et højt kvalitetsniveau i opgaveløsningen. Tilsvarende har det ikke været muligt for Energistyrelsen at vurdere, hvordan medarbejderne inden for kategorien ”Juniorkonsulent” ville bidrage til, at det samlede team sikrer høj kvalitet i opgaveløsningen, hvilket således har trukket ned i evalueringen.

VMA har opnået 7 ud af 8 mulige point for underkriteriet, hvilket er den næstbedste bedømmelse for underkriteriet. Det er Energistyrelsens vurdering, at de tilbudte medarbejders IT-kompetencer ikke sikrer samme grad af kvalitet i opgaveløsningen som medarbejdernes øvrige kompetencer til at kunne udgøre den ”bedst mulige opfyldelse af kriteriet”. Det betyder dog ikke, at der stilles højere krav til IT-kompetencer end andre kompetencer, men derimod at helhedsvurderingen af teamets samlede kompetencer ikke fuldt ud demonstrerer den bedste mulige opfyldelse. De manglende CV'er og bedømmelsen af IT-kompetencer udgør hver især forhold, som gør, at VMA ikke opnåede den højeste karakter.

Det har således været inden for rammerne af Energistyrelsens vide skøn, at styrelsen har ladet det trække ned i evalueringen, at VMA ikke har fremsendt CV'er for medarbejdere i kategorien "Juniorkonsulent".

Ad påstand 4

VMA har gjort gældende, at tildelingsbeslutningen under henvisning til det anførte under påstand 1-3 er behæftet med retlige fejl, og at beslutningen om at tildele rammeaftalen til Immeo derfor skal annulleres eller tilbagekaldes. Dette vil åbne for, at Energistyrelsen gennemfører en ny og korrekt evaluering på det eksisterende grundlag, eller at udbudsforretningen annulleres og eventuelt gennemføres på ny.

Forskellen mellem Immeos samlede vægtede score (5,87) og VMA's samlede score (5,65) er meget beskeden (0,22 point). Denne forskel beror bl.a. på de marginale forskelle i karaktergivningen for delkriterierne "Drift og support", "Udvikling" og "Leverandørens team", hvor der ad påstand 1-3 er begået fejl.

Hvis blot én eller flere af fejlene og den ubegrundede nedvurdering korrigeres, vil VMA's tilbud kunne opnå samme eller højere samlede score end Immeos og dermed potentielt være det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Fejlene kan derfor ikke anses som bagatelagtige, men må antages at have haft konkret indflydelse på udfaldet af tildelingen. Tildelingsbeslutningen er dermed truffet på et forkert grundlag.

Energistyrelsen har gjort gældende, at der under henvisning til det anførte under påstand 1-3 ikke er sket en overtrædelse af udbudsreglerne, og der er derfor ikke grundlag for at annullere tildelingsbeslutningen, jf. klagenævnslovens § 13, stk. 1.

Eventuelle overtrædelser bør efter en konkret væsentlighedsbedømmelse ikke føre til annulation af tildelingsbeslutningen.

Det er efter klagenævnets faste praksis en forudsætning for annulation af en tildelingsbeslutning, at de udbudsretlige overtrædelser kan antages at have haft betydning for tilbudsgivernes udformning af tilbud eller for udbuddets forløb, jf. bl.a. klagenævnets kendelser af 24. oktober 2013, Duba-B8 A/S mod Region Hovedstaden, og af 24. oktober 2011, Kinnarps A/S mod VUC

Sønderjylland, eller at overtrædelserne har påvirket udfaldet af tilbudsbedømmelsen, jf. bl.a. klagenævnets kendelser af 9. december 2013, Holm & Halby A/S mod Københavns Universitet, og af 31. oktober 2013, TOP-Rengøring ved Flemming D. Jensen mod Rebild Kommune.

Ingen af de påståede overtrædelser ville hver for sig eller tilsammen have haft betydning for tilbudsgivernes udformning af tilbud, for udbuddets forløb eller have påvirket udfaldet af tilbudsbedømmelsen.

Klagenævnet udtaler

Ad påstand 1

Energistyrelsen har anført, at VMA's beskrivelse af Advisory Board i hovedsagen alene indeholder en beskrivelse af VMA's rolle, og at VMA's afsnit om kvalitetssikring af kampagnemateriale reelt ikke indeholder yderligere, end hvad der er beskrevet af Energistyrelsen i opgavebeskrivelsen i udbudsmaterialet. Dette var baggrunden for, at Energistyrelsen som anført i underretningsbrevet vurderede, at afsnittenes indhold var af mindre betydning, og at VMA's tilbud med fordel kunne have indeholdt yderligere kvalitative forhold som f.eks. uddybning af processer vedrørende dokumentation og opdatering af CMS.

