

K E N D E L S E

Voestalpine Turnout Technology Germany GmbH  
(advokat Ilka Bödewadt Lauritzen, København)

mod

Øresundsbro Konsortiet I/S  
(advokat Lise Aaby Nielsen, København)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 652076-2025 af 1. oktober 2025, offentliggjort den 6. oktober 2025, udbød Øresundsbro Konsortiet I/S som offentligt udbud en kontrakt vedrørende ”expansion joints” på Øresundsbroens jernbane.

Ved udløbet af fristen for afgivelse af tilbud den 16. november 2025 havde Øresundsbro Konsortiet modtaget tre konditionsmæssige tilbud, herunder fra Voestalpine Turnout Technology Germany GmbH (herefter ”Voestalpine”) og Vossloh Nordic Switch Systems AB (herefter ”Vossloh”). Den 11. december 2025 meddelte Øresundsbro Konsortiet tilbudsgiverne, at konsortiet havde besluttet at indgå kontrakt med Vossloh.

Den 22. december 2025 indgav Voestalpine klage til Klagenævnet for Udbud over Øresundsbro Konsortiet. Voestalpine fremsatte ved klagens indgivelse anmodning om, at klagenævnet i medfør af lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 2, skulle beslutte, at klagen skulle have opsættende virkning. Den 21. januar 2026 besluttede klagenævnet ikke at tillægge klagen opsættende virkning, da betingelsen om uopsættelighed ikke var opfyldt.

Voestalpine har nedlagt følgende påstande:

### Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at Øresundsbro Konsortiet har handlet i strid med udbudslovens § 160 samt ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved ikke i udbudsmaterialet fyldestgørende at beskrive indholdet af alle dele af evalueringsmodellen.

### Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at Øresundsbro Konsortiet har handlet i strid med udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2, ved ikke at orientere Voestalpine om det vindende tilbuds karakteristika og fordele set i forhold til det afviste tilbud, ligesom Øresundsbro Konsortiet har handlet i strid med gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved ikke at have foretaget en evaluering i overensstemmelse med den beskrevne evalueringsmetode.

### Påstand 3

Klagenævnet skal annullere Øresundsbro Konsortiets udbudsforretning og beslutning af 11. december 2025 om at tildele kontrakten til Vossloh, jf. § 13, stk. 1, nr. 2, i lov om Klagenævnet for Udbud.

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

Klagenævnet har den 23. december 2025 meddelt Øresundsbro Konsortiets kontraktpart, Vossloh, at det er muligt at intervenere i sagen, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 3.

Vossloh har ikke besvaret klagenævnets henvendelse.

### Sagens nærmere omstændigheder

Af udbudsbekendtgørelsen fremgår, at kontrakten har en anslået værdi af 20 mio. kr. ekskl. moms, og at tildelingskriteriet er bedste forhold mellem pris og kvalitet.

Af udbudsbetingelserne, som de efter det oplyste fremgik af det anvendte udbudssystem, Clira eSource, fremgår bl.a.:

**”1.1.2. Procurement objects: what is to be purchased and what is the purpose of the purchase?**

There are a total of fourteen (14) expansion joints on the Øresund Bridge.  
...

All fourteen expansion joints will be replaced in the near future.  
...

### **1.1.5. Evaluation model: how is the most competitive tender determined?**

Price: 55%

Quality: 45%

The quality part includes:

- Organisation, 10%
- Guarantees, 5%
- How does the supplier ensure availability of components, 10%
- Delivery time for urgent orders, 5%
- Development and innovation 10%
- Sustainability 5%

...

## **6.1. Evaluation of tenders**

### **6.1.1. Approach to evaluation**

To ensure an objective evaluation, The Øresund Bridge has set up a reference group, which makes an overall assessment of the Supplier's tender. The Tender must be accompanied by a description for each item where requested.

...

### **6.1.2. Award criteria**

When evaluating the tenders received, the most economically advantageous tender will be selected on the basis of the best price/quality ratio.

The assessment of the most economically advantageous tender takes the various issues related to the Assignment into account.

...

### **6.1.3. Evaluation model**

Each evaluation criterion has a maximum deduction that is obtained at the maximum score of the evaluation. The minimum deduction is SEK 0. The total deduction is subtracted from the Tender Price.

The lowest amount is awarded the agreement. Note that the deductions are fictitious and are only intended to determine the most economically advantageous tender.

...

### **6.1.5. Quality assessment**

Information related to any evaluation criterion is evaluated, after which an overall score is given for each criterion on a scale of 0-5, where 3 represents the Client's expectations of the product/service in question. Values above and below 3 reflect non-conformities of varying degrees, which are positive or negative for the Client. Each score point corresponds to a fictitious sum that is subtracted from the Tender Price. The lowest amount (Tender price - all deductions) is awarded the agreement.

The evaluation model does not make relative assessments between tenders. Each tender is individually evaluated against its degree of fulfilment of the tender specifications. The score awarded to a particular tender is therefore completely independent of the other tenders received. See also the procurement rules in the tender specifications.

The scale below is the one used in the Client's valuation.

5 - Significantly above expectations

4 - Above Expectations

3 - Expected

2 - Below expectations

1 - Significantly below expectations/not answered

For each and every evaluation criteria the answer must reach at least level 3 in the above scale. If the answer does not reach level 3 the complete tender will be disqualified.

...

### **6.2. Organisation**

The evaluation of the Supplier's presentation of the offered organisation for the delivery, i.e. skills, management, key persons, securing resources and interfaces.

Øresund Bridge expects the Supplier to assist with activities such as planning, management, operational co-ordination with subcontractors, reporting etc.

The description should include the following:

- organisation of the Assignment, including subcontractors, applicable interfaces between the Parties.
- knowledge of the CSM-RA process and regulatory approval in Sweden and Denmark
- organisation and availability during the CSM-RA process
- how the right skills, delivery organisation are ensured
- how the organisation accesses expertise in relevant subject areas
- how the Supplier conducts management and planning in both day-to-day and strategic work
- and demonstrates that they have the skills, capability and resources to manage and complete
- how the Supplier works to ensure low staff turnover and knowledge transfer needs, as well as there being continuity in staffing

Examples of added value: Clear organisational chart, Description of interfaces with reduced risk of planning and coordination problems, CVs for named key positions.

...

#### **6.2.1. Organisation of resources and the reasons for this (max 3 A4 pages)**

...

#### **6.2.2. Key persons named and reasons for their suitability for the Assignment and approach to securing resources (staff, equipment) for Delivery and description of options for resourcing \***

...

#### **6.2.3. Description of how the Supplier ensures that the Subcontractor, where applicable, fulfils the agreement (max 3 A4 pages) \***

...

#### **6.2.4. Evaluation Organisation**

Fälttyp: Radio

*Svarsalternativ:*

- 5 (Avdrag: 3927273)

- 4 (Avdrag: 2945455)

- 3 (Avdrag: 1963636)

- 2 (Avdrag: 981818)

- 1

### **6.3. Availability of components**

The description must include at least:

- How the Supplier ensures availability of sub-components
- future plans for the proposed solution, i.e. how long the product (complete expansion joint) will be on the market
- plan for the production of sub-components
- guaranteed component availability period
- delivery times for subcomponents

Example of added value:

Long period of guaranteed availability of components, standardised components, sub-components available from stock

Please note that as stated in 4.4 spare parts must be available for at least 20 years.

...

#### **6.3.1. Declaration of availability of components (max 3 A4 pages) \***

...

#### **6.3.2. Evaluation of component availability**

Fältyp: Radio

*Svarsalternativ:*

- 5 (Avdrag: 3927273)

- 4 (Avdrag: 2945455)

- 3 (Avdrag: 1963636)

- 2 (Avdrag: 981818)

- 1

### **6.4. Sustainability work for the Assignment**

The evaluation of the Supplier's sustainability performance aims to achieve several societal objectives in environmental, social and economic sustainability.

The supplier must clearly state how the chosen solution contributes to Øresund Bridge's work on environmental, climate and social sustainability, how it minimises environmental and climate impact during the execution of the assignment, and whether and how it can contribute to reducing the environmental and climate impact of Øresund Bridge's operations and increasing the social sustainability of the operations.

The description should include the following:

- work on social sustainability,
- work ensuring the use of renewable fuels
- work on environmentally friendly production
- description of the selected product from a sustainability perspective

Examples of added value:

- CO<sub>2</sub> neutral transport
- minimal environmental footprint
- repair instead of buying new
- selection of materials
- use of undesirable substances
- use and management of chemicals
- Sorting and disposal of waste

Certification

- The Supplier must have a health and safety and environmental plan covering the relevant aspects of the Assignment.
- If the Supplier is ISO certified (14001, 45001) or equivalent, the relevant certification must be attached to the tender.
- If the Supplier has its own system, this must include relevant aspects, preferably equivalent to the requirements of ISO or an equivalent organisation. The plans must be monitored on a continuous basis
- The supplier's staff must be aware of their role and rights regarding health and safety, as well as their roles in the monitoring of environmental and quality plans. Proprietary systems must be described briefly in the Tender

...

