

K E N D E L S E

European Dynamics Luxembourg SA
(advokat Christian Nielsen, Aarhus)

mod

SKAT
(advokat Rasmus Holm Hansen og advokat Andreas Estrup Ippolito, København)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 2014/S 027-043280 af 3. februar 2014 udbød indklagede, SKAT, som begrænset udbud efter direktiv 2004/18/EF (udbudsdirektivet) en kontrakt om drift, support, vedligehold og funktionelle ændringer (videreudvikling) til toldsegmentet. Det anføres i udbudsbekendtgørelsens punkt II.1.5), at ansvaret for den fulde drift, support, vedligehold og funktionelle ændringer (videreudvikling) i dag varetages af 2 leverandører, mens ansvaret for den fulde drift, support, vedligeholdelse og funktionelle ændringer (videreudvikling) med udbuddet skal samles hos én leverandør.

Tildelingskriteriet var ”det økonomisk mest fordelagtige tilbud” med underkriterierne ”Pris” (40 %), ”Kvalitet i overgangsydelser” (35 %) og ”Kvalitet i øvrige ydelser” (25 %).

SKAT prækvalificerede fem virksomheder, herunder Steria A/S, European Dynamics Luxembourg SA og CGI Danmark A/S.

Udbudsbetingelserne blev udsendt den 6. maj 2014, og ved udløbet af fristen for afgivelse af tilbud den 22. maj 2014 havde alle de prækvalificerede

virksomheder afgivet tilbud. Den 30. juni 2014 underrettede SKAT de 5 deltagende virksomheder om, at alle modtagne tilbud var ukonditionsmæssige, og at SKAT derfor overgik til udbud med forhandling i medfør af udbudsdirektivets artikel 30, stk. 1, litra a, i det væsentligste med henblik på, at virksomhederne kunne overvinde deres respektive udfordringer med hensyn til konditionsmæssighed. Tilbudsfristen blev samtidig forlænget til den 7. juli 2014.

Ved udløbet af fristen for afgivelse af tilbud den 7. juli 2014 havde SKAT modtaget tilbud fra blandt andre Steria A/S, European Dynamics Luxembourg SA og CGI Danmark A/S. Den 8. juli 2014 meddelte SKAT tilbudsgiverne, at SKAT havde besluttet at indgå kontrakt med CGI Danmark A/S, som havde afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Den 18. juli 2014 indgav Steria A/S klage til Klagenævnet for Udbud over SKAT og anmodede samtidig om, at klagen blev tillagt opsættende virkning.

Ved kendelse af 13. august 2014 afslog klagenævnet at tillægge klagen opsættende virkning med henvisning til, at betingelsen om ”Fumus boni juris” ikke sås opfyldt. Steria A/S har herefter hævet klagesagen.

Den 24. september 2014 indgav klageren under denne sag, European Dynamics Luxembourg SA (herefter European Dynamics), klage til klagenævnet over indklagede, SKAT. Klagen har været behandlet på et møde den 20. april 2015.

European Dynamics har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at SKAT har handlet i strid med de udbudsretlige ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincipper, jf. udbudsdirektivets artikel 2, ved at afvise tilbuddet fra European Dynamics i udbud 2014/S 027-043280 som ukonditionsmæssigt, uagtet at tilbuddet i det hele opfyldte alle krav opstillet i udbudsmaterialet.

Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at SKAT har handlet i strid med udbudsdirektivets artikel 30, stk. 1, ved at overgå fra udbud 2014/S 027-043280 til udbud med forhandling, uagtet at betingelserne herfor ikke var til stede.

Påstand 3

Klagenævnet skal erklære den af SKAT med CGI Danmark A/S indgåede kontrakt for uden virkning, jf. håndhævelseslovens § 17, stk. 1, nr. 1.

Påstand 4

Klagenævnet skal konstatere, at SKAT har handlet i strid med håndhævelseslovens § 2, stk. 2, ved ikke i forbindelse med afslagsskrivelsen i udbuddet med forhandling at give en kort redegørelse for de relevante grunde for valget af CGI Danmark A/S som den vindende tilbudsgiver.

Påstand 5

Klagenævnet skal konstatere, at SKAT har handlet i strid med udbudsdirektivets artikel 41, stk. 2, ved ikke at give European Dynamics en uddybende begrundelse for fravalget af European Dynamics' tilbud indenfor 15 dage efter modtagelsen af en skriftlig anmodning herom.

Påstand 6

Klagenævnet skal konstatere, at SKAT har handlet i strid med de udbudsretlige ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincipper, jf. udbudsdirektivets artikel 2, ved ikke at afvise tilbuddet fra CGI Danmark A/S i forbindelse med udbuddet med forhandling, på trods af at der i tilbuddet fra CGI Danmark A/S var taget forbehold for et eller flere mindstekrav.

Påstand 7

Klagenævnet skal konstatere, at SKAT har handlet i strid med de udbudsretlige ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincipper, jf. udbudsdirektivets artikel 2, ved at tilrettelægge udbud 2014/S 027-043280 og/eller udbuddet med forhandling på en sådan måde, at CGI Danmark A/S blev tillagt en utilbørlig konkurrencefordel.

Påstand 8

Klagenævnet skal konstatere, at SKAT har handlet i strid med de udbudsretlige ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincipper, jf. udbudsdirektivets artikel 2, ved at tage tilbuddet fra CGI Danmark A/S i betragtning,

desuagtet at SKAT var forpligtet til at afvise tilbuddet fra CGI Danmark A/S, idet CGI Danmark A/S var givet en utilbørlig konkurrencefordel.

Påstand 9

Klagenævnet skal annullere SKATs beslutning om tildeling af kontrakten til CGI Danmark A/S.

European Dynamics har tilkendegivet senere at ville nedlægge påstand om erstatning.

SKAT har vedrørende påstand 1 – 9 nedlagt påstand om, at klagen ikke tages til følge.

Klagenævnet har den 2. december 2014 meddelt SKATs kontraktpart, CGI Danmark A/S, at det er muligt at intervenere i sagen, jf. lov om håndhævelse af udbudsreglerne m.v. § 6, stk. 5.

CGI Danmark A/S har den 4. december 2014 meddelt, at selskabet interverer i sagen.

Sagens nærmere omstændigheder

Klagen vedrører SKATs udbud af en kontrakt om levering af forskellige IT-systemmæssige ydelser inden for Toldsegmentet. Toldsegmentet består af en række forretningssystemer og støttekomponenter, som har til formål at sikre, at det er hurtigt og let for leverandører og transportører at føre varer ind og ud af EU, samt at dette sker i henhold til gældende lovgivning.

SKAT iværksatte første gang den 19. april 2013 et EU-udbud af den samlede kontrakt om drift, support, vedligeholdelse og funktionelle ændringer (videreudvikling) af Toldsegmentet. Udbuddet blev annulleret ved udbudsbekendtgørelse af 25. juni 2013. Efterfølgende blev udbuddet genoptaget. Kontrakten blev i forlængelse heraf den 16. januar 2014 tildelt CGI Danmark A/S, men SKAT annullerede udbuddet igen den 24. januar 2014 med henvisning til fejl i udbudsmaterialet.

Forud for de forskellige udbud er forretningssystemerne leveret, driftet, vedligeholdt, supporteret og videreudviklet af to leverandører, nemlig Steria A/S og CGI Danmark A/S, således:

Steria A/S (svarende til ca. 80 % af Toldsegmentet):

Import

e-Export

NCTS

Risiko

Taric3

eVita

og en række mindre systemer

CGI Danmark A/S (svarende til ca. 20 % af Toldsegmentet):

ICS

Manifest

Af aftalegrundlaget mellem CGI Danmark A/S og SKAT vedrørende ICS- og Manifestsystemerne fremgår, at SKAT har udnyttet sine muligheder for forlængelse af kontrakten, der herefter udløb den 31. december 2014.

Nærmere om det begrænsede udbud

I udbudsbekendtgørelse nr. 2014/S 027-043280 står blandt andet:

”II.1.5) Kort beskrivelse af kontrakten eller indkøbet/indkøbene

...

A) Drift, omfatter blandt andet:

...

B) Support og vedligeholdelse omfatter blandt andet:

...

C) Funktionelle ændringer (videreudvikling) omfatter blandt andet:

...

D) Transition, omfatter blandt andet:

- Etablering af alle drifts-miljøerne, samt migrering af toldsegmentet fra eksisterende leverandører til ny leverandør.

- Overdragelser af eksisterende drifts-miljøer fra eksisterende leverandører til ny leverandør i forbindelse med bl.a. udbud.

Kontrakten inkluderer transition ind periode på omkring 8-9 måneder, hvor det nuværende systemkompleks overtages af den kommende leverandør. Overtagelsesperioden forventes at være medio første halvår 2015

Ordregiver skal gøres opmærksom på, at der som en del af tilbuddet, på kontrakt vedr. drift, vedligehold, support og funktionelle ændringer (videreudvikling) af toldsegmentet, også skal afgives tilbud til på en række

konkrete videreudviklingsopgaver som vil være nærmere beskrevet i udbudsmaterialet.

...

IV.3.4) Frist for modtagelse af bud eller ansøgninger om deltagelse

6.3.2014 – 10:00

...

VI.3) Yderligere oplysninger

...

4. Ad II.3) Kontraktens varighed: Den anførte kontraktlængde er fra tids-punktet fra "overtagelsesdagen". Transitionen forventes at tage ca. 8-9 måneder."

I udbudsbetingelsernes punkt 9 var om delkriterierne til underkriterierne anført:

"9.1 Ad underkriteriet 9.1 "Pris" – vægter 40 %

Underkriteriet "Pris" vil blive bedømt på grundlag af følgende delkriterium:

- Den i Bilag 17a-1 opgjorte evalueringstekniske pris.

9.2 Ad underkriteriet "Kvalitet i 9.2 overgangsydelser" - vægter 35%

Underkriteriet "Kvalitet i overgangsydelser" vil blive bedømt på grundlag af følgende delkriterier:

- I hvilket omfang den tilbudte Platform giver en sikker afvikling af Applikationen vurderet på grundlag af besvarelsen af de stillede krav i bilag 8, afsnit 2.1.1 (krav K8-23 og K8-32) og afsnit 2.3.1, samt de dertil hørende løsningsbeskrivelser, idet det tillægges positiv betydning, at den tilbudte Platform er robust, fleksibel og fremtidssikret.
- Den tilbudte håndtering, gennemførsel af og organisering af det samlede transitionsprojekt vurderet på grundlag af besvarelsen af de stillede krav i bilag 5.a., afsnit 3.1.1, bilag 8, afsnit 2.1.1 (K8-6 og K8-11) afsnit 2.2.1, afsnit 2.5.1, afsnit 2.9.1, afsnit 2.9.5, afsnit 2.9.9 og afsnit 2.9.12, bilag 14.a samt de dertil hørende løsningsbeskrivelser, idet det tillægges positiv betydning, at overtagelsesplanen og tidsplanen afspejler et realistisk og overskueligt forløb frem til både Delovertagelsesdagen og Overtagelsesdagen, som tager højde for potentielle udfordringer og afhængigheder herunder afspejler sammenhængen mellem milepælene.

- Planlægning og gennemførelse af Test i transitionsperioden vurderet på grundlag af besvarelsen af de stillede krav i bilag 8, afsnit 2.10.1, bilag 12.a, afsnit 2.1 og bilag 12.b, samt de dertil hørende dele af løsningsbeskrivelserne, idet det tillægges positiv betydning at teststrategien tilsikrer, at risici ved etablering af Systemet minimeres mest muligt ved gennemførelsen af transitionen og i særdeleshed i forbindelse med idriftsættelse af Transition Ind del 1 samt den resterende del af Systemet.
- Håndtering og planlægning af øvrige overgangsydelser vurderet på grundlag af besvarelsen af de stillede krav i bilag 2.a-1, bilag 2.a-2 og i bilag 8, afsnit 2.3.2, samt de dertil hørende løsningsbeskrivelser idet det tillægges positiv betydning at de tilbudte løsninger er fleksible og genanvendelige

9.3 Ad underkriteriet "Øvrige ydelser" - vægter 25%

Underkriteriet "Øvrige ydelser" vil blive bedømt på grundlag af følgende delkriterier:

- Den tilbudte drift, vurderet på grundlag af besvarelsen af kravene i bilag 3.a og bilag 12.a, afsnit 3.2.1, samt de dertil hørende dele af løsningsbeskrivelserne, idet det tillægges positiv betydning, at der tilbydes en gennemsigtig, enkel og veldefineret planlægning af driften, herunder Release Management og en fleksibel kapacitetsstyring.
- Den tilbudte vedligeholdelse vurderet på grundlag af besvarelsen af kravene i bilag 4.a, samt bilag 12.a, afsnit 3.1.1, og bilag 16.a, samt de dertil hørende dele af løsningsbeskrivelserne, idet det tillægges positiv betydning, at tilbudsgivers vedligeholdelsesydelser håndteres med minimal gene for ordregivers it-drift.
- Den tilbudte support vurderet på grundlag af besvarelsen af kravene i bilag 5.a, afsnit 2.1.1, afsnit 2.2.1, afsnit 2.4.1 og afsnit 2.5.1, samt de dertil hørende dele af løsningsbeskrivelsen, idet det tillægges positiv betydning, at supporten baseres på enkle og veldefinerede processer, som samtidig understøtter effektivt samarbejde om hændelser i Systemet.
- Kvaliteten af de tilbudte Funktionelle ændringer og optioner vurderet på grundlag af besvarelsen af kravene i bilag 6, 7 og 12.a, afsnit 3.3.1, samt de dertil hørende dele af løsningsbeskrivelserne, idet det tillægges positiv betydning, at kvaliteten sikrer integration til Systemet.

- Vurdering af den procesmæssige forståelse, ressourceforståelse, styring, ledelse, rapportering og samarbejde vurderet på baggrund af besvarelsen af kravene og de dertil hørende dele af løsningsbeskrivelserne i bilag 15.a, idet det tillægges positiv betydning, at der demonstreres indsigt og forståelse for ordregivers organisation samt demonstrerer, hvordan relevante nøglemedarbejdere vil blive inddraget og nyttiggjort.”

I udbudsbetingelsernes punkt 10 om ”Grundlæggende udbudsbetingelser” står blandt andet:

”Behandling af forbehold

Tilbudsgiver har inden for de nedenfor angivne rammer mulighed for at tage forbehold over for de enkelte dele af udbudsmaterialet, der indeholder krav eller bestemmelser vedrørende ydelserne og/eller deres udførelse.

Ved forbehold skal tilbudsgiver klart angive, hvad der tages forbehold over for, og anføre hvilke konkrete formuleringer tilbudsgiver i stedet vil indgå på.

Forbehold over for krav vil inden for rammerne af kriterierne i punkt 9 blive tillagt betydning i tilbudsevalueringen.

Mindstekrav

Tilbudsgiver skal være opmærksom på, at udbudsmaterialet indeholder en række mindstekrav. Et mindstekrav er et krav, som ubetinget skal opfyldes/overholdes, idet fravigelser fra kravet ikke accepteres. Der kan med andre ord ikke tages forbehold over for krav, som er gjort til mindstekrav.

Tilbud, der ikke overholder samtlige mindstekrav (såkaldte ukonditionsmæssige tilbud), vil således blive afvist.

I det følgende er angivet, hvorvidt krav og bestemmelser i udbudsmaterialet er mindstekrav, eller om tilbudsgiveren kan tage forbehold.

Udkast til kontrakt:

Tilbudsgiver kan ikke tage forbehold vedrørende bestemmelser i udkast til Kontrakt samt tilhørende Bilag 00, Definitioner, der således er at betragte som et mindstekrav.

Udkast til bilag til kontrakt:

I hvert bilag er det direkte angivet, hvorvidt et krav er mindstekrav, som tilbudsgiver ikke kan tage forbehold over for.”

I bilag 3.b til udbudsbetingelserne ”Drift – Servicemål” står der blandt andet:

”3.3 Ændring af serviceniveau

... Det forventes, at en ændring af serviceniveau vil ske 0-1 gange om året, og at en ændring vil have en varighed på 1-4 måneder. Endvidere forventes det, at den øvre grænse vil være niveauet Guld.