Efter indholdet af de dele af VMA's tilbud, som VMA har fremhævet under klagesagen, sammenholdt med udbudsmaterialet og de oplysninger, der foreligger om Energistyrelsens evaluering af tilbuddet, er det klagenævnets vurdering, at Energistyrelsen har foretaget evalueringen af VMA's tilbud i overensstemmelse med udbudsmaterialet. Det er endvidere klagenævnets vurdering, at Energistyrelsen ikke har overskredet den vide grænse, der gælder for en ordregivers evalueringsskøn. Der er ikke grundlag for at antage, at Energistyrelsen har foretaget en intern prioritering eller vægtning mellem driftsopgaverne i strid med udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.2.1 eller bilag 1, Kundens opgavebeskrivelse.

På den baggrund tages påstanden ikke til følge.

Ad påstand 2

Innovative løsninger

VMA har gjort gældende, at Energistyrelsen har lagt vægt på tilstedeværelsen af innovative metoder som et selvstændigt evalueringskriterium, selv om dette ikke fremgår af udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.2.2.

VMA har endvidere gjort gældende, at virksomhedens tilbud indeholdt en række konkrete og nyskabende tiltag med hensyn til udbredelse og fastholdelse, herunder et digitalt forum, aktivering af relevante faglige netværk og grupper og aktiv brug af cases, erfaringsudveksling og feedback, som ifølge VMA er innovative greb målrettet til at forankre og sprede brugen af EBA.

Tilbudsgiverne skulle ifølge udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.2.2 redegøre for metoder og tilgange til det fremadrettede udviklingsarbejde, og tilbuddet kunne beskrive specifikke metoder til at fremme innovative løsninger. Det fremgår endvidere, at Energistyrelsen ville lægge vægt på tilbudsgivernes valgte metoder og tilgange.

Beskrivelsen af innovative løsninger kunne dermed ifølge udbudsmaterialet indgå ved evalueringen af, om tilbudsgivers valgte metoder og tilgange sikrede en effektiv videreudvikling og fremtidssikring af Energi- og Bygningsanalysen, og om de understøttede høj kvalitet.

Det er på den baggrund klagenævnets vurdering, at Energistyrelsen ved i forbindelse med evalueringen af VMA's tilbud at lægge vægt på, at der "savnes nytænkende løsninger eller innovative metoder", ikke har foretaget evalueringen af VMA's tilbud i strid med udbudsbetingelserne, og Energistyrelsen har ikke derved udvidet evalueringsgrundlaget.

Efter indholdet af de dele af VMA's tilbud, som VMA har fremhævet under klagesagen, sammenholdt med udbudsmaterialet og de oplysninger der foreligger om Energistyrelsens evaluering af tilbuddet, er det endvidere klagenævnets vurdering, at Energistyrelsen ikke har overskredet den vide grænse, der gælder for en ordregivers evalueringsskøn.

Antal udviklingsopgaver

VMA har gjort gældende, at Energistyrelsen har anvendt et skjult underkriterium om antal udviklingsopgaver, hvor antallet af opgaver har vægtet positivt.

Det fremgår af udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.2.2, at tilbudsgiverne skulle beskrive, hvordan de generelt ville håndtere udviklingsarbejdet i forhold til metoder og tilgange, og at beskrivelsen kunne illustreres ud fra de angivne udviklingsopgaver planlagt for 2026. Det var dermed op til tilbudsgiverne at vurdere, om og i hvilket omfang de ville inddrage udviklingsopgaver, herunder de allerede planlagte, i tilbuddet, og udbudsbetingelserne kan ikke forstås således, at det var et krav for tilbudsgiverne, at de inddrog de oplistede udviklingsopgaver i udbudsbetingelserne, herunder heller ikke et bestemt antal udviklingsopgaver, i tilbuddet.

Energistyrelsen har anført, at det ikke har trukket ned i evalueringen, at VMA kun har anvendt én af de angivne udviklingsopgaver, og at den angivne udviklingsopgave alene var overordnet beskrevet. Det kunne derfor ifølge Energistyrelsen potentielt have trukket yderligere op, hvis anvendelsen af yderligere udviklingsopgaver havde bidraget til yderligere demonstrering af, at de valgte metoder og tilgange sikrede effektiv videreudvikling og fremtidssikring af Energi- og Bygningsanalysen samt høj kvalitet.

Efter indholdet af udbudsmaterialet og de oplysninger, der foreligger om Energistyrelsens evaluering af tilbuddet, er det klagenævnets vurdering, at der ikke er grundlag for at antage, at Energistyrelsen ved evalueringen har anvendt udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.2.2 således, at udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.2.2 skulle illustreres ud fra de eksemplificerede kommende opgaver, ligesom der ikke er grundlag for at antage, at antallet af beskrevne udviklingsopgaver er indgået som et selvstændigt evalueringsparameter.

På den baggrund tages påstanden ikke til følge.

Ad påstand 3

CV'er

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

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

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

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

Som det også fremgår af klagenævnets kendelse af 20. marts 2026, Konsortiet Transition ApS og Boliga ApS mod Energistyrelsen, der vedrørte samme udbud og samme problemstilling, har det således ikke været gennemsigtigt for tilbudsgiverne, at der som anført af Energistyrelsen skulle medsendes CV'er for alle medarbejderkategorier med undtagelse af medarbejderkategorien ”studentermehjælper”.