#### **6.4.1. Sustainability statement (max 3 A4 pages) \***

...

#### **6.4.2. Evaluation Sustainability**

Fältyp: Radio

*Svarsalternativ:*

- 5 (Avdrag: 1963636)
- 4 (Avdrag: 1472727)
- 3 (Avdrag: 981818)
- 2 (Avdrag: 490909)
- 1

## 6.5. Innovation, development and new thinking

Expansion joints are one of the most important railway components and are essential for a wellfunctioning and safe railway system. On this basis, the Client wishes the expansion joints to be supplemented with a monitoring system.

The Client expects the Supplier to propose the most suitable system for the Øresund Bridge.

The system should include the following:

- 24/7 switching and monitoring
- weather conditions
- the movements of the joints
- the number of train passages and speed
- deliver statistics and report
- movement deviations
- automatically generate alarms

Example of added value:

Possibility of connection to the Client's existing monitoring system (PCMS), detecting cracks in rails, preventive maintenance recommendation.

...

### 6.5.1. Statement of innovation (max 3 A4 pages) \*

...

### 6.5.2. Evaluation Innovation

Fälttyp: Radio

*Svarsalternativ:*

- 5 (Avdrag: 3927273)

- 4 (Avdrag: 2945455)

- 3 (Avdrag: 1963636)

- 2 (Avdrag: 981818)

- 1

## 6.6. Delivery time for urgent orders

This is an opportunity for the Supplier to describe the handling of emergency orders and how the Supplier can support the Client in case of emergency events.

The response should include at least:

- organisation

- timetable for the delivery of a complete expansion joint (excluding monitoring system)
- expert support
- plan for delivery

Example of added value:

Short lead times, subcomponents available from stock, service personnel available, proven method for fast deliveries

Note! The answer becomes effective in connection with product approval and applies to new as well as old expansion joints.

...

### **6.6.1. Report on delivery time for urgent orders (max 3 A4 pages) \***

...

### **6.6.2. Evaluation of delivery for urgent orders**

Fältyp: Radio

*Svarsalternativ:*

- 5 (Avdrag: 1963636)
- 4 (Avdrag: 1472727)
- 3 (Avdrag: 981818)
- 2 (Avdrag: 490909)
- 1

### **6.7. Guarantees**

#### **Beskrivning**

Here, the Supplier chooses the guarantee period for an entire expansion joint.

Fältyp: Radio

*Svarsalternativ:*

- 2 years (minimum qualification)
- 4 years (Avdrag: 392727)
- 5 years (Avdrag: 785455)
- 6 years (Avdrag: 1178182)
- 8 years (Avdrag: 1570909)
- 10 years (Avdrag: 1963636)''

### **6.8. Price**

The price must be provided for the whole Assignment. Prices are exclusive of VAT.

The Supplier will provide a unit price for each expansion joint based on the Client's delivery schedule. The breakdown of unit prices is uploaded as an appended file.

The tender sum is entered in the clira eSource specific price document (in DKK).”

Under udbudsprocessen modtog Øresundsbro Konsortiet den 17. oktober 2025 følgende spørgsmål (spørgsmål 13) til evalueringsmetoden:

“Please clarify how exactly the Evaluation model concerning deductions are made. For example: If we receive 5 points for the presentation of organization, do we receive a 10% deduction on the total offered price? How much deduction do we receive if we receive 1, 2, 3 points and 4 points respectively?”

Af Øresundsbro Konsortiets besvarelse fremgår:

“Every point corresponds to a fictional deduction of the supplier's tender price. The tender with the lowest price after all deductions is the winner. And please note, the deductions are only fictional in order to identify the most advantageous tender. All deductions in DKK.

Points		5	4	3	2	1	0
Organisation	10%	3927273	2945455	1963636	981818	-	-
Guarantees	5%	1963636	1570909	1178182	785455	392727	-
How does the supplier ensure availability of components	10%	3927273	2945455	1963636	981818	-	-
Delivery time for urgent orders	5%	1963636	1472727	981818	490909	-	-
Development and innovation	10%	3927273	2945455	1963636	981818	-	-
Sustainability	5%	1963636	1472727	981818	490909	-	-

...”

Øresundsbro Konsortiet modtog, ligeledes den 17. oktober 2025, følgende supplerende spørgsmål (spørgsmål 16):

”Followup on question #13:

We understand that the deductions are fictional but we would like to understand how much deduction does each point correspond to in relation to the total offered amount?

If our offer is 100 DKK and we receive 5 points for organization, do we receive 10 DKK in deduction resulting in our offered price is evaluated as 90 DKK instead of 100 DKK?

Additional question: We understand the tender that if you receive less than 3 points on each segment defined in your table we will be disqualified if we understand this correctly, what is the purpose of receiving deduction for points less than 3?

Thank you for clarifying.”

Af Øresundsbro Konsortiets besvarelse fremgår:

“Firstly, the criteria (in 6.1.5) describing that answers below 3 will be disqualified this criteria is hereby eliminated and therefore no longer in use.

Regarding your question about deductions - the percentages are only to describe the weight between the quality criteria and the price. In the evaluation model price is weighted at 55% and quality at 45%. The deductions presented in the table are in use regardless of your tender price.”

Øresundsbro Konsortiet modtog tre konditionsmæssige tilbud. Den 11. december 2025 sendte Øresundsbro Konsortiet en underretning til tilbudsgiverne om udbuddets udfald, herunder Øresundsbro Konsortiets beslutning om at tildele kontrakten til Vossloh.

Underretningen indeholdt en evalueringsrapport, hvoraf følgende fremgår om henholdsvis Vosslohs og Voestalpines tilbud:

” ...

## 2. Price summary

...

Formu- lår	Fält- in- dex	Fråga	Vossloh ... Valt svar	Vossloh ... Svarvärde	voestalpine ... Valt svar	voestalpine ... Svarvärde
Tender tem- plate	6.2.4	Evaluation Or- ganisation	4	2945455	3	1963636
Tender tem- plate	6.3.2	Evaluation of component availability	3	1963636	3	1963636
Tender tem- plate	6.4.2	Evaluation sustainability	5	1963636	4	1472727
Tender tem- plate	6.5.2	Evaluation in- novation	4	2945455	4	2945455

Formu- lär	Fält- in- dex	Fråga	Vossloh ... Valt svar	Vossloh ... Svarvärde	voest Alpine ... Valt svar	voest Alpine ... Svarvärde
Tender tem- plate	6.6.2	Evaluation of delivery for ur- gent orders	4	1472727	2	490909
Tender tem- plate	6.7	Guarantees	5 years	785455	5 years	785455
		Anbudspris		17804496		17448158
		Totalt avdrag		12076364		9621818
		Jämförelsepris		5728132		7826340
		Rangordning		1		2

### 3. Summary of Quality Criteria

#### Vossloh Nordic Switch Systems AB:

- 6.2. Organization – Description of interfaces with reduced risk of planning and coordination problems is missing, but the rest of the answers are provided.
- 6.3. Availability of components- Detailed description and long-term perspective is missing, but the rest of the answers are provided.
- 6.4. Sustainability work for the Assignment- All required answers are provided, including relevant certificates.
- 6.5. Innovation, development and new thinking- Good response and several advantages with the system. However, there is no description of capabilities for detecting anomalies such as cracks in the rails. The use of AI is also unclear.
- 6.6. Delivery time for urgent orders- Clear and concise answers to all questions. Production and expert support located near the bridge is a clear advantage. However, component availability and proven methods for urgent actions remain unclear.

#### Voestalpine Turnout Technology Germany:

- 6.2. Organisation- The document vaTTG\_6.2.1 Organization of resources.pdf has very little relevance to the questions, for example, point 1 is irrelevant and the schedule is not part of the question. CVs for key personnel are missing, as well as information about the person responsible for CSM-RA
- 6.3. Availability of components- Detailed description and long-term perspective is missing.
- 6.4. Sustainability work for the Assignment- A comprehensive description of the supplier's environmental initiatives. Unclear information regarding CO<sub>2</sub>-neutral transportation.
- 6.5. Innovation, development and new thinking- Good response and several advantages with the system. However, there is no description of capabilities for detecting anomalies such as cracks in the rails. The future development of the system is unclear.

- 6.6. Delivery time for urgent orders- The description provided is brief and unclear. The supplier outlines planned deliveries but missing to include essential details regarding organizational structure, technical support etc.  
...”

### Parternes anbringender

#### Ad påstand 1

Voestalpine har gjort gældende, at Øresundsbro Konsortiet har handlet i strid med udbudslovens § 160 og ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved ikke fyldestgørende at beskrive alle dele af evalueringsmodellen i udbudsmaterialet.