3.3.1 Kundens krav til eventuel ændring af serviceniveau

ID	Krav-type	Beskrivelse	Kravopfyldelsesgrad			Bemærkninger
			Helt	Delvist	Ikke	
			(x)	(x)	(x)	
K3b-12	MK	Leverandøren skal kunne ændre serviceniveau på TFE med et varsel på 40 dage.				

”

I en række bilag til udbudsbetingelserne, herunder ”Bilag 6 Funktionelle Ændringer”, står der:

”Vejledning til tilbudsgiver i forbindelse med udarbejdelse af tilbud

Bilaget er overordnet opbygget over følgende struktur:

- Afsnit om Kundens krav samt Leverandørens besvarelse af opfyldelsesgrad, jævnfør retningslinjerne nedenfor.
- Afsnit om Leverandørens løsningsbeskrivelse, hvor Leverandøren skal lave en mere detaljeret beskrivelse af, hvordan den tilbudte løsning opfylder de stillede krav. Leverandøren skal som udgangspunkt ikke udfylde dette for krav markeret med MK, jævnfør retningslinjerne nedenfor.

Ad afsnit om Kundens krav

Kundens krav er beskrevet i en række kravtabeller, hvor kravene er nummeret med K#a-n, hvor # svarer til bilagets nummer og n er et fortløbende nummer.

Hvert krav er kategoriseret som enten ”mindstekrav” eller ”krav”, hvor ”MK” angiver, at der er tale om et mindstekrav, og ”K” angiver, at der er tale om et krav. Et mindstekrav (MK) er et krav, som ubetinget skal opfyldes/overholdes, og der kan således ikke tages forbehold over for krav, der er gjort til mindstekrav (MK). For mindstekrav (MK) gælder

det således, at Leverandøren skal opfylde det pågældende krav for, at tilbuddet er konditionsmæssigt.

I hver kravtabel skal Leverandøren for hvert enkelt krav angive, om kravet enten er "Helt", "Delvist" eller "Ikke" opfyldt ud fra følgende betydning:

Helt = Kravet er i sin helhed opfyldt
Delvist = Dele af kravet opfyldes ikke
Ikke = Kravet opfyldes ikke.

For mindstekrav (MK) gælder det som nævnt, at opfyldelsesgraden skal være "Helt", idet et mindstekrav (MK) ubetinget skal opfyldes/overholdes. Kunden har derfor på forhånd markeret opfyldelsesgraden således, at Leverandøren ikke kan besvare opfyldelsesgraden, men stadig kan angive bemærkninger hvis relevant.

Hvor Leverandøren angiver kravopfyldelsesgraden til "Helt", skal Leverandøren alene udfylde feltet "bemærkninger", såfremt Kunden i det pågældende krav udtrykkeligt har anmodet herom.

Hvor Leverandøren angiver kravopfyldelsesgraden til "Delvist", skal Leverandøren i feltet "bemærkninger" angive både hvilke dele af Kundens krav, som ikke er opfyldt, og hvilke som er opfyldt. Det er vigtigt, at Leverandøren udførligt beskriver, hvilke dele af kravet, der er opfyldt henholdsvis ikke-opfyldt, idet manglende eller upræcise oplysninger vil blive tillagt negativ vægt ved tilbudsvurderingen.

Leverandøren skal udfylde feltet "bemærkninger" for krav med kravopfyldelsesgraden "ikke".

Såfremt Leverandøren ikke har angivet kravopfyldelsesgraden ("Helt", "Delvist" eller "Ikke"), vil dette tages som udtryk for, at Leverandøren ikke opfylder det respektive krav. Det er derfor vigtigt, at Leverandøren besvarer alle krav.

Ad afsnit om Leverandørens løsningsbeskrivelse

Leverandøren skal i dette afsnit angive en mere detaljeret beskrivelse af, hvordan den tilbudte løsning lever op til de stillede krav. Kunden ser gerne, at beskrivelsen adresserer, hvordan Leverandøren vil opfylde de enkelte krav. Denne beskrivelse skal også omfatte eventuelle relevante forhold, der ikke er omfattet af de stillede krav, men som indgår i sammenhæng med de krav, der beskrives som en del af løsningen. Det vil indgå ved tilbudsvurderingen, i hvilket omfang beskrivelsen giver indsig i kvaliteten af den tilbudte løsning i forhold til de stillede krav.

Med mindre andet tydeligt er angivet, er det frivilligt for Leverandøren at angive en løsningsbeskrivelse for mindstekrav

Andre forhold

Leverandøren skal være opmærksom på, at bilaget kan indeholde mindstekrav, der ikke er angivet i kravtabeller. Disse mindstekrav vil være tydeligt angivet i bilaget, og det forudsættes, at mindstekravet er accepteret af Leverandøren med afgivelse af tilbud.

Kontraktens bilag 2.d indeholder en særskilt løsningsbeskrivelse, som Leverandøren skal huske at udfylde i henhold til retningslinjerne i dette bilag.

Leverandøren skal være opmærksom på, at Kunden alene er berettiget til at lægge vægt på de ved tilbuddet indkomne oplysninger, og at Kunden vil tage alle oplysninger i tilbuddet i betragtning ved vurdering af, om et mindstekrav/krav er opfyldt.

Dette betyder blandt andet, at Leverandørens løsningsbeskrivelse i bilag 2.d vil kunne indgå ved vurderingen af, om et mindstekrav/krav er opfyldt i et andet bilag, og Leverandøren skal derfor altid sikre, at Leverandørens besvarelse i ét bilag ikke fører frem til, at et mindstekrav/krav må anses for ikke-opfyldt i et andet bilag.

Det er i den sammenhæng Leverandørens risiko, såfremt tilbuddet indeholder fejl, unøjagtigheder eller oplysninger, der kan forstås som stridende mod et mindstekrav/krav, og Kunden kan i disse tilfælde være forpligtet til at se bort fra tilbuddet.

Det er derfor vigtigt, at Leverandøren generelt ved besvarelse af Kundens mindstekrav/krav og ved udarbejdelse af de ovenfor anførte løsningsbeskrivelser sikrer, at besvarelsen indeholder klare og tydelige svar på alle Kundens mindstekrav/krav, således at der ikke opstår tvivl om, hvorvidt et mindstekrav/krav er opfyldt. Dette gælder særligt vedrørende mindstekrav (MK), idet manglende opfyldelse/besvarelse heraf vil kunne medføre, at tilbuddet anses for ukonditionsmæssigt, hvilket betyder, at tilbuddet ikke kan tages i betragtning ved tilbudsvurderingen.”

I bilag 8 til udbudsbetingelserne ”Overgangsydelser” står følgende beskrivelser af kravene K8-1 og K8-139, der var angivet som kravtype ”MK”:

”Leverandøren skal som led i sit tilbud udarbejde en overtagelsesplan, jævnfør afsnit 2.2”.

og

”Leverandørens testtidsplan skal afspejle Kundens krav til de tidsmæssige rammer for testtyper, som Kunden har ansvaret for. Kundens krav til tid målt i antal Arbejdsdage i forbindelse med de valgte testtyper, som Kunden har ansvaret for, fremgår af tabellen nedenfor.

Testtype	Tid til forberedelse	Tid til gennemførelse, inkl. gentest	Tid til rapportering/efterbehandling
Funktionel kravtest	20 arbejdsdage	35 arbejdsdage	5 arbejdsdage
Sikkerhedstest	5 arbejdsdage	10 arbejdsdage	5 arbejdsdage

”

I bilag 14.a til udbudsbetingelserne ”Kundens krav til hovedtidsplan” står blandt andet:

”1. Indledning

1.1 Formål

Leverandøren skal i forbindelse med afgivelse af tilbud udarbejde og vedlægge en tidsplan. Dette skal gøres i Bilag 14.a Hovedtidsplan. Tidsplanen skal udarbejdes i overensstemmelse med kravene hertil.”

I bilag 14.b til udbudsbetingelserne ”Hovedtidsplan” står blandt andet:

”1. Indledning

1.1. Formål

Formålet med dette bilag er, at det indeholder Leverandørens tidsplan.

Kravene til tidsplanerne fremgår af Bilag 14.a Kundes krav til hovedtidsplan.

ID	Kravtype MK K	Beskrivelse	Kravopfyldelsesgrad			Bemærkninger
			Helt	Delvist	Ikke	
			(x)	(x)	(x)	
K14b – 1	MK	Leverandøren skal indarbejde sin tidsplan i Bilag 14.b Hovedtidsplan, jævnfør Bilag 14.a Kundens krav til hovedtidsplan.				
K14b – 2	MK	Tidsplanerne skal som minimum efterleve				

		kravene i Bilag 14.a Kundens krav til ho- vedtidsplan.				
--	--	--	--	--	--	--

”

I bilag 17.a til udbudsbetingelserne ”Vederlag og priser” står blandt andet:

”

ID	Krav- type MK K	Beskrivelse	Kravopfyldelsesgrad			Bemærknin- ger
			Helt	Del- vist	Ikke	
			(x)	(x)	(x)	
...						
K17a-29	MK	Leverandøren skal angive det faste månedlige vederlag for serviceniveau for ”Platin”, ”Guld”, ”Sølv” og ”Bronze” i bilag 17.a-1 Specifikation af priser, fane 4.1.1 Drift_Gen (tabel 4.1.1.3)				
...						
K17a-41	MK	Leverandøren skal angive antal CPU og RAM fordelt per miljø, som Leverandøren skal anvende i sin løsning for Delsystemerne ICS og Manifest, i bemærkningsfeltet til højre.				

”

I udbudsbetingelsernes ”bilag 17.a – 1 Specifikation af priser” står der blandt andet:

”Vejledning til tilbudsgiver

...

Generelt: De celler Leverandøren skal udfylde er markeret med fed rød streg omkring cellen eller cellerne

...

Generelt til driftsvederlag

...

Pris for serviceniveau, DKK, vederlag pr. måned

Serviceniveau	DKK	Rabat ved 2.	Rabat ved 3.
---------------	-----	--------------	--------------

		miljø	miljø
Platin			
Guld			
Sølv			
Bronze			
Intet serviceniveau	0	0,00%	0,00%

Tabel 4.1.1.3 - Serviceniveau”

I den skabelon, som skulle bruges i forbindelse med ændringsanmodninger, står blandt andet:

”Ændringsanmodning for Toldsegmentet

...

Vejledning

Denne skabelon skal anvendes i forbindelse med ændringer. Hvem der udfylder hvad er beskrevet i nedenstående tabel.

Afsnit	Ansvar og indhold
...	...
9	Kunden angiver hvilke test, der skal udføres i forbindelse med udarbejdelse og implementering af selve ændringen.

...

9. Implementering

	Beskrivelse
Tidsplan (beskriv eventuelle milepæle eller henvis til bilag, hvori dette afdækkes. Tag hensyn til servicevindue for nærværende system såvel som for de eventuelle andre systemer, som ændringen får konsekvenser for)	
Test (Beskrivelse af tests der skal gennemføres samt tilhørende succeskriterier)	...
Succeskriterier (Beskrivelse af succeskriterier)	

”

I SKAT's spørgsmål- og svarark står blandt andet:

Nr.	Spørgsmål	Svar	Relevant bilagsnr.	Dato for publiceret svar
33	Bilag 17-a.1 fane 4.1.1/ Krav K17a-30 Kunden bedes redegøre for hvordan sammenhængen er mellem kundens defineret serviceniveau per miljø øverst i bilag 17-a.1 faneblad 4.1.1 sammenholdt med prisen for serviceniveauet samt den ønskede procentvis rabat for miljø 2 og 3. F.eks. har Kunden ikke klassificeret miljøer med service niveau "Guld" og "Sølv". Alligevel indgår Leverandørens prissætning af disse serviceniveauer i den samlede pris ved udfyldelse af priser/rabatsatser i "pris for serviceniveau, DKK, Vederlag per måned" i bilag 17-a.1 faneblad 4.1.1. Beror dette ikke på en formel fejl i total kalkulationen?	Det Serviceniveau der er angivet i tabel 4.1.1.1 er kundens krav til det kommende serviceniveau per miljø. Kunden kan ikke udelukke, at der i løbet af kontraktperioden ændres på serviceniveau for et eller flere af miljøerne. Kunden vurderer på alle priser der angives af leverandøren i bilag 17-a.1.	Bilag 17-a	2014.05.02

Ved breve af 30. juni 2014 meddelte SKAT som nævnt, at de afgivne tilbud var ukonditionsmæssige. I brevet til European Dynamics står blandt andet:

"Efter gennemgang af de modtagne tilbud må SKAT imidlertid konstatere, at alle tilbud må anses for ukonditionsmæssige, og SKAT er efter de udbudsretlige regler forpligtet til ikke at tage nogen af tilbuddene i betragtning. Tildelingen af ordren vil derfor ikke ske på grundlag af tilbud modtaget under det begrænsede udbud.

Konstaterende forhold i Deres tilbud medfører således også, at Deres tilbud må anses for ukonditionsmæssigt, jf. vedhæftede skema med beskrivelse af, hvilke forhold, der har dannet grundlag for denne vurdering. SKAT tager forbehold for ikke at have konstateret alle forhold, hvor Deres tilbud er ukonditionsmæssigt.

...

SKAT opfordrer Dem til at afgive et nyt korrigeret tilbud. Fristen for indsendelse af det korrigerede tilbud er torsdag den 3. juli 2014, kl. 16:00"

I oversigten vedrørende tilbuddet fra European Dynamics er blandt andet angivet, hvilke 8 mindstekrav denne tilbudsgiver ikke havde opfyldt:

Tilbudsgiver: European Dynamics

MK nr.	MK tekst	Den opfyldelse Tilbudsgiver har tilbudt:	Hvor findes besvarelsen	Problem
K6-4	Leverandøren skal som en del af tilbuddet udarbejde estimat over forventet timeforbrug for hver funktionel ændring.	Leverandøren har ikke som en del af tilbuddet udarbejdet et estimat over forventet timeforbrug for hver funktionel ændring.		Tilbudsgiver har ikke som en del af tilbuddet udarbejdet et estimat over forventet timeforbrug for de anførte funktionelle ændringer. Tilbudsgiver har således ikke opfyldt mindstekravet K6-4.
K6-50	Løsningen skal implementeres efter godkendt driftstest og skal fremgå af leverandørens tidsplan, jævnfør bilag 14.b.	Det fremgår ikke, af den af Leverandøren fremsendte tidsplan, hvordan løsningen skal implementeres efter godkendt driftstest.	Leverandørens underbilag Hovedtidsplan	Leverandøren har i sin tidsplan ikke angivet, hvordan løsningen skal implementeres efter godkendt driftstest. Tilbudsgiver har således ikke opfyldt mindstekravet K6-50.
K14a-32	Leverandøren skal i tidsplanen for Transition Ind beskrive, hvorledes det sikres, at alle relevante, funktionelle og procesmæssige krav opstillet i Bilag 8 Overgangsydelser er efterlevet.	Leverandøren har ikke i sin tidsplan for Transition Ind beskrevet, hvordan det sikres, at alle relevante funktionelle procesmæssige krav der er opstillet bilag 8 er efterlevet.	Leverandørens underbilag Hovedtidsplan	Leverandøren har i sin tidsplan for Transition Ind ikke beskrevet hvordan det sikres, at alle relevante funktionelle procesmæssige krav der er opstillet bilag 8 er efterlevet. Tilbudsgiver har således ikke opfyldt mindstekravet K14a-32.
K7-4	Leverandøren skal sikre, at forslag til tidspunkt og plan for implementeringen af hver Option fremgår af tidsplanen, jævnfør Bilag 14. a Kundes krav til hovedtidsplan.	Leverandøren har i deres tidsplan i underbilaget til hovedtidsplanen ikke angivet forslag til tidspunkt og plan for implementeringen af de i bilag 7 oplistede optioner.	Leverandørens underbilag Hovedtidsplan	Tilbudsgiver har i deres tidsplan ikke anført forslag til tidspunkt og plan for implementering af de i bilag 7 oplistede optioner. Tilbudsgiver har således ikke opfyldt mindstekravet K7-4.
K8-35	Leverandøren skal sikre, at det entydigt fremgår af overtagelsesplanen, hvordan Kunden inddrages i Transition Ind, herunder hvilke elementer Kunden skal godkende.	Af leverandørens tidsplan fremgår det ikke entydigt, hvordan Kunden inddrages i Transition Ind, herunder hvilke elementer Kunden skal godkende. Nedenfor er angivet et udpluk fra Leverandørens tidsplan, hvoraf det ikke enty-	Leverandørens underbilag Hovedtidsplan	Tilbudsgiver angiver i underbilaget hovedtidsplan flere elementer hvoraf det ikke fremgår, hvad det er Kunden skal godkende. Tilbudsgiver har således ikke opfyldt mindstekravet k8-35.