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

Specifikke kompetencer

VMA har gjort gældende, at Energistyrelsen ved evalueringen af virksomhedens tilbud har tillagt IT-kompetencer særlig vægtning, hvilket ikke fremgår af udbudsmaterialet.

Af Energistyrelsens underretningsbrev af 26. november 2025 til VMA fremgår bl.a., at Energistyrelsen ved evalueringen af virksomhedens tilbud vurderede, at yderligere IT-kompetencer ville have vægtet positivt.

Kriterierne for tildeling skal angives i udbudsmaterialet, således at det gøres muligt for alle rimeligt oplyste og normalt påpasselige tilbudsgivere at for-

tolke dem på samme måde og dermed forstå, hvad der vil indgå i evalueringen, og hvad der kan have betydning for tilbudsgiverne ved udformningen af deres tilbud.

Det er ikke et krav, at ordregiveren giver en i alle henseender udførlig beskrivelse af, hvad der tillægges betydning ved vurderingen af de kvalitative under- og eventuelle delkriterier. Det følger således af Rettens dom af 7. oktober 2015 i sag T-299/11, *European Dynamics Luxembourg SA mod KHIM*, at der kan lægges vægt på forhold, som ikke udtrykkeligt er anført i udbudsmaterialet, hvis underkriteriet udtrykkeligt giver grundlag herfor. Der er således ikke krav om, at ordregiveren udtømmende oplister samtlige forhold, der tillægges vægt ved vurderingen af et underkriterium. Det er derimod et krav, at der oplyses om forhold, som der lægges afgørende vægt på, samt forhold, som der efter sædvanlig forståelse af, hvad der ligger inden for rammerne af det pågældende kriterium, må anses for usædvanligt at tillægge betydning.

Udbuddet vedrører en rammeaftale om videreudvikling og drift af IT-værktøjet Energi- og Bygningsanalysen (EBA). Ifølge rammeaftalens bilag 1, Kundens opgavebeskrivelse, skal tilbudsgiveren også stå for drift og videreudvikling af databasen bag Energi- og Bygningsanalysen, navngivet Athena.

Ifølge udbudsbetingelsernes pkt. 6.2.3 ville Energistyrelsen ved evalueringen af underkriteriet "Leverandørens team" lægge vægt på, at de tilbudte medarbejderes kompetencer og erfaring med de oplyste ydelser i bilag 1, Kundens opgaveskrivelse, som et team, sikrer høj kvalitet i opgaveløsningen.

En rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver kunne dermed udlede af udbudsmaterialet, at inddragelse af de tilbudte medarbejderes IT-kompetencer ville kunne indgå i evalueringen.

På baggrund af de foreliggende oplysninger om Energistyrelsens evaluering af VMA's tilbud er det er klagenævnets vurdering, at Energistyrelsen har foretaget evalueringen af VMA's tilbud i overensstemmelse med udbudsmaterialet, og at der ikke er grundlag for at antage, at Energistyrelsen ved evalueringen har lagt afgørende vægt på de tilbudte medarbejderes IT-kompetencer.

Det er endvidere klagenævnets vurdering, at Energistyrelsen ikke har overskredet den vide grænse, der gælder for en ordregivers evalueringsskøn, og der er derfor ikke grundlag for at tilsidesætte Energistyrelsens vurdering af, at VMA's tilbud savnede yderligere IT-kompetencer.

Denne del af påstanden tages derfor ikke til følge.

Ad påstand 4

VMA har i 1. led af påstanden fremsat påstand om, at klagenævnet skal konstatere, at Energistyrelsen ved den samlede evaluering og tildelingsbeslutning har handlet i strid med udbudslovens § 2. Klagenævnet har allerede ved behandlingen af påstand 1-3 taget stilling til, om Energistyrelsen har handlet i strid med udbudslovens § 2.

Da den overtrædelse, som er konstateret under påstand 3, har en sådan betydning for tildelingen, at tildelingsbeslutningen skal annulleres, tages påstanden herom til følge.

Sagsomkostninger

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

Herefter bestemmes

Ad påstand 3

Energistyrelsen har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincipperne i udbudslovens § 2 ved evalueringen af underkriteriet "Leverandørens team", idet Energistyrelsen uberettiget har lagt til grund, at VMA ikke har fremsendt CV'er for alle konsulentkategorier og samtidig tillagt dette forhold negativ vægt, uanset at udbudsmaterialet ikke opstiller et krav om CV for samtlige konsulentkategorier i prisbilaget.

Den del af påstand 3, der angår, at Energistyrelsen har tillagt specifikke kompetencer særlig vægt, tages ikke til følge.

Påstand 1-2

Påstandene tages ikke til følge.

Energistyrelsens beslutning af 26. november 2025 om at indgå kontrakt med Immeo P/S annulleres.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger til den anden part.

Klagegebyret tilbagebetales.

Jesper Stage Thusholt