Der er ikke overensstemmelse mellem beskrivelsen af evalueringen af de enkelte kvalitative delkriterier, som fremgår af udbudsbetingelsernes punkt 6.2-6.7, og de oplyste kvalitative delkriterier under punkt 1.1.5.

Herudover lever beskrivelsen af evalueringsmetoden i udbudsbetingelserne, hvoraf det fremgår, at hvert kriterie evalueres og tildeles point på en skala fra 0-5, som medfører et fiktivt fradrag i tilbudsgivers samlede tilbudspris, ikke op til udbudslovens § 160, hvorefter ordregiver i udbudsmaterialet skal fastlægge og beskrive indholdet af alle dele af evalueringsmodellen allerede på tidspunktet for offentliggørelsen af udbudsmaterialet, herunder klart beskrive, hvad der lægges vægt på ved evalueringen af de enkelte kriterier. Øresundsbro Konsortiets svar på spørgsmål om evalueringsmodellen er heller ikke fyldestgørende.

Der er ikke sammenhæng mellem de fradrag, der foretages på de forskellige kriterier, trods ensartet vægtning. Således foretages der et større fradrag ved pointtildelingen for ”Delivery time for urgent orders” og ”Sustainability”, end der gør for ”Guarantees”, til trods for at alle tre delkriterier vægter 5 %. Endvidere ses der ikke at blive foretaget fradrag for 0 point og alene for delkriteriet ”Guarantees” for 1 point, selvom det fremgår af udbudsbetingelsernes punkt 6.1.5, at alle point medfører fradrag.

I sin besvarelse af spørgsmål 16 har Øresundsbro Konsortiet oplyst, at procentangivelserne alene er udtryk for delkriteriernes vægtning i forhold til

prisen. Dette medfører, at det er uforståeligt og uigennemsigtigt for tilbudsgiveren, hvilken betydning vægtningen af de kvalitative delkriterier har haft ved Øresundsbro Konsortiets evaluering af tilbuddene, ligesom det er uklart, om de anførte "examples of added value" udgør en del af den samlede evaluering af delkriteriet eller er udtømmende. For så vidt angår delkriteriet "Guarantees" er der i øvrigt ikke beskrevet noget i udbudsbetingelserne om, hvordan dette evalueres. Det er således ikke på baggrund af det angivne i udbudsmaterialet klart, hvordan tilbudsgiverne bedst muligt skal levere et tilbud, der scorer højt på pointskalaen.

Det følger af fast klagenævnsspraksis, at en ordregiver ikke kan tildele en kontrakt på baggrund af uklare delkriterier, da sådanne ikke er egnede til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

I Øresundsbro Konsortiets udbudsmateriale er der for hvert delkriterie angivet, hvilke elementer, der bør være indeholdt i tilbuddet og en opstilling af eksempler på, hvad der giver merværdi for Øresundsbro Konsortiet, mens det ikke er beskrevet, hvad Øresundsbro Konsortiet opfatter som god opfyldelse af delkriteriet.

Det fremgår ingen steder af udbudsmaterialet, hvad Øresundsbro Konsortiet ville lægge vægt på i sin evaluering af de elementer, som det forventedes udgjorde en del af tilbuddet. Det har derfor ikke været klart for tilbudsgiverne, hvornår der var tale om en "tilfredsstillende beskrivelse".

Øresundsbro Konsortiet har, fordi evalueringsmetoden ikke var beskrevet tilstrækkeligt i udbudsmaterialet, haft mulighed for på baggrund af tilbuddene at beslutte sig for, hvordan opfyldelsen af de enkelte delkriterier skulle evalueres. Således har Øresundsbro Konsortiet først under klagesagen forklaret evalueringsmetoden, herunder at tilbuddene for hvert delkriterie opnåede 3 point, hvis der forelå en beskrivelse af de oplyste elementer, mens det var muligt at opnå mere end 3 point, hvis tilbuddet herudover indeholdt "added value".

Hvis der fastsættes delkriterier, skal de være så klare, at tilbudsgiverne ved en naturlig læsning af udbudsbetingelserne kan forstå omfanget og betydningen heraf, jf. herved klagenævnets kendelse af 15. juni 2015, Grøn Sol A/S mod Aarhus Kommune.

Voestalpine har ikke ud fra det, der er angivet under de enkelte delkriterier i udbudsmaterialet, kunnet læse, hvad der ville udgøre en "tilfredsstillende besvarelse" og dermed en god opfyldelse af de enkelte delkriterier. Det fremgår ikke, at en opfyldelse af de første punkter medfører, at tilbuddet lever op til Øresundsbro Konsortiets forventning, og at en besvarelse herudover ville kunne opnå yderligere point ved at indeholde "added value".

Med angivelsen af "examples of added value" er det heller ikke klart, om en opfyldelse af alle de oplistede elementer vil medføre 5 point. Formuleringen lægger derimod op til, at der kunne være andre forhold af betydning, og som måske også kræves, for at tilbuddet lever op til Øresundsbro Konsortiets forventning. Det har således ikke været klart for tilbudsgiverne, hvad de indholdsmæssigt skulle angive i deres løsningsbeskrivelse, for at denne levede op til Øresundsbro Konsortiets forventning. Pointskalaen, der fremgår af udbudsbetingelsernes punkt 6.1.5, er således knyttet op på Øresundsbro Konsortiets forventninger, uden af det er afspejlet i delkriterierne, hvad disse forventninger går ud på.

Øresundsbro Konsortiet har til støtte for, at der ikke foreligger en forpligtelse for ordregiver til udtømmende at angive samtlige forhold, der tillægges vægt ved bedømmelsen, henvist til klagenævnets kendelse af 18. juli 2022, Dräger Danmark A/S mod Region Sjælland. Det fremgår dog også, at det alene gælder, hvis delkriteriet udtrykkeligt giver grundlag herfor, og at det fortsat er et krav, at der oplyses om forhold, der lægges afgørende vægt på.

En forskel i ordlyden i beskrivelsen af de enkelte delkriterier viser desuden, at evalueringsmodellen ikke har været den samme for de enkelte delkriterier. For nogle delkriterier har der således været beskrevet elementer, som tilbuddet "should include", for andre delkriterier elementer, som tilbuddet "must include at least", og for andre delkriterier elementer, som tilbuddet "should include at least". På baggrund af ordlyden er noget altså en oplistning af, hvad tilbuddet bør indeholde, andet hvad tilbuddet skal indeholde, og andet igen hvad tilbuddet som minimum bør indeholde, hvilket ikke har kunnet evalueres ens.

Oplistingen af "examples of added value" for de enkelte delkriterier siger endvidere ikke noget om, hvor meget der skal være opfyldt for at opnå henholdsvis 4 eller 5 point, hvilket er en meget stor forskel i pointgivning, når pointskalaen udgør 0-5 point.

Det angivne under "examples of added value" giver i de fleste tilfælde endvidere ikke mening i forhold til det, der er efterspurgt under de elementer, som Øresundsbro Konsortiet gør gældende skulle være opfyldt, og ordlyden af de oplistede elementer er endvidere så brede, at det er uklart, hvad der efterspørger.

Eksempelvis fremgår det under delkriteriet "Organisation", at der opnås "added value" ved at indlevere et "clear organisational chart". Det er uklart, hvordan dette adskiller sig fra "organisation of the Assignment, including subcontractors, applicable interfaces between the Parties", som er angivet under de elementer, som Øresundsbro Konsortiet forventede, at tilbuddet indeholdt.

Under delkriteriet "Sustainability" er der flere af de oplistede elementer, der er så bredt formuleret, at det ikke er gennemsigtigt, hvad der lægges vægt på. Det er således ikke klart, hvad der menes med "work on social sustainability" og "work on environmentally friendly production", eller hvornår i processen der skal anvendes "renewable fuels" eller "CO<sub>2</sub> neutral transport", der nævnes under "added value".

Det er også uklart, hvad der ligger i "minimal environmental footprint", der ikke allerede er indeholdt i "work on environmentally friendly production", hvad der ligger i "selection of materials", der ikke allerede er indeholdt i "description of the selected product from a sustainability perspective", eller hvordan "use of undesirable substances" og "use and management of chemicals" adskiller sig fra "work on environmentally friendly production".

Ingen af de oplistede elementer under delkriterierne er nærmere defineret eller beskrevet, og at det har været op til tilbudsgiverne at gætte sig til, hvad der blev efterspurgt af Øresundsbro Konsortiet.

Det af Øresundsbro Konsortiet anførte om, hvordan en "normalt påpasselig tilbudsgiver" ville have læst og forstået de enkelte delkriterier og det beskrevne omkring evalueringen, er en eftertænkning. Øresundsbro Konsortiet har ingen steder henvist til øvrigt udbudsmateriale, der kunne danne grundlag for en forståelse af, hvad Øresundsbro Konsortiet forventede eller efterspurgte af tilbudsgiverne. Øresundsbro Konsortiet har alene henholdt sig

til teksten i udbudsbetingelserne og den sparsomme beskrivelse her af evalueringsmodellen.