		digt fremgår hvilke elementer Kunden skal godkende. [tabel ikke medtaget]		
K8-42	I forhold til de enkelte aktiviteter i overtagelsesplanen skal det fremgå, om det er Leverandøren, Kunden eller den eventuelle afgivende leverandør, der er den udførende part.	Af tidsplanen fremgår det ikke, hvorvidt det er Kunden, Leverandøren eller den afgivende Leverandør, der er den udførende part.	Leverandørens underbilag Hovedtidsplan	Leverandøren angiver ikke i sin tidsplan, om det er Kunden, leverandøren eller den eventuelle afgivende Leverandør, der er den udførende part. Tilbudsgiver har således taget et forbehold ved ikke at opfylde mindstekravet K8-42.
K12b-72	Efter modtagelse af en testrapport skal Kunden i henhold til testtidsplanen skriftligt meddele Leverandøren, om den pågældende test kan godkendes. Leverandøren skal acceptere at Kunden har en frist på 5 Arbejdsdage til tilbagemelding efter modtagelse af en testrapport fra Leverandøren, medmindre andet er angivet i testtidsplanen og accepteret af Kunden.	[tabel ikke medtaget] Tilbudsgiver anfører i tidsplanen at fristen for SKATs godkendelse af FKT testrapporter for henholdsvis T1 og T2 er 3 dage.	Leverandørens underbilag Hovedtidsplan	Tilbudsgiver har ved sin besvarelse i underbilaget til hovedtidsplanen afsat 3 dage til godkendelse Funktionelle testrapporter. Mindstekravet K12-72's krav om 5 arbejdsdage til godkendelse af testrapporter er således ikke opfyldt.
K8-139	[tabel ikke medtaget]	Leverandøren har i deres tidsplan ikke sikret, at testtidsplanen afspejler Kundens krav til de tidsmæssige rammer for testtyper som Kunden har ansvaret for. Således har leverandøren kun afsat 9 dage til FKT og 14 dage til T2 mod den i kravet fastsatte frist på 35 arbejdsdage.		Leverandøren har i deres testtidsplan ikke sikret, at testtidsplanen afspejler Kundens krav til de tidsmæssige rammer for testtyper som Kunden har ansvaret for. Således har leverandøren kun afsat 9 dage til FKT mod de i K8-139 fastsatte frister på 35 dage. Tilbudsgiver har således forbehold ved ikke at opfylde mindstekravet K8-139.

I den tilsvarende oversigt vedrørende tilbuddet fra CGI Danmark A/S står blandt andet:

Tilbudsgiver: CGI Danmark A/S				
MK nr.	Krav eller kontrakttekst	Den opfyldelse Tilbudsgiver har tilbudt:	Tilbudsgivers svarsted	Problem
...	...	...	...	...
MK17a-29	Leverandøren skal angive det faste månedlige vederlag for Serviceniveau for "Platin", "Guld", "Sølv" og "Bronze"	Tilbudsgiver har ikke angivet en pris for Serviceniveau "Bronze" – cellen er blank. [tekst undtaget aktindsigt]	...	Tilbudsgiver har ikke angivet en pris for Serviceniveau "Bronze". Tilbudsgiver har således ikke opfyldt mindstekravet K17a-29.
K17a-30	Leverandøren skal angive den rabat (i procent) der opnås ved flere driftsmiljøer på samme serviceniveau – rabat på 2. og 3. driftsmiljø	[tekst undtaget aktindsigt] Tilbudsgiver har ikke angivet en rabat på 2. og 3. driftsmiljø.	...	Tilbudsgiver har ikke angivet rabat på 2. og 3. driftsmiljø. Tilbudsgiver har således ikke opfyldt mindstekravet k17a-30.
K171-55	Leverandøren skal angive konsekvenser for vederlag per aftalt Funktionel ændringsopgave, jævnfør Bilag 6 Funktionelle ændringer, I Bilag 17.a-1 Specifikation af priser, fane 4.4 Funktionelle ændringer (tabel 4.4.1)	Tilbudsgiver har ikke angivet konsekvensen for vederlag pr. aftalt Funktionel ændring for alle de topliste Funktionelle ændringer – Cellerne er blanke [tekst undtaget aktindsigt]	...	Tilbudsgiver har ikke anført konsekvensen for vederlag pr. aftalt Funktionelle ændringer. Således er der kun angivet konsekvenser for funktionel ændring nr. 6. Tilbudsgiver har således taget forbehold for mindstekrav k17a-55.
K17a-72	Leverandøren skal angive konsekvensen for vederlag per option, jævnfør Bilag 7 Optioner, i Bilag 17.a-1 Specifikation af priser, fane 7 Optioner (tabel 7.1)	[tekst undtaget aktindsigt] Tilbudsgiver har ikke angivet konsekvenser for vederlag pr. option for alle de oplyste Optioner - Cellerne er blanke	...	Tilbudsgiver har ikke angivet konsekvensen for vederlag pr. Option. Tilbudsgiver har således taget ikke tilladeligt forbehold overfor mindstekravet k17a-72.

Nærmere om udbuddet med forhandling

I tilbuddet fra European Dynamics står blandt andet:

”Der er et antal Risici associeret med Transition Ind (Overtagelsesperioden). Særligt for ICS og Manifesto er overtagelsesperioden meget kort. Leverandørens Firma og Projekt Team er velbekendt med forretnings- og funktionelle aspekter af Toldområdet, inklusive ICS og Manifesto.

Desuden har Leverandøren valgt at benytte en yderst effektiv tilgang, hvormed adskillige aktiviteter kører parallelt og muliggør en minimering af den påkrævede arbejdstid anvendt i forbindelse med overtagelsen, således at der vil kunne kompenseres for eventuelle uforudsete vanskeligheder, der måtte opstå undervejs.”

SKAT har i et indstillingsnotat af 8. juli 2014 evalueret tilbuddene således:

”

	CGI	CSC	Konsortiet ED	IBM	STERIA
<i>Kvalitet i overgangsydelser</i>					
Tilbudte Platform	Meget Tilfredsstillende 7,00	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 6,33	Mindre tilfredsstillende 2,67	Meget Tilfredsstillende 7,00	Meget Tilfredsstillende 7,00
Transition	Meget tilfredsstillende 6,62	Tilfredsstillende 5,39	Mindre tilfredsstillende 3,77	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 6,08	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 6,08
Test	Tilfredsstillende 4,97	Tilfredsstillende 4,74	Mellem »Tilfredsstillende« og »Mindre tilfredsstillende« 4,32	Tilfredsstillende 5,10	Mellem »Tilfredsstillende« og »Mindre tilfredsstillende« 4,45
Øvrige overgangsydelser	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 5,58	Tilfredsstillende 5,21	Mellem »Mindre tilfredsstillende« og »Ikke tilfredsstillende« 2,21	Tilfredsstillende 4,96	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 5,75
Gennemsnit	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 6,04	Tilfredsstillende 5,42	Mindre tilfredsstillende 3,24	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 5,79	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 5,82
Vægtet med 35 %	2,11	1,90	1,13	2,03	2,03
<i>Kvalitet i øvrige ydelser</i>					
Drift	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 5,18	Tilfredsstillende 5,18	Tilfredsstillende 5,00	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 5,18	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 5,18

	»Tilfredsstillende« 6,23			»Tilfredsstillende« 5,54	de« og »Tilfredsstillende« 5,79
Vedligehold	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 5,62	Tilfredsstillende 5,12	Tilfredsstillende 5,04	Tilfredsstillende 5,27	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 5,62
Support	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 6,44	Tilfredsstillende 4,78	Tilfredsstillende 5,44	Meget tilfredsstillende 6,67	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 6,33
Optioner	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 5,56	Tilfredsstillende 5,06	Mindre tilfredsstillende 3,34	Tilfredsstillende 5,06	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 6,15
Proces, samarbejde og Styring	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 5,71	Tilfredsstillende 5,00	Tilfredsstillende 5,21	Tilfredsstillende 5,29	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 5,64
Gennemsnit	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 5,91	Tilfredsstillende 5,03	Tilfredsstillende 4,81	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 5,56	Mellem »Meget tilfredsstillende« og »Tilfredsstillende« 5,91
Vægtet med 25 %	1,48	1,26	1,20	1,39	1,48
Vurderingsteknisk pris (Skaleret og vægtet med 40 %)	2,54	1,55	3,60	2,47	2,02
Samlet vurdering efter vægtning (ved anvendelse af støttekarakterer)	6,14	4,71	5,94	5,89	5,53
Der tages forbehold for afrunding af sidste decimal					

”

Som nævnt sendte SKAT den 8. juli 2014 tildelingsbeslutningen til European Dynamics. I tildelingsbeslutningen står blandt andet:

”SKAT har vurderet de indkomne tilbud, og det må beklageligvis meddeles, at Konsortiet European Dynamics ikke er blevet tildelt kontrakten.

SKAT har konstateret, at ED ikke i prisbilag 17a-1, faneblad 4.1.1 Drift_Gen (tabel 4.1.1.3), jf. MK17a-29, hvor Leverandøren skal angive det fast månedlige vederlag for Serviceniveau for ”Platin”, ”Guld”, ”Sølv” og ”Bronze” har udfyldt vederlaget for serviceniveauerne ”Guld” og ”Sølv”. Henset til at tilbuddet fra ED ikke er vurderet som det økonomisk mest fordelagtige tilbud har SKAT ikke taget stilling til om den manglende udfyldelse vil have betydning for konditionsmæssigheden. SKAT har dog alligevel foretaget en fuld tilbudsevaluering i overensstemmelse med udbudsbetingelserne.

Vurderingen af de indkomne tilbud er foretaget i overensstemmelse med udbudsbetingelsernes punkt 9, hvoraf fremgår, at blandt de egnede tilbudsgivere, vil tildeling af kontrakten ske på grundlag af tildelingskriteriet det økonomisk mest fordelagtige tilbud, vurderet på baggrund af de i udbudsbekendtgørelsen anførte underkriterier og vægtning:

...

Kriterierne er uddybende beskrevet i det følgende.

Ad. 1) Underkriteriet ”Pris” (40 %)

Underkriteriet ”Pris” vil blive bedømt på grundlag af følgende delkriterium:

...

Ad. 2) Underkriteriet ”Kvalitet i overgangsydelser” (35 %)

Underkriteriet ”Kvalitet i overgangsydelser” vil blive bedømt på grundlag af følgende delkriterier:

...

Ad) underkriteriet ”Øvrige ydelser” – vægter 25 %

Underkriteriet ”Øvrige ydelser” vil blive bedømt på grundlag af følgende delkriterier:

...

Ved vurderingen af de faglige kriterier ”Kvaliteten i overgangsydelser” og ”Kvaliteten i øvrige ydelser” er der anvendt følgende betegnelser, der afspejler niveauet for vurderingen af tilbuddene:

Niveau	Betegnelse
Særdeles tilfredsstillende	Gives for det udmærkede og overbevisende løsningsforslag/besvarelse, der demonstrerer udtømmende opfyldelse af kravet, med ingen eller få uvæsentlige mangler.
Mellem særdeles tilfredsstillende og meget tilfredsstillende	
Meget tilfredsstillende	Gives for et meget tilfredsstillende og rutinepræget løsningsforslag/besvarelse, der demonstrerer omfattende opfyldelse af kravet, med nogle mindre væsentlige mangler.
Mellem meget tilfredsstillende og tilfredsstillende	

Tilfredsstillende	Gives for det acceptable løsningsforslag/besvarelse, der demonstrerer opfyldelse af kravet, med acceptable mangler
Mellem tilfredsstillende og mindre tilfredsstillende	
Mindre tilfredsstillende	Gives for det mindre acceptable løsningsforslag/besvarelse, der med væsentlige mangler ikke lever op til kravets opfyldelse.
Mellem mindre tilfredsstillende og ikke tilfredsstillende	
Ikke tilfredsstillende	Gives for det minimalt/ikke acceptable samt den meget mangelfulde løsningsforslag/besvarelse til kravet.

Tilbuddet fra den vindende leverandør, CGI Danmark A/S er vurderet således:

PRIS	Kvaliteten i overtagelsesydelser (samlet) Mellem ”Meget tilfredsstillende” og ”Tilfredsstillende”		Kvaliteten i øvrige ydelser (samlet, vægtet) Mellem ”Meget tilfredsstillende” og ”Tilfredsstillende”	
Vurderings- teknisk pris DKK 97.278.370 CGI har afgivet den næstlaveste vurderingstekniske pris af alle tilbudsgivere	Delkriterium	Niveau	Delkriterium	Niveau
	I hvilket omfang den tilbudte Platform giver en sikker afvikling...	Meget tilfredsstillende	Den tilbudte drift, idet der vurderes på ...	Mellem ”Meget tilfredsstillende” og ”Tilfredsstillende”
	Den tilbudte håndtering, gennemførelse og organisering af det samlede transitionsprojekt vurderet på grundlag af besvarelsen af de stillede krav...	Meget tilfredsstillende	Den tilbudte vedligeholdelse vurderet på grundlag af besvarelsen...	Mellem ”Meget tilfredsstillende” og ”Tilfredsstillende”
	Planlægning og gennemførelse af Test i transitionsperioden vurderet på grundlag af besvarelsen af de stillede krav i bilag ...	Tilfredsstillende	Den tilbudte support vurderet på grundlag af besvarelsen...	Mellem ”Meget tilfredsstillende” og ”Tilfredsstillende”
	Håndtering og planlægning af øvrige overgangsydelser vurderet på grundlag af besvarelsen af de stillede krav	Mellem ”Meget tilfredsstillende” og ”Tilfredsstillende”	Kvaliteten af de tilbudte optioner vurderet på grundlag af besvarelsen...	Mellem ”Meget tilfredsstillende” og ”Tilfredsstillende”
			Procesmæssige forståelse, resourceforståelse, styring, ledelse, rapportering og samarbejde vurderet på baggrund af besvarelsen...	Mellem ”Meget tilfredsstillende” og ”Tilfredsstillende”
	Samlet vurdering af Kvalitet i overgangsydelser	Mellem ”Meget tilfredsstillende” og ”Tilfredsstillende”	Samlet vurdering af Kvalitet i øvrige ydelser	Mellem ”Meget tilfredsstillende” og ”Tilfredsstillende”

Konsortiet European Dynamics SA's tilbud er vurderet således:

PRIS	Kvaliteten i overtagelsesydelser (samlet) Mellem "Meget tilfredsstillende" og "Tilfredsstillende"		Kvaliteten i øvrige ydelser (samlet, vægtet) Mellem "Meget tilfredsstillende" og "Tilfredsstillende"	
Vurderings- teknisk pris DKK 77.989.727 ED har afgivet den laveste vurderingstekniske pris af alle tilbudsgivere	Delkriterium	Niveau	Delkriterium	Niveau
	I hvilket omfang den tilbudte Platform giver en sikker afvikling...	Mindre tilfredsstillende	Den tilbudte drift, idet der vurderes på ...	Tilfredsstillende
	Den tilbudte håndtering, gennemførelse og organisering af det samlede transitionsprojekt vurderet på grundlag af besvarelsen af de stillede krav...	Mindre tilfredsstillende	Den tilbudte vedligeholdelse vurderet på grundlag af besvarelsen...	Tilfredsstillende
	Planlægning og gennemførelse af Test i transitionsperioden vurderet på grundlag af besvarelsen af de stillede krav i bilag ...	Mellem "Meget tilfredsstillende" og "Tilfredsstillende"	Den tilbudte support vurderet på grundlag af besvarelsen...	Tilfredsstillende
	Håndtering og planlægning af øvrige overgangsydelser vurderet på grundlag af besvarelsen af de stillede krav	Mellem "Meget tilfredsstillende" og "Tilfredsstillende"	Kvaliteten af de tilbudte optioner vurderet på grundlag af besvarelsen...	Mindre tilfredsstillende
			Procesmæssige forståelse, ressourceforståelse, styring, ledelse, rapportering og samarbejde vurderet på baggrund af besvarelsen...	Tilfredsstillende
	Samlet vurdering af Kvalitet i overgangsydelser	Mindre tilfredsstillende	Samlet vurdering af Kvalitet i øvrige ydelser	Tilfredsstillende

Kvalitet af overgangsydelse – vægter 35 %

I hvilket omfang den tilbudte Platform giver en sikker afvikling.....

Hvor det af CGI's tilbudte er vurderet som "Meget tilfredsstillende" er det af deres virksomhed tilbudte vurderet som "Mindre tilfredsstillende".

For så vidt angår dette delkriterium er CGI således vurderet som at have tilbudt den klart bedste løsning.

Den tilbudte håndtering, gennemførelse af og organisering af det samlede transitionsprojekt ...

Hvor det af CGI's tilbudte er vurderet som "Meget tilfredsstillende" er det af deres virksomhed tilbudte vurderet som "Mindre tilfredsstillende".

For så vidt angår dette delkriterium er CGI således vurderet som at have tilbudt den klart bedste løsning.

Test i transitionsperioden ...

Hvor det af CGI's tilbudte er vurderet som "Tilfredsstillende" er det af deres virksomhed tilbudte vurderet som – Mellem "Tilfredsstillende" og "Mindre tilfredsstillende".

For så vidt angår dette delkriterium er CGI således vurderet som at have tilbudt den bedste løsning.

Planlægning af øvrige overgangsydelser

Hvor det af CGI tilbudte er vurderet som – Mellem "Meget tilfredsstillende" og "Tilfredsstillende" – er det af Konsortiet tilbudte vurderet som – Mellem "Mindre tilfredsstillende" og "Ikke tilfredsstillende".

For så vidt angår dette delkriterium er CGI således vurderet som at have tilbudt den klart bedste løsning.

Samlet i forhold til CGI Danmark A/S på underkriteriet "Kvalitet for overgangsydelse"

CGI Danmark A/S er således vurderet som at have tilbud[t] de klart bedste løsninger for de 3 delkriterier og for det sidste delkriterium er CGI vurderet som at have tilbudt en bedre løsning end deres virksomhed har tilbudt. CGI er for dette delkriterium vurderet til at være indenfor niveauet – Mellem "Meget tilfredsstillende" og "Tilfredsstillende" – og deres virksomhed er vurderet til at være indenfor niveauet "Mindre tilfredsstillende".

Kvalitet af øvrige ydelser – vægter 25 %

Den tilbudte drift ...

Hvor det af CGI's tilbudte er vurderet som – Mellem "Meget tilfredsstillende" og "Tilfredsstillende" – er det af deres virksomhed tilbudte vurderet som "Tilfredsstillende".

For så vidt angår dette delkriterium er CGI således vurderet som at have tilbudt den bedste løsning.

Den tilbudte vedligeholdelse ...

Hvor det af CGI's tilbudte er vurderet som – Mellem "Meget tilfredsstillende" og "Tilfredsstillende" – er det af deres virksomhed tilbudte vurderet som "Tilfredsstillende".

For så vidt angår dette delkriterium er CGI således vurderet som at have tilbudt den bedste løsning.

Den tilbudte support ...

Hvor det af CGI's tilbudte er vurderet som – Mellem ”Meget tilfredsstillende” og ”Tilfredsstillende” – er det af deres virksomhed tilbudte vurderet som ”Tilfredsstillende”.

For så vidt angår dette delkriterium er CGI således vurderet som at have tilbudt den bedste løsning.

Kvaliteten af de tilbudte optioner

Hvor det af CGI's tilbudte er vurderet som – Mellem ”Meget tilfredsstillende” og ”Tilfredsstillende” – er det af deres virksomhed tilbudte vurderet som ”Mindre tilfredsstillende”.

For så vidt angår dette delkriterium er CGI således vurderet som at have tilbudt den klart bedste løsning.

Procesmæssige forståelse, ressourceforståelse, styring ...

Hvor det af CGI's tilbudte er vurderet som – Mellem ”Meget tilfredsstillende” og ”Tilfredsstillende” – er det af deres virksomhed tilbudte vurderet som ”Tilfredsstillende”.

For så vidt angår dette delkriterium er CGI således vurderet som at have tilbudt den bedste løsning.

Samlet i forhold til CGI Danmark A/S på underkriteriet ”Kvalitet af øvrige ydelser”

CGI Danmark A/S er således vurderet som at have tilbud[t] den klart bedste løsning for et af delkriterierne og for de 3 øvrige delkriterier er CGI vurderet som at have tilbudt en bedre løsning end deres virksomhed har tilbudt. CGI er for dette delkriterium vurderet til at være indenfor niveauet – Mellem ”Meget tilfredsstillende” og ”Tilfredsstillende” – og deres virksomhed er vurderet til at være indenfor niveauet ”Tilfredsstillende”.

”Pris” – vægter 40 %

Konsortiet European Dynamics har tilbudt en vurderingsteknisk pris, der er næsten 20 % lavere end den vurderingstekniske pris, der er tilbudt fra CGI.

Konklusion

Samlet er tilbuddet fra Konsortiet European Dynamics SA vurderet til at være et meget lavere niveau på det kvalitative underkriterium ”Kvalitet

af overgangsydelse” og til at være på et lavere niveau på underkriteriet ”Kvalitet af øvrige ydelse” end CGI. På underkriteriet ”Pris” har Konsortiet European Dynamics SA, tilbudt en pris, der er ca. 20 % under den af CGI Danmark A/S tilbudte pris.

I forhold til tilbuddet fra den vindende tilbudsgiver, CGI Danmark A/S, er tilbuddet fra Konsortiet European Dynamics SA vurderet at være på et meget lavere niveau på det kvalitative underkriterium ”Kvalitet af overgangsydelser” og på et lavere niveau på underkriteriet ”Kvalitet af øvrige ydelse”. De kvalitative kriterier vægter tilsammen vægter 60 %.

Uanset at tilbuddet fra CGI Danmark A/S er vurderet dårligere på underkriteriet ”Pris” (vægt 40 %), vurderes tilbuddet fra CGI Danmark A/S samlet for et økonomisk mere fordelagtigt tilbud end tilbuddet fra Konsortiet European Dynamics SA, idet den lavere pris ikke vurderes at opveje den betydelige forskel i vurdering af den tilbudte kvalitet, når der henses til vægtningen af underkriterierne.

Under hensyntagen til de foretagne vurderinger af de enkelte underkriterier, delkriterier og de tilbudte vurderingstekniske priser samt vægtningen heraf, vurderes tilbuddet fra CGI Danmark A/S således samlet set at være det økonomisk mest fordelagtige tilbud.”

Den 9. juli 2014 og 11. juli 2014 anmodede European Dynamics om en uddybende begrundelse for tildelingsbeslutningen. Anmodningen af 11. juli 2014 indeholdt samtidig en begæring om aktindsigt i blandt andet SKATs evalueringsrapport.

SKAT besvarede ved breve af 16. juli 2014 og 6. august 2014 European Dynamics anmodning om en uddybende begrundelse for tildelingsbeslutningen, mens SKAT ved brev af 4. august 2014 besvarede aktindsigtsanmodningen.

I brevet af 16. juli 2014 står blandt andet:

”Jeg har drøftet evalueringen med SKAT, og SKAT vil snarest vende tilbage med en uddybende begrundelse i forhold til den, som European Dynamics modtog med afslagsskrivelsen. Det er ikke udtryk for, at SKAT dermed anerkender, at den tidligere begrundelse ikke lever op til kravene i håndhævelsesloven og i dansk og fællesskabsretlig praksis, men SKAT medvirker naturligvis gerne til at uddybe begrundelsen for, at tilbuddet fra CGI Danmark A/S blev vurderet som det økonomisk mest fordelagtige tilbud ud fra de underkriterier og med den vægtning, der er angivet i udbudsbetingelserne.

...

I forhold til grundlaget for at overgå til udbud med forhandling efter artikel 30, stk. 1, litra a, bemærker jeg helt overordnet, at European Dynamics tilbud i det begrænsede udbud, der gik forud for det gennemførte udbud med forhandling, var ukonditionsmæssigt på en længere række punkter. En række af punkterne var oplistet i den meddelelse, der tilgik European Dynamics, da det blev meddelt, at SKAT så sig nødsaget til at overgå til udbud med forhandling på grund af mangler i samtlige indkomne tilbud, og European Dynamics rettede i øvrigt for sig i et vist omfang på alle de nævnte punkter. Jeg mener derfor, at det er utvivlsomt, at din klient havde indleveret et ukonditionsmæssigt tilbud under det begrænsede udbud.

Afslutningsvis bemærker jeg for en god ordens skyld, at det er min vurdering, at også det nye tilbud indleveret i forbindelse med det gennemførte udbud med forhandling er ukonditionsmæssigt. På den tid jeg indtil nu har haft til rådighed, har jeg ikke haft lejlighed til at lave en tilbudsgående gennemgang af tilbuddet fra European Dynamics, men jeg kan på det foreliggende grundlag henvise til følgende to – ganske klare – forhold:

For det første har European Dynamics ikke angivet priser for det faste månedlige service-vederlag for serviceniveauerne ”guld” og ”sølv”, selvom det eksplicit fremgår af krav K17a-29, der er et mindstekrav, at der skal oplyses priser for samtlige 4 serviceniveauer; herunder også ”guld” og ”sølv”.

Mindstekravet blev i øvrigt også berørt under spørgsmål/svar-perioden, hvor der på spørgsmål 33 blev svaret følgende:

”Det Serviceniveau der er angivet i tabel 4.1.1.1 er kundens krav til det kommende serviceniveau per miljø. Kunden kan ikke udelukke, at der i løbet af kontraktperioden ændres på serviceniveau for et eller flere af miljøerne. Kunden vurderer på alle priser der angives af leverandøren i bilag 17. a-1.”

Endelig er samtlige priser i tabel 4.1.1.3 markeret med en ”rød boks”, herunder altså også serviceniveauerne ”guld” og ”sølv”. Den røde boks markerer, at det er et felt, der skal udfyldes. Dette er forklaret på følgende måde i bilag 17.a.1 under fanebladet ”Vejledning til tilbudsgiver”:

”De celler Leverandøren skal udfylde er fed rød streg omkring cellen eller cellerne” [Original fremhævning]

Det er min vurdering, at dette med meget stor sikkerhed medfører, at tilbuddet fra European Dynamics under det gennemførte udbud med forhandling var ukonditionsmæssigt.

For det andet har European Dynamics ikke, som krævet i mindstekravet K17a-41, angivet antal CPU og RAM fordelt per miljø, som European Dynamics skal anvende i sin løsning for Delsystemerne ICS og Manifest, i bemærkningsfeltet til højre ud for kravet. Også dette forhold vil formentlig i sig selv føre til, at tilbuddet fra din klient var ukonditions-mæssigt.”

Til brevet af 4. august 2014 vedlagde SKAT sin evalueringsrapport (”Indstilling om valg af leverandør...”) dateret 8. juli 2014. I evalueringsrapporten, der ikke tidligere var sendt til European Dynamics, står blandt andet:

”Med udgangspunkt i tildelingskriterierne oplistet i udbudsbetingelserne for toldsegmentet indstilles det, at den kommende leverandør til SKATs toldsegment bliver CGI Danmark A/S. Den konkrete vurdering viser, at

- Kriteriet ”Pris” – CGI har tilbudt den næstlaveste pris.
- Kriteriet ”Kvalitet i overgangsydelser” – CGI’s tilbud er vurderet med 2 andre tilbud, men henset til delkriterierne ses det, at CGI har leveret det bedste tilbud.
- Kriteriet ”Kvalitet i øvrige ydelser” – CGI’s tilbud er vurderet på niveau med 2 andre tilbud og for underkriterierne gør det sig gældende for 1 andet tilbud.

Ved at vælge CGI, indgår SKAT kontrakt med den tilbudsgiver, der samlet og henset til vægtningen af kriterierne, har tilbudt det økonomisk mest fordelagtige tilbud. CGI har tilbudt den næstlaveste pris og er for kvalitative kriterier samlet vurderet bedre end de øvrige tilbud.”

I brevet af 6. august 2014 fra SKAT til European Dynamics står blandt andet:

”I forlængelse heraf følger den ønskede uddybende begrundelse for SKATs tildelingsbeslutning og evalueringen af tilbuddene fra konsortiet European Dynamics SA og European Dynamics Luxembourg SA (herafter ”European Dynamics” eller ”ED”) og den vindende tilbudsgiver, CGI Danmark A/S (herefter ”CGF”).

Evalueringsgrundlag og dokumentation

...

Med henblik på at kunne påse, at underkriteriernes indbyrdes vægtning blev overholdt, har SKAT parallelt anvendt en matematisk støttemodel med en karakterskala, der går fra 1-9, og som afspejler de sproglige betegnelser/kvalitetsniveauer.

SKATs sammenfattende vurdering af de enkelte underkriterier og tilhørende delkriterier er uddybende beskrevet i vedlagte bilag 1.1 (CGI) og bilag 2.1 (European Dynamics). Vurderingen af tilbuddene i forhold til de enkelte krav fremgår af vedlagte bilag 1.2 (CGI) og 2.2 (European Dynamics).

Bilag 1.1 og 1.2 har været i høring hos CGI og vedlægges til dette brev i ekstraheret version. European Dynamics har tillige fået aktindsigt i disse bilag den 4. august 2014.

European Dynamics har også fået aktindsigt i alle SKATs tildelings- og afslagsbreve udsendt til tilbudsgiverne den 8. juli 2014, og disse vedlægges derfor ikke til dette brev. SKAT har vurderet, at der bortset fra navne på nøglepersoner ikke i brevene er oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt.

European Dynamics har ligeledes fået aktindsigt i SKATs indstilling af 8. juli 2014 til Styregruppen for Toldsegmentet, hvori det indstilles, at SKAT tildeler og indgår kontrakt med CGI.

Konditionsmæssighedsvurdering af tilbuddet fra European Dynamics

For så vidt angår konditionsmæssigheden af tilbuddet fra European Dynamics, havde SKAT som anført i afslagsbrevet ikke taget stilling til, om den manglende angivelse af priser for serviceniveauerne ”Guld” og ”Sølv”, jf. mindstekravet K17a-29, indebærer, at tilbuddet er ukonditionsmæssigt.

Som det dog fremgår af Kammeradvokatens brev af 16. juli 2014, er det Kammeradvokatens opfattelse, at tilbuddet fra European Dynamics er ukonditionsmæssigt. SKAT forbeholder sig at gøre dette gældende under en eventuel klagesag.

I den følgende uddybende beskrivelse af SKATs samlede vurdering under hensyntagen til underkriteriernes indbyrdes vægtning er der ikke taget højde for spørgsmålet om ukonditionsmæssighed.

Samlet vurdering af tilbuddene fra European Dynamics og CGI

Som beskrevet i afslagsbrevet (side 6) er tilbuddet fra European Dynamics vurderet til at være på et meget lavere niveau på det kvalitative

underkriterium ”Kvalitet i overgangsydelser” og til at være på et lavere niveau på underkriteriet ”Kvalitet i øvrige ydelser”. De to kvalitative underkriterier vægter tilsammen 60 %.

Som videre beskrevet i afslagsbrevet har European Dynamics afgivet en evalueringsteknisk pris, der er ca. 20 % lavere end CGIs evalueringstekniske pris. Kriteriet ”Pris” vægter 40 %.