Det er uden betydning, at der var mulighed for at stille spørgsmål til evalueringsmetoden undervejs i udbudsprocessen, da det først var ved modtagelsen af underretningen om tildelingen, at det blev klart for virksomheden, at der var evalueret på en anden måde, end den forståelse man havde fået af udbudsmaterialet.

Derudover har Øresundsbro Konsortiet, ved i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål 16 at bestemme, at tilbud, der opnår færre end 3 point, ikke skal anses for ukonditionsmæssige, ændret et grundlæggende element i udbudsbetingelserne. Denne ændring kunne ikke foretages på daværende tidspunkt.

Øresundsbro Konsortiet har gjort gældende, at beskrivelsen af evalueringsmodellen i udbudsbetingelserne er i overensstemmelse med udbudslovens §§ 2 og 160, stk. 1, og at svaret på spørgsmål 16, hvorved Øresundsbro Konsortiet frafaldt det, som var anført i udbudsbetingelserne om, at et tilbud blev ukonditionsmæssigt ved opnåelse af en pointscore lavere end 3 point på et kvalitativt delkriterie, ikke udgjorde ændring af et grundlæggende element.

Øresundsbro Konsortiet havde, før udbuddet blev offentliggjort, fastlagt sin evalueringsmodel og beskrevet denne i udbudsbetingelsernes pkt. 1.1.5 og pkt. 6. Der er beskrevet en prismodel, hvor der først skulle ske bedømmelse af tilbuddene i forhold til de seks angivne kvalitative delkriterier på en skala op til 5 point. Pointscoren for hvert delkriterie blev modsvaret af et fiktivt beløb, der blev fratrukket tilbudsprisen. De fiktive fradragsbeløb fremgik som integrerede svarmuligheder under hvert kvalitativt delkriterie i de elektroniske udbudsbetingelser i Clira eSource. Maksimumfradrag ville opnås ved en score på 5 point. Det totale fradragsbeløb ville blive fratrukket tilbudsgiverens pris, hvorefter kontrakten ville blive tildelt den laveste evalueringstekniske pris, der herefter fremkom.

De modeller, der ville blive og blev anvendt af Øresundsbro Konsortiet til sammenstilling af tilbudsgivernes besvarelse af underkriterierne ”Pris” og ”Kvalitet” med henblik op at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud er dermed beskrevet i udbudsbetingelserne i overensstemmelse med kravet i udbudslovens § 160, stk. 1.

De fiktive fradragspriser fremgik af udbudsbetingelser i udbudssystemet ved udbuddets offentliggørelse. Øresundsbro Konsortiets besvarelse af spørgsmål 13 med oplysning om fradragsbeløbene var alene en gentagelse heraf.

Selv hvis det antages, at de fiktive fradragspriser ikke fremgik af udbudsmaterialet før besvarelsen af spørgsmål 13, følger det af udbudslovens § 24, nr. 36, at spørgsmål og svar er en del af udbudsmaterialet. En præcisering af evalueringsmodellen i spørgsmål og svar vil derfor skulle indgå i vurderingen af, om den beskrivelse, ordregiver har foretaget af evalueringsmodellen i udbudsmaterialet, lever op til kravene i udbudslovens § 160, stk. 1. Forholdet har da heller ikke haft betydning for kredsen af interesserede tilbudsgivere eller forvredet konkurrencen mellem tilbudsgiverne, da det under hele udbuddet har været fastlagt og tydeligt er fremgået, hvordan underkriterierne ”Pris” og ”Kvalitet” ville blive vægtet i forhold til hinanden. Denne vægtning er ikke blevet forrykket.

Efter klagenævnets praksis har ordregiver et vidt skøn med hensyn til fastlæggelsen af sin evalueringsmodel, jf. bl.a. klagenævnets kendelse af 1. december 2025, LOTEK A/S mod Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse.

Evalueringsmodellen er herudover fastsat således, at der er taget udgangspunkt i en forventet gennemsnitlig tilbudspris, som blev vægtet 55 %, som angivet i udbudsbetingelsernes afsnit 1.1.5, og dernæst suppleret op med et fiktivt beløb for kvalitet svarende til 45 %. Underkriteriet ”Kvalitet” var opdelt i delkriterier. Fradragsbeløbene for de enkelte delkriterier er fastsat ud fra deres vægtning, dvs. fradragsbeløbet for 5 point for et delkriterie, som vægtede 10 %, blev fastsat, så det udgjorde 10 % af det samlede fiktive beløb.

Den eneste afvigelse er for delkriteriet ”Guarantees”, hvor der blev fastsat andre beløb for pointene 1-4 for at afspejle den potentielle spredning i længden af tilbudt garantiperiode. Denne afvigelse har imidlertid ikke haft konkret betydning for tildelingsbeslutningen, da Vossloh og Voestalpine har tilbudt samme garantiperiode.

Der gælder ikke noget krav om, at udbudsbetingelserne skal indeholde en i alle henseender udførlig beskrivelse af, hvad der tillægges betydning ved vurderingen af et kvalitativt under- eller delkriterie. Ordregivers beskrivelse skal gøre det klart for de potentielle tilbudsgivere, hvad ordregiveren vil tillægge betydning vedrørende det enkelte kriterie, således at ordregiveren ikke har et

ubetinget frit valg ved evalueringen, og således at de potentielle tilbudsgivere har et grundlag for at vurdere, om de ønsker at bruge ressourcer på at udarbejde et tilbud, og hvordan de kan optimere det. Ordregiveren må derfor ikke ved evalueringen lægge vægt på forhold, som ikke har været angivet i udbudsmaterialet, og som en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver ikke har kunnet udlede af dette, og som kunne have været af betydning for tilbudsgiverne ved udformningen af deres tilbud eller ved deres stillingtagen til, om de ønskede at afgive tilbud.

Beskrivelsen skal således blot være tilstrækkelig til, at en rimeligt velinformeret og normalt påpasselig tilbudsgiver kan forstå, hvad der vil indgå i vurderingen af delkriteriet, jf. klagenævnets kendelse af 18. juli 2022, Dräger Danmark A/S mod Region Sjælland m.fl. Alene forhold, som ordregiver vil tillægge afgørende vægt, og forhold, der må anses for usædvanlige at tillægge vægt ved evalueringen af et under- eller delkriterie efter en almindelig forståelse af, hvad kriteriet kan rumme, skal eksplicit fremgå af udbudsbetingelserne, jf. klagenævnets kendelse af 26. januar 2022, Tunstall A/S mod Region Nordjylland, Nyt Aalborg Universitetshospital. Det er en tilstrækkelig beskrivelse af delkriterierne, at der er angivet en række elementer til præcisering af, hvad der indgår i vurderingen af det enkelte delkriterie, jf. klagenævnets kendelse af 15. juni 2015, Grøn Sol A/S mod Aarhus Kommune. Som element i bedømmelsen af et delkriterie kan det inddrages, i hvor høj grad tilbudsgivernes beskrivelse er præcis og grundig, uden at det eksplicit er angivet i udbudsbetingelserne, at dette tillægges vægt, jf. klagenævnets kendelse af 28. august 2019, Knud Erik Hessel A/S mod Sønderborg Affald A/S.

En rimelig påpasselig og tilstrækkeligt oplyst tilbudsgiver har med lethed kunnet identificere, hvilke delkriterier under afsnit 1.1.5 overskrifterne i afsnit 6.2-6.7 relaterer sig til, uanset at ordlyden ikke i alle henseender er enslydende.

Under beskrivelsen af de enkelte delkriterier i afsnit 6.2-6.7 fremgår, hvad Øresundsbro Konsortiet forventede, at tilbudsgiverne ville beskrive i deres løsningsbeskrivelse og dermed, hvad der ville føre til en bedømmelse på 3 point efter den angivne pointskala i afsnit 6.1.5. I tillæg hertil fremgår eksempler på, hvad der ville kunne trække op ved tilbudsevalueringen – det som ville kunne resultere i, at tilbuddet overgik Øresundsbro Konsortiets forventninger, eller som kunne medvirke til at opveje en eventuel mangelfuld beskrivelse af de elementer, som konsortiet havde angivet skulle beskrives.

Ved at sammenholde beskrivelsen af pointskalaen i udbudsbetingelsernes afsnit 6.1.5 og det anførte under hvert delkriterie i afsnit 6.2-6.7 om, hvad tilbudsgivers løsningsbeskrivelse "should include", har tilbudsgiverne således klart og tydeligt kunnet udlede, hvad tilbuddet forventedes at indeholde. På samme måde har tilbudsgiverne kunnet udlede, at det ville blive tillagt positiv vægt, hvis tilbuddets besvarelse vedrørende delkriteriet også indeholdte elementer oplistet under "examples of added value".