Uanset at tilbuddet fra CGI er vurderet dårligere på underkriteriet ”Pris”, vurderes tilbuddet fra CGI samlet set for at være et mere økonomisk fordelagtigt tilbud end tilbuddet fra European Dynamics, idet den lavere pris ikke vurderes at opveje den meget betydelige forskel i vurderingen af den tilbudte kvalitet, når der henses til vægtningen af underkriterierne.

Samlet vurdering af alle 5 tilbud under anvendelse af støttemodellen

Illustreret ved anvendelse af karaktererne i støttemodellen er de fem modtagne tilbud sammenfattende vurderet således på de to kvalitative kriterier:

	CGI	CSC	ED	IBM	Steria
Kvalitet i overgangsydelser, 35 %					
Platform	7,000	6,333	2,667	7,000	7,000
Transition	6,615	5,385	3,769	6,077	6,077
Test	4,968	4,742	4,323	5,097	4,452
Øvrige overgangsydelser	5,583	5,208	2,208	4,958	5,750
Score	6,042	5,417	3,242	5,783	5,820

	CGI	CSC	ED	IBM	Steria
Kvalitet i øvrige ydelser, 25%					
Drift	6,231	5,179	5,000	5,538	5,795
Vedligeholdelse	5,615	5,115	5,038	5,269	5,615
Support	6,444	4,778	5,444	6,667	6,333
Optioner og ændringer	5,546	5,062	3,340	5,062	6,155
Samarbejde m.v.	5,714	5,000	5,214	5,286	5,643
Score	5,910	5,027	4,807	5,565	5,908

Forskellen i score på de kvalitative kriterier skal sammenholdes med forskellen i de afgivne evalueringstekniske priser.

I støttemodellen sker tildeling af point på underkriteriet ”Pris” på grundlag af en lineær model med en fast økonomisk ramme på 75 %. Modellen indebærer, at den laveste evalueringstekniske pris opnår 9 point, og

at en pris, der er 75 % dyrere end laveste pris, får 1 point. Øvrige priser bliver tildelt point lineært mellem disse to yderpunkter.

SKAT har ved fastlæggelsen af den økonomiske ramme foretaget en vurdering af den forventelige konkurrencesituation på markedet for ydelserne omfattet af udbuddet samt udbuddets karakteristika, herunder SKATs erfaringer fra de tidligere udbud af Toldsegmentet.

Illustreret ved anvendelse af karaktererne i støttemodellen er de fem modtagne tilbud vurderet således på underkriteriet ”Pris”:

	CGI	CSC	ED	IBM	Steria
Pris, 40 %					
Evaluerings- teknisk pris	97.278.370,00	115.433.188,00	77.989.727,00	98.628.009,00	106.934.289,00
Score	6,3619	3,8789	9,0000	6,1773	5,0412

Under hensyntagen til underkriteriernes indbyrdes vægtning kan det samlede resultat herefter illustreres således i støttemodellen:

	CGI	CSC	ED	IBM	Steria
Samlet score under hensyntagen til un- derkriteriernes vægtning					
Pris, vægtet score	2,545	1,552	3,600	2,471	2,016
Overgangsydelser, vægtet score	2,115	1,896	1,135	2,024	2,037
Øvrige ydelser, vægtet score	1,478	1,257	1,202	1,391	1,477
Samlet score	6,137	4,704	5,936	5,886	5,530

Som det fremgår, har European Dynamics opnået en samlet, vægtet score på ca. 5,94, imens CGI har opnået en samlet vægtet score på ca. 6,14. Støttemodellen viser således i overensstemmelse med den sproglige evaluering, at CGI har afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

SKAT har afslutningsvis påset, at støttemodellen anvendt til at give point på underkriteriet ”Pris” også konkret er egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. SKAT har herved taget udgangspunkt i, at European Dynamics samlet set på de to kvalitative underkriterier har opnået en score, der er ca. 34 % lavere end tilbuddet fra CGI.

Ikke mindst når der henses til, at de kvalitative underkriterier tilsammen vægter 60 %, kan det forhold, at European Dynamics har afgivet en ca. 20 % lavere pris, ikke opveje CGI's bedre kvalitet.

Dette er endda uden hensyntagen til, at CGI på dét af de to kvalitative kriterier, der vægter mest ("Kvalitet i overgangsydelser"), har klaret sig næsten dobbelt så godt som European Dynamics, hvorfor kvalitetsforskellen reelt er større end 34 %."

Evalueringsrapporten("Indstilling om valg af leverandør...") indeholder en nøje gennemgang af de enkelte delkriteriers opfyldelse i de afgivne tilbud med en "begrundelse for hvert enkelt krav". Gennemgangen af tilbuddet fra CGI Danmark A/S fylder 47 sider. Gennemgangen af tilbuddet fra European Dynamics fylder 35 sider, der indledes med en gennemgang af tilbuddet for så vidt angår underkriteriet "Kvalitet af overgangsydelser" således:

”

1	Kunden vurderer, at Leverandøren ikke har givet en fyldestgørende beskrivelse af, hvordan Leverandøren vil designe og etablere Platformen. Kunden har således kun fundet en tegning over IP-platformen (inkl. Oracle), men Kunden har ikke fundet en beskrivelse af den resterende del af platformen. Kunden har heller ikke fundet beskrivelse over koblingen mellem applikationer og platform. Leverandøren har beskrevet, at der vil blive bygget et særligt "System Integration Environment", og at det eksisterende system og applikationssoftware vil blive overført til dette miljø, samt at det er hensigten at bruge de nøjagtigt samme versioner af systemets software, når det er muligt. Kunden vurderer, at det ikke klart fremgår, hvordan IS Nordic og KMD er involveret i driften af den tilbudte platform. Kunden vurderer, at da Leverandøren ikke nævner proces for indlæsning af data og logs, anser Kunden besvarelsen for ikke tilfredsstillende. Leverandøren har meget kort omtalt Driftsplanen, men da kravet ikke kræver en beskrivelse, vurderer Kunden, at besvarelsen er tilfredsstillende.
2	Der er ikke vedlagt separate Overtagelsesplan, Leverandøren angiver en overordnet Overtagelses beskrivelse og Kunden har antaget at Leverandøren anvender sin tidsplan som Overtagelsesplan. Leverandøren lister en række projekt og transitions risici og foretager en vurdering af disse. Leverandøren foretager i mindre grad en vurdering af evt. side effekter. Leverandøren har udarbejdet en overordnet risiko håndteringsplan. Leverandøren vil sikre samarbejde og integration med ITSM. Leverandøren beskriver overordnede anvendelse af tredje parts leverandører og relevante interessenter. Leverandøren beskriver at de vil påtage sig det overordnede ansvar for denne integration. Leverandøren beskriver i mindre grad det operationelle samarbejde og hvordan ITSM integration vil blive understøttet gennem roller, funktioner og processer – herunder hvordan Leverandørens organisation operationelt vil samarbejde med Kunden. Leverandøren beskriver i ringe grad bemanding, roller og match med Kundens organisation. Kunden har forsøgt at antage sammenhæng mellem disse

	beskrivelser af roller, cv og øvrige beskrivelser for at sikre et overblik over transitionens organisering. Leverandøren opstiller to roller til overordnet styring af transitionen, men det beskrives ikke hvem der er SPOC. Leverandøren beskriver dog en front-end person, som Kunden har antaget er denne SPOC. Leverandøren har udarbejdet en detaljeret tidsplan, som beskriver en række aktiviteter i Transition og i Driftsfasen. Planen har en rimelig beskrivelse af Leverandøren forventning til organisering hos Kunden og Leverandør. Leverandøren har sandsynliggjort at de har forståelse for anvendelsen af en tidsplan i et transitions projekt, dog fremgår opgaver udført af afgivende Leverandør kun i begrænset omfang.
3	Leverandøren har leveret en teststrategi der er generaliseret snarere end specialiseret. Den ser ikke ud til i særligt omfang at være tilrettet til det konkrete projekt. Det betyder at svar på flere krav er holdt i generelle termer og der står ”kan” snarere end ”vil”, hvilket giver en vis usikkerhed med hensyn til hvad man rent faktisk får som kunde. I teststrategien fremgår det at teststyringsværktøjet AppPerfect Test Manager kan bruges til de testtyper, hvor Kunden ikke stiller krav om, at Leverandøren skal bruge et teststyringsværktøj hos Kunden. Beskrivelsen forholder sig ikke konkret, så det er reelt usikkert om det også vil blive brugt. Leverandøren har listet en række testværktøjer der vil blive anvendt med tilhørende beskrivelser. Beskrivelserne inkluderer en god beskrivelse af hvad det enkelte værktøj kan bruges til. Der står meget lidt om krav til kundens ressourcer. I teststrategien er nævnt at SKATs bistand kan være nødvendig for at skaffe data fra systemer som leverandøren ikke har adgang til, men der er intet specifikt omkring hvilke krav Leverandøren stiller til brug af Kundens personressourcer i de test, Leverandøren har ansvaret for. Leverandøren har, i forbindelse med risici, ikke anført en vægt for sandsynlighed, en vægt for konsekvens og en plan for, hvordan risikoen minimeres. Derudover er der ingen beskrivelse af den risici, der skal indgå i Leverandørens teststrategi, vedrørende forsinkelse af en test.
4	Leverandøren opfylder Kundens krav til integration mellem parternes ITSM-løsninger. Løsningen er ikke uddybet, så Kunden har ikke mulighed for at vurdere kvaliteten af tilbuddet. Leverandøren er ikke koblet på Kundens leverandørnetværk, men oplyser, at Leverandøren vil benytte KMDs forbindelse til leverandørnetværket, da KMD skal levere hosting. Kunden anser besvarelsen for at være meget uklar, både vedrørende Leverandørens kobling til leverandørnetværket og også vedrørende de faktiske forhold om, hvordan driften vil blive leveret – af Leverandøren eller af underleverandører. Leverandøren opsætter og konfigurerer en windows-server, som Kunden kan anvende til bl.a. monitorering, logging og performancemålinger. Kunden vurderer, at Leverandørens redegørelse for platform-middleware-moderniseringen er meget overfladisk og ikke relateret til den konkrete opgave. Kunden vurderer, at argumentation for hvornår og hvordan Platform-Middleware-moderniseringen skal gennemføres, er meget upræcis og uklar. Leverandøren redegør ikke for, hvordan moderniseringen vil understøtte applikationerne og Leverandøren beskriver de afledte effekter af moderniserin-

	gen på et meget overordnet plan, uden relation til den konkrete platform. Kunden vurderer derfor den samlede besvarelse vedrørende platform-middleware-modernisering for at være mindre end mindre tilfredsstillende.
--	---

”

Dernæst fremgår det af evalueringsrapporten om tilbuddet fra European Dynamics for så vidt angår underkriteriet ”Kvalitet af øvrige ydelser”:

”

1	Leverandøren har flere steder opfyldt kravene, men ikke beskrevet yderligere. Leverandøren vil, via ændringsanmodning fra Kunden, udvikle og implementere avanceret overvågning på applikationsfunktionalitet i applikationer, der specificeres og dokumenteres af Kunden. Overvågningen leverer såvel svartider (performance) som tilgængelighed (availability) til rapportering. Da Kunden ønsker leverandøren overvåger alle webservices og servicekald i Systemet, og om nødvendigt regelmæssigt afprøver Systemets webservices, er det ikke tilfredsstillende at dette kun gøres via ændringsanmodning. Leverandøren logger brugeraktivitet på systemet via en kombination af logging i applikationen og via Oracle produkterne på platformen. Disse logs sendes til kunden. Med baggrund i disse logninger, kan Kunden specificere hvilke brugsmønstre der ønskes overvåget. Leverandøren stiller et log-view værktøj til rådighed for kunden, således kunden kan se alle logfiler i realtime hvis nødvendigt. Leverandøren vil sikre, at der ikke sker datatab på Produktion gennem en kombination af Oracle's indbygget database transaktionsbeskyttelse sammen med korte intervaller mellem de lokale backups. Der er intet nævnt om Sybase.
2	Det er mindre tilfredsstillende at leverandør ikke tydeligt har beskrevet hvordan man vil imødegå vidensmonopol, men der henvises til anvendelsen af leverandørens ITIL-baserede værktøj samt ISO-certificeringer. Det tillægges positiv betydning at leverandør, for at sikre tilstrækkelig kapacitet til at databaser kan udvides, tilbyder automatiske udvidelser. Øvrige krav i forbindelse med leverandørens tilbudte vedligeholdelsesydelser er opfyldt, med ikke yderligere beskrevet.
3	ED løsning baseres på ITIL-processer der er veldefinerede for både support, incident og problemmanagement. Leverandøren udvider sin eksisterende Service Desk, der i dag er stillet til rådighed for Kunden til brug ved hhv. EMCS og Risikomodulet. Leverandørens løsning vil være en 24/7-løsning med Dansk- og Engelsktalende personale. Service Disken vil bestå af op til 16 personer. Alle henvendelser til Service Desk registreres i Leverandørens IT Service Management værktøj med et entydigt sagsnummer, som oplyses til anmelderen.

	Service Management System kan håndtere vedhæftede filer, der er knyttet til det enkelte incident eller Problem. Systemet kan håndtere filtyper; DOC(X), EXCEL, PPT(X), PDF, JPG, GIF, RTF, vedhæftede e-mails, ODT, ODF, ODS. Leverandøren har en base over kendte fejl og uhensigtsmæssigheder, og deres løsning, der for Service Management Processen skal medvirke til at finde hurtige løsninger og workarounds. Leverandøren vil uden unødigt ophold rapportere til Kunden og andre leverandører ved indikation af Incidents, der vil påvirke vitale eller kritiske dele af systemet i henhold til servicemålene. Rapporteringen vil – afhængigt af kritikaliteten, ske via e-mail, SMS eller telefonopkald til berørte parter.
4	Kun få Funktionelle ændringer og optioner er beskrevet tilfredsstillende, selvom alle krav er markeret som opfyldt. Enkelte beskrivelser indikerer, at ED ikke har forstået opgaverne. I ændringsanmodningerne anfører ED følgende: ”Den angivne pris er gældende for kontraktens løbetid. Den eksakte påvirkning af ændringer på alle aspekter af systemet vil først kunne evalueres efter gennemførelsen af analyse i samarbejde med Kunden (SKAT). Med undtagelse af den angivne pris, må alt andet betragtes som vejledende” På den baggrund vurderes det at SKAT skal anvende betydelige ressourcer for at specificere de enkelte ændringer og det er uvist hvilket grundlag ED har anvendt til at fastsætte priserne. Tidsplanen for implementering af funktionelle ændringer og optioner er udpræget mangelfuld, uagtet ED skriver følgende i ændringsanmodningerne: ”For yderligere information om tidsestimater vedrørende denne funktionelle ændring, se venligst Bilag 14.b Hovedtidsplan. Leverandøren besidder tilstrækkelige ressourcer til at implementere kravet der forventes opfyldt uden afvigelser fra specifikationerne. Ingen specielle risici forudses på nuværende tidspunkt.”
5	I Leverandørens løsningsbeskrivelse vil leverandøren matche Kundens roller i forhold til leverandørens roller. Leverandørens medarbejdere vil løbende blive videreudviklet og vedligeholdt. Leverandøren beskriver overordnet i sin løsningsbeskrivelse at Leverandøren vil sikre de nødvendige kompetencer er til stede. Leverandøren vil sikre at Kunden forhåndsgodkender ad hoc grupper og ønsker at opfylde Kundens krav på en tilfredsstillende måde. Leverandøren vil årligt mødes med kunden og diskutere sikkerhed, herunder sikkerhed vedr. udførte opgaver. På møderne vil nødvendige ændringer i forhold til sikkerhed blive gennemgået. Leverandøren angiver i sin løsningsbeskrivelse at Leverandøren vil overvåge og samarbejde aktivt med andre leverandører.

Herefter følger en detaljeret gennemgang af de enkelte delkriterier og kravs opfyldelse.

I brev af 12. september 2014 fra en af de øvrige tilbudsgivere, Steria A/S, til SKAT står blandt andet:

”Parallelt har Steria ved gennemgangen af det modtagne materiale identificeret en række forhold ved CGIs tilbud, som bør påkalde sig SKATs opmærksomhed. Dels i forhold til at forstå, hvad det reelt er for ydelser, som CGI vil levere, dels for at forholde sig til, at disse efter Sterias vurdering har haft væsentlig – og formentlig forkert – indflydelse på SKATs evaluering af, hvilket tilbud, der er økonomisk mest fordelagtigt.

Opsummeret drejer det sig om følgende punkter:

- 1) Den samlede vurderingstekniske pris
- 2) Serviceniveau fee
- 3) Evaluering af kapacitet og priser
- 4) Backup / Arkiv

...

Steria er på baggrund af ovenstående af den opfattelse, at vurderingen af den tilbudstekniske pris reelt ikke er foretaget på et tilstrækkeligt objektivt og sammenligneligt grundlag, og at de ovenstående forhold derfor burde have været kapitaliseret, så de afgivne tilbud er sammenlignelige.

Ovenstående forhold taget i betragtning, er der ligeledes vores opfattelse, at CGIs tilbud ikke fremstår som det økonomisk mest fordelagtige for SKAT i forbindelse med den fortsatte drift, support, vedligehold og funktionelle ændringer m.v. af toldsegmentet.”

Skriftlige erklæringer m.v.

Managing Director Konstantinos Velentzas, European Dynamics, har afgivet en erklæring af 13. april 2015. Klagenævnet har valgt at gengive hele erklæringen, skønt den i vidt omfang er af procederende karakter og således ikke blot gengiver faktiske forhold, således:

”SKAT launched an ITT on 19 April 2013. Then the ITT was cancelled on 25 June 2013 and launched again. Subsequently that tender was also cancelled and re-launched on 7 February 2014. The timetable was extremely tight and we were very anxious since this was favouring one tenderer (i.e. CGI).

When the 1st phase of the evaluation was completed we received an email with some negative comments arguing that our tender was not compliant. We submitted immediately answers to SKAT clarifying that these comments were wrong. A few days later SKAT announced that all tenders were not satisfactory and that it had decided to launch a negotiated procedure.

This new decision turned the timetable of the ITT even tighter and it favoured more CGI for reasons I explain below.

As far as our tender was concerned, we received merely the same comments. We immediately understood (especially after the clarification we had provided) that these comments were unfounded and in total bad faith, as I explain below.

The negotiated procedure was discriminatory and conceived to assist CGI correct its errors

During the negotiation phase, we updated our tender to take into account the comments of SKAT, although such comments were erroneous. It is worth noting that in less than 24 hours, SKAT awarded the contract to CGI without any real negotiation as it is customary in all negotiated procedures. We immediately understood that the negotiation procedure was an excuse to allow SKAT to offer a chance to CGI to correct errors included in its tender.

In the context of the submission of our complaint before the Complaints Board, we obtained a copy of the comments on CGI's tender. We immediately understood that it contained numerous and serious errors. SKAT notified them to CGI and directed it to fix them. Most surprisingly, we noted that SKAT had evaluated the financial offer of CGI and that it had detected and reported to CGI many errors.

Our understanding is that the evaluation was irregular and that SKAT had clearly taken the decision to award the contract to CGI. Apparently SKAT realized that because of all the delays which took place it was forced to award the contract to CGI because no other tenderer could take over CGI's systems (ICS and MANIFEST) with such tight deadlines.

This is proven by the following fact. SKAT did not support a fair competition. While it examined in detail the financial offer of CGI, it did not examine the financial offer of our company at all. If SKAT had indeed decided to turn the ITT to a negotiated procedure (because it was not satisfied of the all technical offers as it argued), this decision would have been based only on the technical offers. There was no need for

SKAT to consider and check the financial offers. And certainly not to check only the financial offer of CGI and notify to CGI its numerous errors, offering to it (in a very discriminatory manner) guidance to fix them.

The timeplan of the ITT turned the award of the contract to any tenderer other than CGI impossible

CGI was the incumbent contractor of ICS and MANIFEST, and its contract was due to expire (after two consecutive extensions) on 22 November 2014. This means that the new contractor had to be in position to offer its system ready for production on 22 November 2014. We need now to take into account (a) the requirements of the tender specifications (i.e. all the tasks which had to take place before the system goes to production) and (b) the fact that the contract would be signed between end of July and end of August 2014.

This leaves to the winning tenderer around 3 months to prepare for 22 November 2014. One needs to take into account that the first 14 days of the contract had to be invested in meetings with SKAT and that SKAT insisted (according to its comments to our company), to spend maximum time for the tests (i.e. 55 working days = 35 days for functional testing + 5 days for reporting + 10 days for security testing + 5 days for reporting). This leaves only 2-3 weeks (10 - 15 working days) for the winning tenderer to do the whole work, comprising the following:

- a. to take-over from CGI all the necessary information, documentation and material. Some of this was communicated to tenderers but not in an exhaustive manner.
- b. to finalize the design the new modern IT infrastructure (big computer, telecommunications and security systems), order it from the market and install it in the new hosting centre.
- c. to migrate millions of data and documents existing in the previous version of the IT systems of CGI.
- d. to conduct all the tests. SKAT argued that the tests had to spend the maximum time reported in the Tender specifications (i.e. 55 working days as explained above).

Any tenderer, other than CGI had 2-3 weeks (i.e. 15 working days to do all this).

It is reminded here that any winning tenderer (other than CGI), had to design its final infrastructure, order and install the equipment. According

to the official delivery timing of the vendors, this task requires around 40 days.

CGI was the only company which had all the equipment in place and the system running. No need for take-over, no need for data migration, no need for the installation of new equipment, and for tests. Why test a system which was up and running, using the same data?

To conclude, this mission turned to become almost impossible, because SKAT delayed the call for tenders. By delaying the tendering procedure and by imposing tests to use the maximum time (and not the necessary time), SKAT turned the ITT to a mission impossible. Under the circumstances, all the actions of the evaluation committee were serving the purpose to award the contract to CGI.

Failure to state reasons

Under the above explained circumstances SKAT treated our company in an unfair manner. It is clear that both during the first and the second phase, SKAT was not interested in providing justifications to allow our company submit its best offer. This would be in the interest of SKAT and especially the tax-payer, since our offer was of a far lower cost than the one of CGI.

Further to the award, SKAT provided some explanations to us, which were not sufficient, nor adequate. When we asked for clarifications, SKAT changed its approach and came back with additional comments.

We still at this stage do not understand why our tender was rejected.

Manifest errors of assessment during the first evaluation

ID01 - No K6-4: SKAT argues that our tender does not indicate an estimate of the expected time consumption for the listed functional changes.

This argument is wrong. We followed in our tender the template which was presented to the tenderers by SKAT itself (in the context of a clarification answer to a question) in order to describe our offer for the functional changes. This template does not contain any reference to person-effort. We find this reasonable; especially because information related to the volume of effort is related to the financial offer, and usually contracting authorities ask to see such information as part of the financial offer and not the technical offer.

In any event, this information was included in our tender. The financial part indicates the price of the functional change and comprises the hourly rate. Thus the effort offered derives directly from these figures. SKAT did not notice this in our financial offer, because it only checked the financial offer of CGI.

ID02, no. K6-50: SKAT argues that the time plan included in our tender does not indicate how the functional change will be implemented.

This is an error. According to the Tender Specifications (TS), it is up to SKAT to indicate when it will ask its contractor to implement Functional Change 3 (this is also mentioned in the relative change request template of SKAT; par. 9). We confirmed in our tender that we will implement the Change Request in question after the operational tests when asked by SKAT to do so. This was the only obligation of the TS and we respected it.

ID03, no. K14a-32: SKAT argues that we did not describe in our tender how we will ensure the functional process requirements of the Transition phase.

This is unfounded and wrong. Our tender includes a Take Over plan, presenting more than 300 tasks, covering in detail the whole take-over phase. We also stated explicitly in our tender that we comply 100% with the Transition In requirements as defined in the TS. SKAT failed to explain what is allegedly missing.

In any event the only thing that SKAT could argue here is that it was not fully satisfied with our answer. This could lead to lower marks if other tenderers had offered something better. But not to the rejection of our tender.

ID04, no. K7-4: SKAT argues that our tender should be rejected because we did not present in the timeplan when we would implement the options.

I would like to take the opportunity here to underline that a timeplan is according to the TS, only a graphical - visual representation of what is more likely to happen. It shows the sequence of events / processes within a given calendar timeframe. It depicts which events start after the end of certain processes (serial mode) and which events progress in parallel (parallel mode). It also shows eventual links and synergies between different tasks.

However, a timeplan does have any legal value (especially in the present case) for certain reasons: (a) The timeplan is not and cannot possi-

bly be used as a legal mean to answer to the tender specifications. What counts is the written text. Only written texts can be subject to judicial review). (b) The Timeplan is by definition not rigid / fixed and cannot be used for SKAT to oblige its contractor commit to anything and vice versa. (c) The TS indicate (bilag 15.a) that the first thing which will take place upon signature of the contract is the modification and finalization of the timeplan. Therefore, the contract will finally use a different timeplan than the one contained in the tender. Its only purpose is to assist the parties visualise what will happen and in which sequence, and not to report legal / contractual obligations.

In the case of the options requested in the TS, we also need to underline that according to the provisions of the TS, an option is an optional element, meaning that it is up to the Contracting Authority to decide if and when it will be implemented.

We respected the particular character of the option as defined in the TS and the subsequent instructions. We used the template defined by SKAT itself and presented in our tender a change request for each option (as it was requested in the TS). We included the price and the person-day rate (and thus the effort), the impact and an analysis on the way it proposed to follow to each option.

This is all we had to do. We should not impose on SKAT when the options would take place. If the winning tenderer did so it imposed a restriction on SKAT and its tender should be rejected.

ID05, no. K8-35: SKAT argues that we should indicate in the main Timeplan who would approve deliverables of the project.

This is wrong and in bad faith. When we indicate in our tender / timeplan that something needs to be approved, this refers of course to SKAT. The approval could not refer to anyone else but SKAT (SKAT would be the only contractual counter-part of ED). This is also clear in the TS. The tasks that SKAT and other third parties will perform are very well documented on bilag 8, 15 and other bilags of the TS. SKAT could not argue that it was confused.

The fact that SKAT very well understood that it had to approve all this, is reflected in another comment below where SKAT “complains” because ED allegedly did not allow it sufficient time to approve!

ID06, no. K8-42: SKAT argues that we do not clarify who is the implementing party.

First of all I refer to my comments in relation to ID.05 above. The TS clearly state the roles and responsibilities for every stakeholder. ED simply confirmed that it accepts the TS. We should not repeat the same thing many times in our offer.

Moreover, I remind that one of the tasks is to deliver the project cooperation handbook which clearly specifies the resources and responsibilities from each party; Bilag 14.a of the TS (responsibilities for transition in and out) and bilag 15.a (responsibilities for operations).

In Bilag 15 a (Organization) the tender states: “All the permanent resources engaged in the project from the side of the Supplier as well as the Client will be included in the Cooperation Handbook maintained by the Supplier according to requirements specified in Annex 10”.

I refer below to some indicative examples, from various parts of the TS showing who does what.

“Bilag 15a Confederation - Who Does What

Section 3 Customer Roles

3. Customer roles

3.2. System Owner

- *Approve documentation of the Application*

3.14. Project Manager for Transition Into

- *Coordinate the activities of the customer and resources in relation to the approved detailed Takeover Plan, see Appendix 8 Transition Services.”.*

This comment of SKAT was clearly wrong.

ID07, no. K12b-72: SKAT argues that we have not indicated in our timeplan 5 days for the approval of test reports.

This is wrong. I refer to my previous comment above on the role and legal value of a timeplan in a tender, and more particularly in the specific ITT of SKAT, where the timeplan would be immediately modified at the kick-off of the contract.

First of all we confirmed in our tender in all bilags (annexes) that we fully and unconditionally comply with all requirements, including the

requirement K12b-72 and K8-139. Only this clear statement has a legal value and can be used to verify our compliance to the TS. The timeplan is a mean to allow visualize the progress / sequence of the work through a graphical representation. It does not and cannot substitute the text of the tender.

In our tender we indicated in the proposed timeplan our view on the impact each requirement of the TS would have on the progress of the work. We rightfully indicated average times.

To illustrate the error of SKAT I refer to the following.

It is clear that SKAT will not need 5 days to review all reports. It is also clear that when SKAT finishes the review of a report in one day, it will not wait 4 more days to deliver its approval to its contractor. Finally, it is also clear that the contractor who gets the approval in one day, will not wait for 4 days (remaining idle) to move to the next phase. All this is depicted in the timeplan through averages.

The role of a good and pragmatic tenderer is to depict in its timeplan realistic figures to show what is likely to happen. It would be an error to use the timeplan to report legal obligations which have nothing to do with the reality.

As SKAT very well knows the timeplan is updated constantly in the course of the implementation of a project. Weekly or even daily, each time an event impacting its progress occurs.

ID08, no. K8-139: SKAT argues that we did not indicate in our timeplan that the FCT test will last 35 days.

The same comments as in the case of ID07 above apply here. Our tender clearly confirms full compliance to the TS. In the timeplan (which is a mean for visualization of the impact of each requirement on the progress of the work and not a substitute of the text which is used to ensure compliance) we indicated average times and what is more likely to happen. Once more the timeplan cannot be used for evaluators to verify compliance of tenderers to the TS.”

På mødet i klagenævnet den 20. april 2014 oplyste Managing Director Konstantinos Velentzas, European Dynamics, supplerende blandt andet, at det udgør en utilbørlig fordel for CGI Danmark A/S, at transitionen vægtede 35 %, da transitionen kun er en lille del af den samlede kontrakt på 5 år, hvor driften vægter 25 %.

På mødet i klagenævnet den 20. april 2015 har projektleder hos SKAT Teddy Danfil blandt andet forklaret, at CGI Danmark A/S skulle udføre lige så mange tests som de andre leverandører, og at det ikke altid er nemmere for eksisterende leverandører at gennemføre opgaven, blandt andet fordi der altid er nye folk hos leverandøren. Der var ikke, som påstået af European Dynamics, fejl i excel-arket, hvilket understøttes af, at der ikke blev stillet spørgsmål til arket i spørgsmål/svar-perioden. Grunden til, at transitionen vægtede højt, var blandt andet, at SKAT var nervøs for transitionen, at der er tale om kritiske systemer, at Steria A/S' hidtidige del bestod af gamle systemer, og at driften er mindre kompliceret end transitionen.

Parternes anbringender

Spørgsmålet om, hvorvidt tilbuddet fra European Dynamics var ukonditionsmæssigt, og hvorvidt betingelsen for at overgå til udbud med forhandling var opfyldt (påstand 1, 2 og 3).

Ad påstand 1

European Dynamics har overordnet gjort gældende, at selskabets tilbud var konditionsmæssigt, og at SKAT i udbudsbetingelserne har afskåret sig fra at afvise tilbud, der tog forbehold over for de 8 omhandlede krav i tilbuddet fra European Dynamics. European Dynamics tog nemlig ikke forbehold over for kravspecifikationen, men angav eksplicit, at hvert krav var overholdt, hvorfor det kræver en klar og entydig afvigelse fra kravet at fravige udgangspunktet. Det forhold, at der i bilagene ud for hvert krav både er angivet, at det var et krav og et mindstekrav, har medført en sådan uklarhed, at SKAT var afskåret fra at behandle kravene som mindstekrav. Det forhold, at European Dynamics ændrede sit tilbud i forbindelse med udbuddet med forhandling, kan ikke tages til indtægt for, at tilbuddet i det begrænsede udbud var ukonditionsmæssigt. SKATs behandling af kravene er reelt udtryk for, at SKAT har ønsket at afvise tilbuddet fra European Dynamics med henblik på at indgå kontrakt med CGI Danmark A/S.

Om de enkelte krav har European Dynamics nærmere anført:

Krav K6-4 var opfyldt, idet omkostningerne til hver funktionel ændring og timeprisen var angivet i tilbuddet i det afsnit, hvor tilbudsgiverne skulle forklare deres tilgang til ændringsanmodninger og i det finansielle tilbud.