For så vidt angår delkriteriet "Guarantees" er det sædvanligt ved evalueringen af et sådant kriterie, at ordregiver lægger vægt på garantiens længde, og det er ikke et krav, at det fremgår eksplicit af udbudsbetingelserne. Af udbudssystemet fremgik, at tilbudsgiverne skulle angive garantiperiodens længde. Heraf fremgik også point og fiktive fradragsbeløb i forhold til den angivne garantiperiode.

Alle rimeligt oplyste og normalt påpasselige tilbudsgivere har således på baggrund af beskrivelsen af delkriterierne i udbudsbetingelsernes punkt 6.2-6.7 været i stand til at forstå, hvad der ville blive tillagt vægt ved evalueringen af underkriteriet "Kvalitet", og hvor stor vægt de enkelte delkriterier ville indgå med i evalueringen. Modellen har endvidere taget højde for og afspejlet spredningen i tilbuddenes pris og spredningen i tilbuddenes kvalitet.

Måden, som delkriteriet "Organisation" er opsat på i Clira eSource, har ikke gjort delkriteriet uklart. Det fremgår således klart, hvad underoverskrifterne angår, og der blev foretaget en samlet vurdering af alle dokumenterne uploadet under de tre underoverskrifter. Det har ikke spillet nogen rolle, under hvilken underoverskrift tilbudsgiverne har angivet de ønskede oplysninger.

For så vidt angår evalueringen af Voestalpines tilbud for delkriteriet "Availability of components", hvor der er blevet lagt vægt på, at der ikke var tale om en detaljeret beskrivelse, og for delkriteriet "Delivery time for urgent orders", hvor der er lagt vægt på, at beskrivelsen var kort og uklar, bemærkes det, at der i overensstemmelse med klagenævnets praksis er lagt vægt på kvaliteten af virksomhedens beskrivelse, herunder hvor præcis og grundig den er.

At Øresundsbro Konsortiet har inddraget både tilstedeværelsen og kvaliteten af de tilbudte elementer afspejles også i evalueringsrapporten, hvor det for

eksempel ved evalueringen af Voestalpines tilbud i forhold til delkriteriet ”Innovation, development and new thinking” er lagt vægt på, dels hvorvidt de ønskede oplysninger fremgik, dels kvaliteten af selve beskrivelsen og af den tilbudte løsning.

I forhold til anbringenderne om, at formuleringen ”examples of added value” indikerer, at også andre forhold end de oplyste kunne tillægges betydning ved evalueringen, bemærkes det, at ordregiver ikke har pligt til at angive samtlige enkeltheder eller udtømmende opliste, hvad der vil tillægges positiv vægt. Det vil være tilstrækkeligt at angive eksempler på, hvad ordregiver vil tillægge vægt, jf. klagenævnets kendelse af 12. marts 2025, Scania Danmark A/S mod Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse. Det er endvidere ikke et krav, at udbudsmaterialet indeholder en beskrivelse af, hvornår et tilbud modsvarer ordregivers forventninger, eller hvad der udgør en tilfredsstillende opfyldelse af et delkriterie, men at det af udbudsmaterialet faktisk kan udledes, hvad Øresundsbro Konsortiet forventede indeholdt i tilbudsgivernes besvarelse.

Udbudsmaterialet indeholder en tilstrækkelig klar beskrivelse af de seks kvalitative delkriterier til, at rimeligt veloplyste og normalt påpasselige tilbudsgivere kunne forstå, hvad der ville blive tillagt betydning ved evalueringen, og dermed ved en naturlig læsning kunne forstå omfanget og betydningen af disse delkriterier. Beskrivelsen i udbudsmaterialet gav dermed tilbudsgiverne grundlag for at vurdere, om de ville afgive tilbud, og gjorde dem i stand til at optimere deres tilbud.

Små variationer i ordlyden af sætningen ”should include” under de enkelte delkriterier medfører ikke, at beskrivelsen af evalueringsmetoden eller delkriterierne er uklare eller utilstrækkelige. Variationer i ordlyden er således ikke ensbetydende med, at evalueringsmodellen ikke er den samme for de enkelte delkriterier, eller at der ikke kunne evalueres ens.

Det må desuden bero på en misforståelse hos Voestalpine, at tilstedeværelsen af elementerne oplyst under ”should include” automatisk ville medføre en bedømmelse til 3 point. Ved evalueringen af de enkelte delkriterier har Øresundsbro Konsortiet således lagt vægt på, om de listede ”should include”-elementer var adresseret i tilbudsgiverens besvarelse, men også på kvaliteten af tilbudsgivers beskrivelse og kvaliteten af det tilbudte.

Såfremt de mange små forhold i udbudsmaterialets beskrivelse af delkriterierne, som Voest Alpine har påpeget, gav anledning til tvivl om, hvordan den kvalitative evaluering ville foregå, kunne Voest Alpine have søgt denne tvivl afklaret forud for afgivelse af sit tilbud, jf. klagenævnets kendelse af 26. november 2004, E. Pihl & Søn A/S mod Direktoratet for Kriminalforsorgen, og klagenævnets kendelse af 29. juli 2015, New Mind TellUS AS mod Partnerskabet Det Digitale Turisme Danmark.

Øresundsbro Konsortiet havde heller ikke efter modtagelsen af tilbuddene mulighed for at supplere eller ændre evalueringskriterierne eller fremgangsmåden, herunder delkriterierne, indholdet af delkriterierne, vægtningerne, pointskalaen og de fiktive fradragsbeløb, der alle var fastlagt og beskrevet i udbudsmaterialet.

Øresundsbro Konsortiets tilkendegivelse i besvarelse af spørgsmål 16 om at afstå fra at erklære tilbud ukonditionsmæssige, hvis de fik færre end 3 point ved den kvalitative evaluering af et delkriterie, indebærer ikke en ændring af et grundlæggende element. Ændringen udgjorde en lempelse for at undgå, at tilbud på grund af en enkeltstående ringe pointscore skulle erklæres ukonditionsmæssige, og var dermed egnet til at øge konkurrencen. Da ændringen alene angik formkrav til proceduren for evalueringen, som tilbudsgiverne ikke ved udbuddets offentliggørelse og forud for evalueringen kunne bedømme, om det ville berøre deres tilbud, har ændringen konkret ikke været egnet til at påvirke potentielle tilbudsgiveres beslutning om at deltage i udbuddet. Ændringen blev foretaget i god tid før tilbudsfristen og var derfor ikke egnet til at forrykke konkurrencen mellem tilbudsgiverne. Klagenævnet har under lignende forhold fundet, at en ændring ikke udgjorde en ændring af et grundlæggende element, jf. klagenævnets kendelse af 9. februar 2018, Dansk Cater A/S mod Staten og Kommunernes Indkøbsservice.

### Ad påstand 2

Voest Alpine har gjort gældende, at Øresundsbro Konsortiets orientering af Voest Alpine ikke lever op til kravene i udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2, da virksomheden ikke er orienteret om karakteristika og fordele ved Vossloh's tilbud set i forhold til Voest Alpines tilbud. Øresundsbro Konsortiet har desuden handlet i strid med gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved ikke at evaluere i overensstemmelse med den beskrevne evalueringsmetode.

Den evaluering, der er fremsendt med underretningen om tildelingsbeslutningen, gør det ikke muligt at identificere, om Øresundsbro Konsortiets evaluering er i overensstemmelse med den beskrevne evalueringsmetode. Der synes endvidere at være flere uoverensstemmelser mellem pointgivningen og det beskrevne i udbudsmaterialet om evalueringsmetoden. Det fremgår således ikke af underretningen, hvordan indholdet af tilbuddene for de enkelte delkriterier er vurderet, eller hvorfor det er vurderet godt eller dårligt i forhold til Øresundsbro Konsortiets forventninger. Pointgivningen er umiddelbart foretaget på baggrund af en form for optælling af, hvilke dokumenter der er indleveret, og ikke indholdet af disse dokumenter. Det er i modstrid med, hvad Øresundsbro Konsortiet har redegjort for, at der er sket i evalueringen.

For så vidt angår delkriteriet "Organisation" har Vosslohs tilbud modtaget 4 point. Det fremgår af evalueringen, at "Description of interfaces with reduced risk of planning and coordination problem is missing, but the rest of the answers are provided". Det forhold, der er angivet at mangle, udgør ét af de tre forhold, der er angivet under "example of added value". Det fremgår ikke af det angivne, hvilke forhold som har vægtet positivt, eller hvilke karakteristika og fordele Vosslohs tilbud har i forhold til Voestalpines tilbud, der opnåede 3 point. Det fremgår således ikke af evalueringen, at Voestalpine ikke har leveret de elementer, der er efterspurgt. Derimod er det fremhævet, at der mangler information om CV'er for nøglepersoner – et "added value" – hvorved det ifølge Voestalpine må forstås, at de øvrige eksempler på "added value" anses for opfyldte. Tilbuddet burde derfor have fået mere end 3 point.