SKAT havde endvidere ikke angivet, hvor i tilbuddet kravet skulle opfyldes, og SKAT havde forpligtet sig til at tage hele tilbuddet i betragtning. Derudover tilbød European Dynamics priser per dag for levering af support og udviklingsydelser. SKAT kunne derfor udlede det forventede timeforbrug af tilbuddet, og tallene går op, idet European Dynamics anvender flere medarbejdere. Selv hvis klagenævnet måtte finde, at European Dynamics' tilbud ikke var udfyldt korrekt for så vidt angår dette krav, var SKAT i et stort og kompliceret udbud som dette ikke berettiget til at afvise tilbuddet på baggrund af et så bagatelagtigt forhold, idet en sådan retsstilling ville gøre det nemt at omgå forhandlingsforbuddet ved at finde bagatelagtige forhold i samtlige tilbud og på den baggrund overgå til udbud med forhandling. Oplysningerne var under alle omstændigheder ikke nødvendige for at afgive et konditionsmæssigt tilbud.

Krav K6-50 var opfyldt, idet der ikke var fastsat krav om, hvordan løsningsen skal implementeres.

Krav K14a-32 var opfyldt, idet tilbuddet indeholder en omfattende overtagesplan med mere end 300 delopgaver, der med en meget høj detaljeringsgrad dækker hele overtagesfasen. Tidsplanen var alene en realistisk vurdering af, hvordan projektet ville løbe.

Krav K7-4 var opfyldt, idet European Dynamics i ændringsanmodningerne, som er udfærdiget for hver option, har beskrevet indsats og påvirkning samt foretaget en grundig analyse af, hvad gennemførelsen af den pågældende option betyder. Samtidig anføres det i punkt 9 i vejledningen til skabelonen for ændringsanmodning, at tidsplanen for gennemførelsen antages at blive udfyldt af SKAT. Tilbudsgiverne kan ikke pålægge SKAT, hvorvidt og hvornår optionerne vil blive bestilt. Skabelonerne til ændringsanmodninger tillod ikke ændringer i tidsplanssektionen. Det kan ikke udledes af kravet, at SKAT reelt ønskede, at tilbudsgiveren angav sit sagkyndige forslag til tidspunkt og plan for implementeringen af hver option. Kravet er således uklart.

Krav K8-35 var opfyldt, idet tidsplanen i tilbuddet indeholdt en række opgaver, som skulle godkendes, hvilket var eksplicit og entydigt anført. I det omfang, det fremgik af udbudsbetingelserne, at SKATs godkendelse var nødvendig, tager tilbuddet højde herfor. Kravet henviser endvidere til overtagesplanen, hvilket må forstås som tilbuddet i sin helhed.

Krav K8-42 var opfyldt, idet udbudsbetingelserne angav, hvilke ansvarsområder hver enkelt interessent havde. Disse ansvarsområder har European Dynamics accepteret i sit tilbud. Samtidig skulle tilbudsgiverne levere en samarbejdshåndbog, som tydeligt angav ressourcer og ansvarsområder for alle parter.

Krav K12b-72 gælder alene, ”med mindre andet er angivet i testtidsplanen”. Der var således ikke et absolut forbud imod at anføre andet i tidsplanen. SKAT har dermed afskåret sig selv fra at afvise tilbudsgiverne med henvisning til kravet. Tidsplanen var alene indikativ, ligesom den som det første skulle laves om efter kontraktindgåelse, og i praksis ville SKAT aldrig bruge så lang tid på at teste. Kravet må forstås således, at såfremt andet var angivet i testtidsplanen, men at dette ikke blev godkendt af SKAT, ville kravet om en frist på fem arbejdsdage finde anvendelse. Såfremt SKAT ville betragte tidsangivelserne i tidsplanen som forbehold, på trods af eksplicitte angivelser om kravenes overholdelse i bilagene, var SKAT forpligtet til at angive dette entydigt i udbudsbetingelserne. Dette er ikke sket.

Vedrørende krav K8-139 har European Dynamics henvist til bemærkningerne vedrørende krav K12b-72.

SKAT har gjort gældende, at tilbuddet fra European Dynamics var ukonditionsmæssigt, idet tilbuddet ikke opfyldte alle mindstekrav. Af vejledningen til samtlige bilag til udbudsbetingelserne fremgår tydeligt, at manglende opfyldelse af mindstekrav vil føre til ukonditionsmæssighed. Det fremgik samtidig af udbudsbetingelserne, hvilke krav der udgjorde mindstekrav. Samtlige otte punkter opregnet i SKATs brev af 30. juni 2014 til European Dynamics vedrørte mindstekrav og var angivet som ”MK”. Det forhold, at SKAT på forhånd havde markeret ”Helt” i opfyldelsesgraden for samtlige mindstekrav, medfører ikke, at European Dynamics automatisk opfylder mindstekravet, uanset om European Dynamics ikke måtte have medsendt det krævede materiale eller den krævede dokumentation. Oplysningerne om de enkelte mindstekrav kunne ikke findes andetsteds i tilbuddet, og European Dynamics havde heller ikke lavet præcise henvisninger til disse steder. Samtlige mindstekrav, som European Dynamics ikke opfyldte, var væsentlige for SKAT, og det følger af fast klagenævnsspraksis, at manglende overholdelse af mindstekrav skal bedømmes strengt, og at tilbudsgiver selv bærer risikoen for uklarheder i sit tilbud. At ukonditionsmæssigheder først er konstateret senere, forhindrer ikke SKAT i at gøre dem gælden-

de, idet et tilbud skal kasseres, uanset hvornår man finder ud af, at et mindstekrav ikke er overholdt.

Krav K6-4 var ikke opfyldt, idet European Dynamics ikke i sit tilbud havde angivet ”estimat over forventet timeforbrug”, som kravet vedrører, men alene estimat over omkostninger til hver funktionel ændring. SKAT var ikke forpligtet og næppe heller berettiget til at afhjælpe European Dynamics manglende opfyldelse af mindstekravet ved selv at udregne timepriserne, hvilket under alle omstændigheder ikke var muligt på baggrund af det i tilbuddet anførte.

Krav K6-50 var ikke opfyldt, idet tidspunktet for løsningen (den funktionelle ændringsimplementering) ikke fremgik af tilbuddets hovedtidsplan. At tilbuddet indeholder en beskrivelse af, hvordan løsningen skal implementeres, ændrer ikke på dette. At European Dynamics havde ændret besvarelsen af kravet i forbindelse med udbuddet med forhandling illustrerer, at kravet kunne opfyldes.

Krav K14a-32 var ikke opfyldt blandt andet som følge af, at en del overgangsydelser ikke var reflekteret i tidsplanen. Dette understøttes af, at European Dynamics i selskabets tilbud under udbuddet med forhandling anførte: ”Tidsplanen er opdateret til at inkludere alle relevante funktionelle og procesrelaterede krav i bilag 8”. De øvrige tilbudsgiveres tidsplaner omfattede over 1.000 punkter. Tidsplanen varetager et legitimt hensyn hos SKAT og er et vitalt styringsredskab, som danner grundlag for afviklingen af projektet, ligesom kontraktbestemmelser er knyttet an til tidsplanen. At der er krydset af i feltet ”opfyldt helt” medfører ikke, at tidsplanen er ligegyldig for opfyldelsen af kontrakten.

Krav K7-4 var ikke opfyldt, idet forslag til tidspunkt og plan for implementeringen af hver option ikke fremgår af hovedtidsplanen i European Dynamics’ tilbud. At der er tale om en option hindrer ikke, at SKAT som et mindstekrav kræver de nævnte angivelser i hovedtidsplanen.

Krav K8-35 var ikke opfyldt, idet European Dynamics’ tilbud ikke indeholdt en overtagelsesplan, jf. også krav K8-1. Tidsplanen og overtagelsesplanen var således kombineret. Samtidig fremgik det for en række delopgavers vedkommende ikke, hvilke elementer SKAT skulle godkende.

Krav K8-42 var ikke opfyldt, idet det ikke fremgår af tidsplanen, om det er leverandøren, kunden eller den eventuelle afgivende leverandør, der er den udførende part af de enkelte aktiviteter i overtagelsesplanen. At oplysningerne eventuelt kunne findes andetsteds i tilbuddet, ændrer ikke på dette. Tidsplanen er et væsentligt styringsdokument, og det er ikke tilstrækkeligt, at der i et overordnet bilag er taget stilling til samarbejdet.

Krav K8-139 var ikke opfyldt, idet European Dynamics ikke sikrede sig, at testtidsplanen afspejlede SKATs krav til de tidsmæssige rammer for de testtyper, som SKAT har ansvaret for. Eksempelvis har European Dynamics kun afsat 29 dage til gennemførelse af FKT mod den fastsatte frist på 35 dage.

Krav K12b-72 var ikke opfyldt, idet European Dynamics alene afsatte tre dage til godkendelse af funktionelle testrapporter mod de krævede fem dage. ”Medmindre andet er angivet i testtidsplanen og accepteret af Kunden” henviser til eventuelle ændringer efter kontraktens underskrivelse.

Foruden de nævnte eksempler var European Dynamics’ tilbud ukonditionsmæssigt på en række yderligere punkter som anført i SKATs brev af 16. juli 2014 til European Dynamics.

Ad påstand 2

European Dynamics har gjort gældende, at selskabets tilbud i det begrænsede udbud var konditionsmæssigt. SKAT var derfor ikke berettiget til at overgå til udbud med forhandling.

SKAT har gjort gældende, at betingelserne for at overgå til udbud med forhandling i henhold til artikel 30, stk. 1, litra a, var opfyldt, idet samtlige tilbud var ukonditionsmæssige.

Ad påstand 3

European Dynamics har gjort gældende, at betingelserne for iværksættelse af et udbud med forhandling ikke var opfyldt, og at der ikke blev sendt en udbudsbekendtgørelse i forbindelse med tilbuddet med forhandling, der er en ny procedure i forhold til det begrænsede udbud. Kontrakten skal derfor erklæres for uden virkning, jf. håndhævelseslovens § 17, stk. 1, nr. 1. Be-

tingelserne for at undlade at erklære kontrakten for uden virkning, jf. håndhævelseslovens § 17, stk. 3, er ikke opfyldt, og klagenævnet har under alle omstændigheder mulighed for at erklære kontrakten for uden virkning fra et tidspunkt frem i tiden.

SKAT har principalt gjort gældende, at der ikke er grundlag for at erklære den indgåede kontrakt for uden virkning, idet betingelserne for at overgå til udbud med forhandling var opfyldt. Subsidiært har SKAT gjort gældende, at betingelserne for at erklære kontrakten uden virkning efter § 17, stk. 1, nr. 1, ikke er til stede, da uden virkning efter denne bestemmelse forudsætter, at kontrakten er tildelt og indgået uden indrykning af en forudgående bekendtgørelse, hvilket ikke er tilfældet i denne sag, hvor der blev offentliggjort en udbudsbekendtgørelse for det begrænsede udbud, jf. hertil artikel 30, stk. 1, litra a. Mere subsidiært har SKAT gjort gældende, at kontrakten ikke skal erklæres for uden virkning, jf. håndhævelseslovens § 17, stk. 3, idet konsekvenserne af, at aftalen erklæres for uden virkning, vil være så voldsomme, at væsentlige hensyn til almenhedens interesser gør det nødvendigt, at kontrakten fortsat skal have virkning.

Spørgsmålet om begrundelse (påstand 4 og 5).

Ad påstand 4

European Dynamics har gjort gældende, at SKAT ved meddelelsen af 8. juli 2014 ikke overholdt begrundelseskravet i håndhævelseslovens § 2, stk. 2, men gav en utilstrækkelig og uigennemsigtig begrundelse for valget af CGI Danmark A/S. Begrundelsen siger intet om de relative fordele/ulemper ved tilbuddet, og de angivne sproglige vurderinger savner mening og er i realiteten udtryk for ”pointvurdering med bogstav”. SKAT havde ikke taget stilling til ukonditionsmæssigheden i brevet af 8. juli 2014, og der står intet om ukonditionsmæssighed i indstillingsnotatet. Kravene til begrundelsen er skærpet, idet der er tale om et kompliceret udbud af en stor kontrakt, og da den subjektive kvalitative evaluering mere end opvejede en prisforskel på næsten 20 mio. kr., svarende til ca. 20 %, jf. sag T-87/07, VIP Car Solutions SARL mod Europa-Parlamentet. Uanset om SKATs brev af 6. august 2014 opfylder kravene efter håndhævelseslovens § 2, stk. 2, og udbudsdirektivets artikel 41, stk. 2, overtrådte SKAT håndhævelseslovens § 2, stk. 2, allerede den 8. juli 2014, idet en ordregiver ikke senere kan rette op på en mangelfuld begrundelse, jf. klagenævnets kendelse af 17. juni 2009, An-

lægsgartner Gottlieb A/S mod Psykiatrisk Center Sct. Hans, ad påstand 6. I det omfang SKAT nu gør gældende, at European Dynamics' tilbud var ukonditionsmæssigt, er der modstrid mellem begrundelsen i afslagsbrevet og det reelle forhold, der lå til grund for ikke at antage tilbuddet fra European Dynamics. European Dynamics har tillige henvist til klagenævnets kendelse af 1. april 2014, Damasec IAG mod Udenrigsministeriet, ad påstand 3, og kendelse af 2. maj 2014, Eurographic Danmark A/S mod Ministeriet for Børn og Unge, ad påstand 1.

I øvrigt er K17a-29 ("Platin, guld, sølv, bronze - kravet"), som SKAT har nævnt flere gange uden at gøre gældende, at European Dynamics ikke opfyldte kravet, uklart beskrevet. Den tvivl om, hvorvidt European Dynamics opfyldte kravet, som SKAT giver udtryk for, viser netop, at SKAT selv var i tvivl om, hvorvidt der var tale om et mindstekrav. Excel-arket var fejlbehæftet, og SKAT kunne for så vidt blot være gået ud fra "Platin-prisen", da priserne ikke i øvrigt fandt anvendelse, fordi der skulle afgives tilbud med fast pris.

SKAT har gjort gældende, at den afslagsskrivelse, som SKAT sendte den 8. juli 2014, indeholder en kort redegørelse i overensstemmelse med håndhævelseslovens § 2, stk. 2. SKAT oplyste i afslagsskrivelsen, at SKAT havde konstateret en manglende udfyldelse af prisbilagene i strid med mindstekravet K17a-29. Felterne vedrørende dette krav var i prisbilaget markeret med rødt, hvilket indebar, at de skulle udfyldes. Endvidere fremgik det klart af K17a-29, at det var et mindstekrav, at tilbudsgiver skulle angive det faste månedlige vederlag for alle fire serviceniveauer. European Dynamics må derfor have været klar over, at tilbuddet var ukonditionsmæssigt på dette punkt. Dette understøttes af svaret på spørgsmål 33, hvoraf fremgik, at priser for alle serviceniveauer ville indgå i evalueringen og derfor skulle oplyses, og af krav K3b-12. Hvis European Dynamics tilbud havde været det økonomisk mest fordelagtige tilbud, ville kontrakten ikke lovligt kunne have været tildelt European Dynamics. Det kan ikke komme SKAT til skade, at SKAT uden at være forpligtet hertil valgte at oplyse European Dynamics om, hvorfor tilbuddet fra CGI Danmark A/S var mere økonomisk fordelagtigt. SKAT meddelte således European Dynamics, hvorfor selskabets tilbud var forkastet, hvilket blev gentaget ved brev af 16. juli 2014. At SKAT i afslagsskrivelsen af 8. juli 2014 udover ukonditionsmæssigheden i European Dynamics tilbud har redegjort for, at tilbuddet ikke ville have været det økonomisk mest fordelagtige, forudsat at tilbuddet havde været konditi-

onsmæssigt, er blot at gå ud over det påkrævede efter håndhævelseslovens § 2, stk. 2.