I forhold til delkriteriet "Organization" har Øresundsbro Konsortiet i underretningen anført, at: *"The document vaTT\_6.2.1 Organization of resources.pdf has very little relevance to the questions, for example point 1 is irrelevant and the schedule is not part of the question. CVs for key personnel are missing, as well as information about the person responsible for CSM-RA"*. Det er uklart, hvilket spørgsmål Øresundsbro Konsortiet mener, at Voestalpine ikke har besvaret, ligesom det ikke fremgår af beskrivelsen af delkriteriet, at der skulle afgives oplysninger om en person for CSM-RA processen.

Det samme gælder for delkriteriet "Availability of components", hvor Vosslohs tilbud har opnået 3 point uden at have leveret alle oplysninger.

Voestalpines tilbud har opnået 2 point for delkriteriet "Delivery time for urgent orders". Det er i udbudsmaterialet ikke anført, at de forhold, der i underretningen er angivet af betydning for evalueringen af dette kriterie, ville have netop denne betydning. Det fremgår endvidere ikke af evalueringen, at der ikke er leveret på de elementer, som ifølge evalueringsmetoden ville medføre 3 point, eller at der mangler "added value". I evalueringsrapporten angiver Øresundsbro Konsortiet, at Voestalpines tilbud for delkriteriet "Delivery time for urgent orders" mangler "essential details" vedrørende organisationsstrukturen og teknisk support. Det er uklart, hvilke essentielle detaljer der mangler, eller hvad Øresundsbro Konsortiet har evalueret på.

Vosslohs tilbud har opnået 5 point for delkriteriet "Sustainability" uden uddybning af, hvorfor tilbuddet ligger over Øresundsbro Konsortiets forventninger.

I ingen af de tre tilbud er der angivet en evaluering af delkriteriet "Guarantees", ud over at tilbudsgiverne har modtaget point og fradrag i deres pris. Heraf fremgår, at de tilbudsgivere, der har tilbudt fem års garanti, har fået et fradrag i prisen svarende til 2 point, mens tilbudsgiveren, der har tilbudt ti års garanti, har fået et fradrag i prisen svarende til 5 point. Det fremgår imidlertid ingen steder, hvad der faktisk var Øresundsbro Konsortiets forventninger til garantien. Delkriteriet er desuden tillagt større betydning end andre delkriterier med 5 % vægtning, ligesom det har været uigennemsigtigt, hvad en garanti på henholdsvis tre, syv, ni eller mere end ti år ville udløse af fradrag.

Delkriterierne og evalueringen heraf er derfor ikke gennemsigtige og lever op til udbudsreglerne. Evalueringen af samtlige tilbud er ikke i overensstemmelse med udbudsbetingelserne, og fordele og karakteristika ved Vosslohs tilbud kan ikke læses ud af evalueringen. Evalueringen kan herefter ikke danne grundlag for tildeling af kontrakten.

Øresundsbro Konsortiet har gjort gældende, at Øresundsbro Konsortiet har foretaget sin evaluering af tilbuddene i overensstemmelse med den beskrevne evalueringsmetode i udbudsmaterialet, og at Øresundsbro Konsortiets begrundelse er tilstrækkelig og i overensstemmelse med udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2.

Af fast klagenævnspraksis fremgår, at ordregiver har et vidt skøn ved evalueringen af tilbuddene i relation til de kvalitative kriterier, og at klagenævnet

alene tilsidesætter dette skøn, hvis ordregiveren har overskredet grænserne for skønnet eller på anden vis handlet usagligt, jf. bl.a. klagenævnets kendelse af 11. januar 2022, SFT Logistics A/S mod Statens Serum Institut, og klagenævnets kendelse af 26. januar 2022, Tunstall A/S mod Region Nordjylland, Nyt Aalborg Universitetshospital.

Øresundsbro Konsortiet har i udbudsbetingelsernes pkt. 6.1.5 angivet, at der i forhold til evalueringen af underkriteriet ”Kvalitet” ikke ville blive foretaget en relativ evaluering af tilbuddene, men at tilbuddene ville blive vurderet ud fra graden af opfyldelsen af hvert af delkriterierne, som angivet i udbudsbetingelserne. Evalueringen ville således blive foretaget ud fra en objektiv, absolut målestok. Øresundsbro Konsortiet har foretaget sin evaluering i overensstemmelse hermed for samtlige delkriterier. Der er ikke uoverensstemmelser mellem Øresundsbro Konsortiets pointgivning og det, som er beskrevet i udbudsbetingelserne om evalueringen.

Bedømmelsen af såvel Vosslohs som Voestalpines tilbud for samtlige delkriterier og Øresundsbro Konsortiets pointgivning er udtryk for et sagligt skøn, der falder inden for rammerne af det, som fremgår af udbudsmaterialet.

Vedrørende evalueringen af henholdsvis Voestalpines og Vosslohs tilbud for så vidt angår delkriteriet ”Organisation”, var Voestalpines besvarelse generelt mindre god og savnede relevans. For så vidt angik en række af de oplysninger, som Øresundsbro Konsortiet havde efterspurgt i udbudsmaterialets afsnit 6.2 som ”should include”-elementer, var besvarelsen mangelfuld og utilstrækkelig, ligesom Øresundsbro Konsortiet har tillagt det negativ vægt, at Voestalpine ikke med sin besvarelse har demonstreret tilstrækkeligt kendskab til og indsigt i CSM-RA processen. Herunder manglede Voestalpines tilbud en beskrivelse af ”organisation and availability during the CSM-RA process”. Derudover indeholder Voestalpines besvarelse kun i meget begrænset omfang oplysninger omfattet af ”added value”-eksemplerne. Voestalpines besvarelse er på den baggrund blevet bedømt til 3 point. Vosslohs tilbud indeholder heroverfor en beskrivelse af alle otte obligatoriske elementer. Voestalpine har kun medtaget ét element af ”added value”, mens Vosslohs har medtaget to elementer af ”added value”. Øresundsbro Konsortiet har ved evalueringen givet Voestalpine 3 point og Vossloh 4 point for deres tilbud på delkriteriet.

Vedrørende delkriteriet "Availability of components" er Voestalpines tilbud mangelfuldt og utilstrækkeligt for så vidt angår en række af de oplysninger, der var efterspurgt i udbudsbetingelsernes pkt. 6.3 som "should include"-elementer. Det er endvidere tillagt negativ vægt, at besvarelsen ikke er detaljeret, og at langtidsperspektivet for de forskellige elementer under "should include" ikke er beskrevet. Endvidere var leveringstiden uklar. Modsat har Øresundsbro Konsortiet tillagt det positiv vægt, at Voest Alpine har garanteret produktion af reservedele i 25 år, og at reservedele på kort sigt er tilgængelige fra lager. Besvarelse blev derfor bedømt til 3 point.

Voestalpines besvarelse for delkriteriet "Sustainability" var god og overgik Øresundsbro Konsortiets forventninger. Således var besvarelsen tilfredsstillende i forhold til "should include"-elementerne i udbudsbetingelsernes pkt. 6.4, og det er tillagt positiv vægt, at besvarelsen vedrørende ca. halvdelen af de angivne "added value"-elementer var god. Besvarelsen blev derfor bedømt til 4 point.

Øresundsbro Konsortiet har for så vidt angår delkriteriet "Innovation, development and new thinking" bedømt Voestalpines tilbud til 4 point. Der er herved lagt vægt på, at Voestalpines besvarelse overgår forventningerne. Det er tillagt positiv vægt, at Voestalpines system har mulighed for at forbinde til SCADA-systemet, mens der er nogle forhold, som er uklare i forhold til PCMS-funktionen.

Ved evalueringen af Voestalpines og Vosslohs tilbud for delkriteriet "Delivery time for urgent orders", har Øresundsbro Konsortiet konstateret, at Voestalpines besvarelse var meget mangelfuld og utilstrækkelig for så vidt angår en række af de oplysninger, der var efterspurgt i udbudsmaterialets afsnit 6.6 som "should include"-elementer. Endvidere er det blevet tillagt negativ vægt, at Voestalpines besvarelse var udetaljeret og uklar. Modsat blev det tillagt positiv vægt, at Voest Alpine har "Short lead times" og "subcomponents available from stock", altså to af fire "added value"-eksempler, om end besvarelsen vedrørende disse elementer er uklar. Voestalpines besvarelse blev for dette delkriterie bedømt til 2 point.

Delkriteriet "Guarantees" blev vægtet 5 %, og havde samme højest mulige fradragsbeløb, som de øvrige delkriterier med denne vægtning. Øresundsbro Konsortiet har således ikke tilsidesat gennemsigtighedsprincippet ved ikke at angive fradragsbeløb for længder af garantiperioder, der ikke kunne vælges.

Konkret har det ikke haft betydning for udbuddets udfald, hvor meget delkriteriet er blevet vægtet, da Voestalpine og Vossloh begge tilbød en garanti periode på fem år og derfor modtog samme fradrag for dette. For så vidt angår Voestalpines tilbud for delkriteriet "Guarantees" er dette bedømt til 2 point, hvilket er i overensstemmelse med, hvad det af de elektroniske udbudsbetingelser fremgik, at et tilbud om en garanti på fem år ville udløse.

Ved evalueringen har Øresundsbro Konsortiet lagt vægt på, om de under "should include" listede elementer var adresseret i tilbudsgiverens besvarelse, om besvarelsen indeholdt de listede "added value"-elementer og kvaliteten af selve beskrivelsen, hvilket er helt i overensstemmelse med udbudsreglerne, jf. klagenævnet kendelse af 28. august 2019, Knud Erik Heissel A/S mod Sønderborg Affald A/S. Der er ikke ved evalueringen lagt vægt på forhold, som ikke har været angivet i udbudsmaterialet, eller forhold som en rimeligt veloplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver ikke har kunnet udlede af udbudsmaterialet. Der er intet grundlag for at antage, at Øresundsbro Konsortiet ved sin evaluering har overskredet den vide grænse for skønnet, der tilkommer ordregiver, at skønnet har været usagligt eller har hvilet på et objektivt forkert grundlag.

For så vidt angår ordregivers begrundelsespligt følger det af udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2, og klagenævnets praksis, at begrundelsen skal angive de elementer, som ordregiver har lagt til grund, således at tilbudsgivere kan få kendskab til grundlaget for den trufne beslutning, og at ordregivers begrundelse skal indeholde tilstrækkelige oplysninger om det vindende tilbuds karakteristika og relevante fordele til belysning af de centrale elementer, der har været udslagsgivende ved bedømmelsen af det vindende og det afviste tilbud, jf. bl.a. klagenævnets kendelse af 8. marts 2017, Stadsing A/S mod Roskilde Kommune.

Begrundelsen skal efter klagenævnets praksis således være tilstrækkelig til, at tilbudsgiverne kan vurdere, om evalueringen er sket inden for rammerne af den evalueringsmodel, der er beskrevet i udbudsmaterialet, og om ordregiver har lagt vægt på de forhold, der var fastsat i udbudsmaterialet, at der ville blive lagt vægt på, jf. bl.a. klagenævnets kendelse af 11. december 2020, Damgaard Rådgivende Ingeniører ApS mod Fors A/S.

Øresundsbro Konsortiet har i underretningen af 11. december 2025 om tildelingsbeslutningen redegjort for de point Vosslohs og Voestalpines tilbud har

modtaget for hvert delkriterie ved at angive, hvilke af elementerne i udbudsbetingelserne, der indgik i tilbuddene.

Begrundelsen indeholder tilstrækkelige oplysninger om, hvilke centrale elementer der var udslagsgivende for bedømmelsen af Vosslohs og Voestalpines tilbud. Det har således på baggrund af begrundelsen været fuldt ud muligt for Voestalpine at forstå Vosslohs tilbuds karakteristika og de relevante fordele ved dette tilbud i relation til de enkelte delkriterier. Ligeledes har Voestalpine kunnet vurdere, om Øresundsbro Konsortiet havde foretaget evalueringen indenfor rammerne af den evalueringsmodel, der er beskrevet i udbudsmaterialet, og om Øresundsbro Konsortiet har lagt vægt på de forhold, det fremgår af udbudsmaterialet, at der ville blive lagt vægt på under det enkelte kriterie.

For så vidt angår delkriteriet "Guarantees" indeholder underretningen ikke en redegørelse for evalueringen af dette kriterie, da bedømmelsen alene afhæng af længden af den tilbudte garantiperiode. Øresundsbro Konsortiet har endvidere ikke været forpligtet til at adressere dette delkriterie i sin begrundelse, da tilbuddene fra Voestalpine og Vossloh opnåede samme bedømmelse.

### Ad påstand 3

Voestalpine har med henvisning til det, der er anført ad påstand 1 og 2, gjort gældende, at tildelingsbeslutningen af 11. december 2025 skal annulleres.

Øresundsbro Konsortiet har med henvisning til det, der er anført ad påstand 1 og 2, gjort gældende, at der ikke er grundlag for at annullere tildelingsbeslutningen af 11. december 2025.

Subsidiært kan de overtrædelser af udbudsreglerne, som Voestalpine har påstået, at Øresundsbro Konsortiet har begået, ikke føre til annulation af tildelingsbeslutningen, da de ikke har haft eller kunne have betydning for, hvem der blev tildelt kontrakten, og udbudsmaterialet ikke kan anses for at lide af så væsentlige mangler, at det ikke kunne danne grundlag for lovlig tildeling.

### Klagenævnet udtaler

## Ad påstand 1

Påstanden angår, om Øresundsbro Konsortiets beskrivelse af evalueringsmodellen i udbudsmaterialet lever op til kravene i udbudslovens § 160 og ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2. Klagenævnet har derfor ikke taget hensyn til det, som Voestalpine har anført om, at Øresundsbro Konsortiet i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål har ændret grundlæggende elementer i udbudsbetingelserne, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 10, stk. 1, 2. pkt.

Det følger af udbudslovens § 160, stk. 1, blandt andet, at en ordregiver i udbudsmaterialet skal fastlægge og beskrive indholdet af ”alle dele” af evalueringsmodellen.

Ordregiver har som udgangspunkt et vidt skøn ved fastsættelsen af selve evalueringsmodellen. En evalueringsmodel, der er beskrevet i udbudsmaterialet i overensstemmelse med udbudslovens § 160, stk. 1, kan ikke tilsidesættes, hvis den er gennemsigtig og overholder ligebehandlingsprincippet, jf. udbudslovens § 160, stk. 2.

Udbudslovens § 160, stk. 1, blev nyaffattet ved lov nr. 204 af 5. marts 2019. I forarbejderne hertil hedder det bl.a. (lovforslag nr. L 125 af 12. december 2018, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 3):

”Formålet med den foreslåede bestemmelse er at styrke den forudgående gennemsigtighed, herunder tilbudsgiveres mulighed for at optimere tilbud. Samtidig understøttes hensynet til ligebehandling af tilbudsgiverne. Med den foreslåede bestemmelse har ordregivere fortsat et vidt skøn i forhold til at fastlægge evalueringsmodellen, men indholdet af alle dele af evalueringsmodellen skal beskrives i udbudsmaterialet.

...

Det fremgår af den foreslåede bestemmelse, at der ved evalueringsmodellen skal forstås det eller de værktøjer, der anvendes af ordregiver til at sammenstille tilbudsgivernes tilbud med henblik på at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Evalueringsmodellen vil eksempelvis være formler, pointmodeller, prismodeller og pointskala til bedømmelse af økonomiske og kvalitative kriterier for tildeling. Idet der kan være flere dele af en evalueringsmodel, f.eks. en pointmodel samt pointskalaer til at bedømme de økonomiske og kvalitative kriterier for tildeling, fremgår det af ordlyden af den foreslåede bestemmelse, at alle dele

af evalueringsmodellen skal fastlægges og beskrives. Det betyder, at formler, pointmodeller, prismodeller, pointskalaer mv. er en del af evalueringsmodellen, og disse skal som følge heraf fastlægges og beskrives i udbudsmaterialet. Endvidere fremgår det af [t] indholdet af disse dele skal fastlægges og beskrives. Det betyder, at det ikke er tilstrækkeligt at angive værktøjerne, men indholdet af disse skal også beskrives.

...

Beskrivelsen af evalueringsmodellen medfører i forhold til evalueringen af de økonomiske kriterier, at det efter gennemførelsen af udbuddet og på baggrund af de indkomne priser er muligt at konstatere om evalueringsmodellen er anvendt præcis som beskrevet i udbudsmaterialet. Ordregiver kan ikke anvende dele af en evalueringsmodel, der ikke har været beskrevet i udbudsmaterialet.”

Det er ikke et krav, at ordregiveren giver en i alle henseender udførlig beskrivelse af, hvad der tillægges betydning ved vurderingen af de kvalitative delkriterier, og der kan lægges vægt på forhold, som ikke udtrykkeligt er anført i udbudsmaterialet, hvis delkriteriet udtrykkeligt giver grundlag herfor.

Den evalueringsmodel, som Øresundsbro Konsortiet har anvendt i forbindelse med udbuddet, er navnlig beskrevet i udbudsbetingelsernes pkt. 1.1.5 og 6.

Det fremgår heraf, hvordan underkriterierne ”Pris” og ”Kvalitet” vægtes, herunder hvordan de seks delkriterier, der indgår i underkriteriet ”Kvalitet”, vægtes. Det fremgår endvidere, hvordan de enkelte delkriterier, evalueres, herunder at tilbuddene evalueres individuelt, og at der for hvert delkriterie gives en score på en skala fra 0-5, som modsvarer et fiktiv fastsat beløb, der fradrages i tilbudsprisen. Det fremgår i den forbindelse, hvilke forhold Øresundsbro Konsortiet vil lægge særlig vægt på i forbindelse med evalueringen, herunder oplysninger om Øresundsbro Konsortiets forventninger til tilbuddets indhold og eksempler på forhold, som Øresundsbro Konsortiet ville anse for at udgøre en merværdi og dermed tillægge positiv vægt.

Klagenævnet lægger i den forbindelse til grund, at de præcise fradrag i tilbudsprisen, som Øresundsbro Konsortiet ville og skulle foretage i forbindelse med tilbudsevalueringen, og deres sammenhæng med de konkrete scores i hvert fald fremgik af udbudsbetingelserne og derfor var kendelige for tilbudsgiverne.

Klagenævnet finder herefter, at kriterierne for tildeling var angivet i udbudsmaterialet på en sådan måde, at det var muligt for alle rimeligt oplyste og normalt påpasselige tilbudsgivere at fortolke dem på samme måde og dermed forstå, hvad der ville indgå i evalueringen, og hvad der kunne have betydning for tilbudsgiverne ved udformningen af deres tilbud.

Det, som i øvrigt er anført af Voestalpine, herunder om at det i udbudsbetingelsernes pkt. 6.1.5 ikke er beskrevet, hvilken kvalitativ vurdering der kan føre til en tildeling af score på 0 point, eller at der ikke er fuld overensstemmelse mellem de konkrete fradrag, der gives i forbindelse med pointtildelingen for delkriteriet "Guarantees" (udbudsbetingelsernes pkt. 6.7) og delkriterierne "Sustainability" og "Delivery time for urgent orders" (udbudsbetingelsernes pkt. 6.4.2 og 6.6.2), kan på den baggrund ikke føre til en anden vurdering. Klagenævnet bemærker i forhold til spørgsmålet om pointtildelingen for delkriteriet "Guarantees" desuden, at højeste score – 5 point – for såvel dette kriterie som delkriterierne "Sustainability" og "Delivery time for urgent orders" medførte samme fradrag.

Øresundsbro Konsortiets beskrivelse af evalueringsmodellen lever derfor op til kravene i udbudsloven § 160 og er i overensstemmelse med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2.

Påstanden tages herefter ikke til følge.

### Ad påstand 2

Påstanden angår dels om Øresundsbro Konsortiets evaluering de fremkomne tilbud er foretaget i overensstemmelse med gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 og den evalueringsmodel, der er fastlagt i udbudsmaterialet, dels om Øresundsbro Konsortiets underretning til Voestalpine om det vindende tilbud opfylder kravene i udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2.

For så vidt angår den del af påstanden, der angår Øresundsbro Konsortiets tilbudsevaluering, bemærker klagenævnet, at en ordregiver efter fast praksis har et vidt skøn ved den kvalitative evaluering af de enkelte tilbud og tildelingen af point. Klagenævnet tilsidesætter alene ordregiverens skønsmæssige vurdering, hvis skønnet er usagligt, hviler på et objektivt forkert grundlag, eller hvis ordregiveren åbenbart har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregiverens skøn.

Evalueringsmodellen er beskrevet og behandlet ovenfor under påstand 1.

Øresundsbro Konsortiet har i den evalueringsrapport, der blev fremsendt sammen med underretningen om tildelingsbeslutningen, anført de forhold, der er lagt vægt på i forbindelse med evalueringen af tilbuddene, herunder tilbuddene fra Voestalpine og Vossloh. Der er konkrete bemærkninger til hver af de kvalitative delkriterier, der fremgår af udbudsbetingelsernes pkt. 6.2-6.6.

Således fremgår det vedrørende delkriteriet ”Organisation” (udbudsbetingelsernes pkt. 6.2), at Øresundsbro Konsortiet ved evalueringen af Vosslohs tilbud har lagt vægt på, at tilbuddet indeholder beskrivelse af alle nævnte forhold under delkriteriet, bortset fra en beskrivelse af grænseflader, der reducerer risikoen for planlægnings- og koordineringsproblemer. Øresundsbro Konsortiet har ved evalueringen af Voestalpines tilbud lagt vægt på, at dokumentet ”*vaTTG\_6.2.1 Organization of resources.pdf*” er meget lidt relevant for besvarelsen, at der mangler CV’er for nøglepersoner, og at der ikke er angivet en ansvarlig person for CSM-RA.

For så vidt angår delkriteriet ”Availability of components” (udbudsbetingelsernes pkt. 6.3) fremgår det, at Øresundsbro Konsortiet ved evalueringen af Vosslohs tilbud har lagt vægt på, at virksomhedens tilbud indeholder beskrivelse af alle nævnte forhold under delkriteriet, men mangler en detaljeret beskrivelse og et langsigtet perspektiv. Øresundsbro Konsortiet har ved evalueringen af Voestalpines tilbud tilsvarende lagt vægt på, at virksomhedens tilbud mangler en detaljeret beskrivelse og et langsigtet perspektiv.

For så vidt angår delkriteriet ”Sustainability” (udbudsbetingelsernes pkt. 6.4) fremgår det, at Øresundsbro Konsortiet har lagt vægt på, at Vosslohs tilbud indeholder beskrivelse af alle nævnte forhold under delkriteriet, herunder også relevante certifikater. Ved evalueringen af Voestalpines tilbud har Øresundsbro Konsortiet lagt vægt på, at virksomhedens tilbud indeholder en detaljeret beskrivelse af leverandørens miljøforbedrende tiltag, men at information omkring CO<sub>2</sub>-neutral transport er uklar.

I forhold til delkriteriet ”Development and innovation” (udbudsbetingelsernes pkt. 6.5) fremgår det, at Øresundsbro Konsortiet ved evalueringen af Vosslohs tilbud har lagt vægt på, at virksomhedens foreslåede system

indeholder flere fordele, men mangler beskrivelse af systemets kapabiliteter i forhold til at registrere afvigelser, som eksempelvis revner i skinnerne. Derudover er brugen af AI uklar. Øresundsbro Konsortiet har ved evalueringen af Voestalpines tilbud tilsvarende lagt vægt på, at virksomhedens foreslåede system indeholder flere fordele, men mangler beskrivelse af systemets kapabiliteter i forhold til at registrere afvigelser, som eksempelvis revner i skinnerne. Derudover er den fremtidige udvikling af systemet uklart.

For så vidt angår delkriteriet ”Delivery time for urgent orders” (udbudsbetingelsernes pkt. 6.6) fremgår det, at Øresundsbro Konsortiet ved evalueringen af Vosslohs tilbud har lagt vægt på, at virksomhedens tilbud indeholder klare og præcise besvarelser på alle spørgsmål, at produktion og support tæt på broen er en klar fordel, men at komponenttilgængelighed og dokumenteret hurtig levering er uklar. Øresundsbro Konsortiet har ved evalueringen af Voestalpines tilbud lagt vægt på, at virksomhedens besvarelse er kort og uklar, at der er redegjort for planlagte leveringer, men at der mangler essentielle detaljer vedrørende organisationsstruktur, teknisk support med videre.

Der er ikke anført bemærkninger til delkriteriet ”Guarentees” (udbudsbetingelsernes pkt. 6.7), men det fremgår, at såvel Vossloh og Voestalpine har tilbudt fem års garanti, og efter udbudsbetingelserne var garantiperiodens længde eneste vurderingsparameter.

Øresundsbro Konsortiet har på den baggrund og i overensstemmelse med den i udbudsbetingelserne beskrevne evalueringsmodel tildelt en score for hvert enkelt delkriterie og foretaget de hertil knyttede fradrag i tilbudsprisen.

Herefter og idet klagenævnet finder, at Øresundsbro Konsortiet sagligt har kunnet lægge vægt på ovennævnte forhold, og at der ikke er grundlag for at konstatere, at Øresundsbro Konsortiet ved evalueringen har overskredet den vide grænse for sit skøn, finder klagenævnet, at Øresundsbro Konsortiet ikke har foretaget evalueringen i strid med den evalueringsmodel, der var fastlagt i udbudsmaterialet, eller i øvrigt har handlet i strid med gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2.

For så vidt angår den del af påstanden, der angår Øresundsbro Konsortiets underretning, finder klagenævnet, at Øresundsbro Konsortiets underretning af 11. december 2025 om tildelingsbeslutningen – navnlig ved det, som er anført om den vedlagte evalueringsrapport – indeholder tilstrækkelige

oplysninger om det vindende tilbuds karakteristika og fordele set i forhold til det afviste tilbud. Underretningen opfylder derfor kravet i udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2.

Påstanden tages herefter ikke til følge.

### Ad påstand 3

Da Voestalpine ikke har fået medhold i påstand 1-2, er der ikke grundlag for at annullere Øresundsbro Konsortiets udbudsforretning eller beslutning om at tildele kontrakten til Vossloh.

### Herefter bestemmes

Klagen tages ikke til følge.

Voestalpine Turnout Technology Germany GmbH skal inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse betale 40.000 kr. i sagsomkostninger til Øresundsbro Konsortiet I/S.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Morten Juul Nielsen