Ad påstand 5

European Dynamics har gjort gældende, at det følger af udbudsdirektivets artikel 41, stk. 2, 2. afsnit, at der skal svares på en anmodning om en uddybende begrundelse hurtigst muligt, men under alle omstændigheder inden for 15 dage fra modtagelsen af en skriftlig anmodning. European Dynamics anmodede om en skriftlig begrundelse den 9. juli 2014 og den 11. juli 2014, men SKAT besvarede først henvendelserne den 6. august 2014. SKATs brev af 16. juli 2014 relaterer sig ikke til den oprindelige begrundelse og udgør derfor ikke en uddybende begrundelse, men en ny begrundelse i form af et efterrationaliserende forsøg på at forhindre en klagesag ved at give en begrundelse for afslaget, det går ud på noget andet end selve afslaget.

SKAT har gjort gældende, at der ved ukonditionsmæssige tilbud ikke er nogen forpligtelse efter artikel 41, stk. 2, til at oplyse nærmere om evalueringen eller om det vindende tilbud. Artikel 41, stk. 2, stiller ikke større krav end håndhævelseslovens § 2, stk. 2, jf. kendelse af 30. oktober 2013, og European Dynamics anmodning var opfyldt ved den oprindelige tildelingsbeslutning. European Dynamics henvendelser af 9. juli 2014 og 11. juli 2014 blev dog under alle omstændigheder besvaret af SKAT allerede den 16. juli 2014, hvorved SKAT opfyldte kravet i artikel 41, stk. 2. Den yderligere og udførlige redegørelse for evalueringen, der fremsendtes til European Dynamics den 6. august 2014, var SKAT ikke retligt forpligtet til at udarbejde og sende til European Dynamics.

Spørgsmål i relation til tilbuddet fra CGI (påstand 6, 7 og 8)

Ad påstand 6

European Dynamics har gjort gældende, at SKAT ved fremlæggelse af tilbuddet fra CGI Danmark A/S skal dokumentere, at CGI Danmark A/S' tilbud opfyldte alle mindstekrav. Såfremt dokumentationen ikke fremlægges, må det tillægges processuel skadevirkning, således at klagenævnet lægger til grund, at CGI Danmark A/S' tilbud var ukonditionsmæssigt. Alternativt bør klagenævnet vurdere det vindende tilbud i dets helhed, herunder CGI

Danmark A/S' testtidsplan og brev af 12. september 2014 fra Steria A/S til SKAT.

SKAT har gjort gældende, at påstanden er ubegrundet og udokumenteret, samt at det ikke er SKAT, der skal bevise, at tilbuddet fra CGI Danmark A/S var konditionsmæssigt. SKAT har gennemgået tilbuddet grundigt, og CGI Danmark A/S havde taget hånd om alle forhold, der gjorde det oprindelige tilbud ukonditionsmæssigt. Tilbuddet fra CGI Danmark A/S var markant mere gennemarbejdet, hvilket afspejles i evalueringen. European Dynamics har fået aktindsigt i CGI Danmark A/S' tilbud, men har ikke kunnet underbygge sin påstand. Det skal ikke tillægges processuel skadevirkning, at European Dynamics ikke har fået aktindsigt i den vindende tilbudsgivers tidsplan, idet aktindsigtsanmodningen er behandlet efter det gældende regelsæt.

Ad påstand 7 og 8

European Dynamics har gjort gældende, at SKAT har tilrettelagt udbudsprocessen således, at CGI Danmark A/S havde størst mulig chance for at vinde kontrakten. En ordregiver skal som udgangspunkt udligne de fordele, som den eksisterende leverandør nyder godt af. SKAT gjorde det modsatte ved at tilrettelægge udbudsprocessen således, at den eksisterende leverandør, CGI Danmark A/S, fik en markant tidsmæssig fordel oven i de fordele, den eksisterende leverandør i forvejen havde. SKAT gav tilbudsgiverne forskellig information i forbindelse med overgangen til udbud med forhandling, idet SKAT påpegede fire ukonditionsmæssige forhold vedrørende priser i CGI Danmark A/S' tilbud, mens ingen forhold blev påpeget vedrørende tilbuddet fra European Dynamics. CGI Danmark A/S blev i modsætning til European Dynamics informeret om fejl både i selskabets tekniske og finansielle tilbud. Det er særligt påfaldende, at det af meddelelsen vedrørende det begrænsede udbud til CGI Danmark A/S fremgår, at det var et krav, at der blev afgivet priser for fire forskellige serviceniveauer, idet SKAT alene efterspurgte ydelser inden for kategorierne bronze og platin. Den eksisterende kontrakt kunne have været forlænget, hvorfor SKAT fastsatte helt unødvendigt uantageligt korte tidsfrister til implementeringen, hvilket gav CGI Danmark A/S en utilbørlig fordel, jf. krav K8-139. Overgangsydelser vægtes normalt 5-10 %, men i dette udbud vægtede overgangsydelserne 35 %, selvom driften på 5 år kun vægtede 25 %. European Dynamics skulle udføre betydeligt flere tests end CGI Danmark A/S, idet der var tale om en

for selskabet ny platform, mens CGI Danmark A/S blot kunne videreføre sin eksisterende platform. Konsekvensen af den utilbørlige fordel bør være, at tildelingsbeslutningen gøres om, idet tilbuddet fra CGI Danmark A/S skal afvises. European Dynamics har ikke forholdt sig til evalueringen, og det er ikke ubestridt, at CGI Danmark A/S var den rigtige vinder.

European Dynamics har endvidere henvist til de argumenter, som Steria A/S gjorde gældende i den parallelle klagesag vedrørende samme udbud.

SKAT har overordnet gjort gældende, at der er foretaget en lovlig og saglig evaluering af de indkomne tilbud i overensstemmelse med udbudsbetingelserne og under iagttagelse af ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet, og der er ikke givet forskellig information til tilbudsgiverne. European Dynamics har ikke rejst denne problemstilling på et tidligere tidspunkt. SKAT har gjort, hvad der kunne gøres for at udligne fordele for den eksisterende leverandør, og SKAT har et vidt skøn over, hvad vægten af transitionen skal være. CGI Danmark A/S har ikke haft nogen mærkbar fordel som eksisterende leverandør af to af i alt otte delsystemer, idet CGI Danmark A/S ligeledes skulle gennemføre en transition af systemerne, jf. klagenævnets delkendelse af 13. august 2014 i sagen Steria A/S mod SKAT. En eventuel fordel for de eksisterende leverandører udgør ikke i sig selv et brud på ligebehandlingsprincippet, idet eksisterende leverandører i et hvilket som helst genudbud har en vis fordel grundet større erfaring med den pågældende ydelse. Der var ikke mulighed for forlængelse af kontrakten mellem SKAT og CGI Danmark A/S, der udløb den 31. december 2014. CGI Danmark A/S skulle i transitionen, der var opdelt i to faser, gennemføre en række aktiviteter på lige fod med de øvrige tilbudsgivere, hvorfor CGI Danmark A/S ikke fik en tidsmæssig fordel oven i de fordele, som CGI Danmark A/S i forvejen havde. Første fase vedrørte udover overtagelsen af de to systemer, som CGI var eksisterende leverandør på, således eksempelvis etablering og godkendelse af platforme, ligesom der var ændrede krav til rapportering, en ny samarbejdsorganisation, der skulle etableres, udvidet support, sikring af overholdelse af nye servicemål og ”connectivity”. Det fremgår endvidere af European Dynamics’ tilbud, at selskabet var klar over risici forbundet med transitionen og havde taget højde for dette i sit tilbud, samt at selskabet kunne konkurrere med CGI Danmark A/S på den del af transitionen, som omhandlede overtagelse af de to delsystemer, som CGI Danmark A/S var eksisterende leverandør af. SKAT gav ikke CGI Danmark A/S en konkurrencefordel i forbindelse med den information, som blev gi-

vet ved overgangen til udbud med forhandling. SKAT havde foretaget en omfattende granskning af tilbuddene, som havde afsløret manglende overholdelse af en række mindstekrav. At der udover de otte mindstekrav, som er opregnet i meddelelsen af 30. juni 2014 til European Dynamics, viste sig at være yderligere mindstekrav, som European Dynamics ikke overholdt, indebærer ikke, at SKAT gav CGI Danmark A/S en konkurrencefordel. SKAT havde blot ikke konstateret alle ukonditionsmæssigheder i første evaluering. En tilbudsgiver, som afgiver et ukonditionsmæssigt tilbud, har således ikke krav på en fuldstændig gennemgang af sit tilbud.

SKAT har henvist til de argumenter, som SKAT gjorde gældende i den parallelle klagesag vedrørende samme udbud, og bemærket, at European Dynamics ikke har tilvejebragt oplysninger, som giver anledning til at bedømme spørgsmålet anderledes, end klagenævnet gjorde i denne sag.

Ad påstand 9

European Dynamics har gjort gældende, at klagenævnet som følge af overtrædelserne ad påstand 1-8 skal annullere SKATs tildelingsbeslutning.

Vedrørende overtrædelserne ad påstand 4 har European Dynamics særligt gjort gældende, at udgangspunktet i klagenævnets praksis om, at en overtrædelse af håndhævelseslovens § 2, stk. 2, ikke medfører annulatio, bør fraviges i dette konkrete tilfælde. En sådan generel praksis er ikke i overensstemmelse med EU-retten, herunder udbuds- og kontroldirektivet som fortolket af Retten og Domstolen, og forvaltningsretlige betragtninger er ikke relevante i udbudssammenhæng. SKATs begrundelse er således ikke blot mangelfuld, men reelt ikke eksisterende. At der ikke blev klaget i standstill-perioden, har ikke betydning. Hvis SKAT gør gældende, at begrundelsen i afslagsbrevet var forkert, er klagenævnets praksis vedrørende retsvirkningen af mangelfulde begrundelser ikke relevant i denne sag. Det udgør en grov overtrædelse af håndhævelseslovens § 2, stk. 2, og almindelige udbudsretlige principper om gennemsigtighed, når SKAT i et udbud til en værdi af 80-100 mio. kr. og med ikke mindre end 939 opstillede krav, som tilbudsgiverne skulle forholde sig til, vælger at give en begrundelse, der alene består i nogle intetsigende og kortfattede gradueringer af ordet ”tilfredsstillende”. Samtidig er det i strid med det EU-retlige effektivitetsprincip, såfremt i hvert fald grove overtrædelser af håndhævelseslovens § 2, stk. 2, reelt ikke sanktioneres. Det har i den forbindelse ingen betydning,

om SKAT efterfølgende gav en tilstrækkelig begrundelse efter artikel 41, stk. 2, i udbudsdirektivet. Det følger af fast praksis fra Retten, at utilstrækkelige begrundelser medfører annulation, jf. eksempelvis dommene i sag T-638/11, *European Dynamics Belgium SA m.fl. mod EMA*, sag T-165/12, *European Dynamics Luxembourg SA m.fl. mod Kommissionen*, og sag C-19/13, *Fastweb*. Hvis manglende begrundelse kan medføre, at kontrakten bliver uden virkning, da bør den også kunne medføre annulation. I sag C-406/08, *Uniplex*, slog Domstolen fast, at det er de samme hensyn, der ligger bag reglerne om klagefrister som reglerne om begrundelse. Hvis retsstillingen er den, at det ikke har nogen praktisk betydning, at ordregiver giver en korrekt og tilstrækkelig begrundelse, fratages de forbigåede tilbudsgivere muligheden for effektivt at vurdere, om der bør indbringes klage, jf. sag C-161/13, *Idrodinamica Spurgo Velox m.fl.* Dette gælder særligt, hvor tilbudene er ualmindeligt omfangsrige som i dette tilfælde.

SKAT har principalt gjort gældende, at SKAT ikke har overtrådt udbudsreglerne. Subsidiært har SKAT gjort gældende, at *European Dynamics* ikke har påvist overtrædelser af en karakter, der ud fra en konkret væsentlighedsvurdering kan føre til en annulation af udbudsforretningen i sin helhed eller af tildelingsbeslutningen, og tilbuddet fra *CGI Danmark A/S* opnåede ubestridt den bedste score. Efter fast klagenævnsspraksis er en ufuldstændig begrundelse under alle omstændigheder ikke så væsentlig en overtrædelse af udbudsreglerne, at den kan føre til en annulation af tildelingsbeslutningen. Den af *European Dynamics* påberåbte praksis kan ikke føre til, at der også efter dansk ret bør annulleres i tilfælde af mangelfulde begrundelser. Retten træffer således afgørelse efter reglerne i finansforordningen, og hverken udbudsdirektivet eller kontroldirektivet fastsætter, hvilken retsvirkning en begrundelsesmangel skal tillægges i den nationale retsorden. Kontroldirektivets artikel 2, stk. 1, jf. også artikel 2, stk. 7, stiller således alene krav om, at den nationale klageinstans skal have beføjelserne til at annullere beslutninger, men ikke til, hvornår en annulation skal ske, jf. sag C-92/00, *Hospital Ingenieure*, præmis 30, og betragtning 88 i Generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-448/01, *EVN*. Hvornår der skal ske annulation af beslutninger, skal derfor fastlægges i den enkelte medlemsstat og i den nationale praksis. Klagenævnets praksis, jf. eksempelvis kendelser af 1. april 2014 og 14. oktober 2014, harmonerer med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, hvorefter en forvaltningsretlig begrundelsesmangel, der ikke har sammenhæng med det materielle indhold af en truffet afgørelse, ikke medfører, at forvaltningsafgørelsen er ugyldig. Tilbuddet fra

CGI Danmark A/S blev vurderet som det økonomisk mest fordelagtige tilbud, og en eventuel overtrædelse af påstand 4 har derfor ikke været konkret væsentlig.

Klagenævnet udtaler:

Ad påstand 1-3

SKAT opregnede i brevet til European Dynamics af 30. juni 2014 i forbindelse med at, at SKAT overgik til udbud med forhandling, 8 mindstekrav i tilbuddet fra European Dynamics, som efter SKATs opfattelse ikke var opfyldt. SKAT gjorde opmærksom på, at opregningen ikke var udtømmende. Tilbuddet fra European Dynamics under det efterfølgende udbud med forhandling opfyldte de 8 mindstekrav.

Om de enkelte mindstekrav bemærkes herefter:

Krav K6-4, hvorefter leverandøren som en del af tilbuddet skal udarbejde estimat over forventet timeforbrug for enhver funktionel ændring, var ikke opfyldt, selv om SKAT måtte kunne have udledt det samlede forventede timeforbrug af andre oplysninger i tilbuddet. Tilbudsgiveren bærer risikoen for uklarheder i tilbuddet, og SKAT var ikke forpligtet til at udfinde oplysninger anført andre steder i tilbuddet end der, hvor de var efterspurgt.

Krav K6-50 var ikke opfyldt, idet tidspunktet for løsningen (den funktionelle ændringsimplementering) ikke fremgik af tilbuddets hovedtidsplan.

Krav K14a-32 var ikke opfyldt blandt andet som følge af, at en del overgangsydelser ikke var reflekteret i tidsplanen.

Krav K7-4 var ikke opfyldt, idet forslag til tidspunkt og plan for implementeringen af hver option ikke fremgår af hovedtidsplanen i European Dynamics' tilbud.

Krav K8-35 var ikke opfyldt, idet European Dynamics' tilbud ikke indeholdt en overtagelsesplan.

Krav K8-42 var ikke opfyldt, idet det ikke fremgik af tidsplanen, om det er leverandøren, kunden eller den eventuelle afgivende leverandør, der er den udførende part af de enkelte aktiviteter i overtagelsesplanen.

Krav K8-139 var ikke opfyldt, idet European Dynamics ikke sikrede sig, at testtidsplanen afspejlede SKATs krav til de tidsmæssige rammer for de testtyper, som SKAT har ansvaret for.

Krav K12b-72 var ikke opfyldt, idet European Dynamics alene afsatte tre dage til godkendelse af funktionelle testrapporter mod de krævede fem dage.

Påstand 1 tages ikke til følge.

Det følger heraf, at heller ikke påstand 2 og 3 tages til følge.

Ad påstand 4

Efter lov om håndhævelse af udbudsreglerne m.v. § 2, stk. 1, skal en ordregivers underretning om tildeling af en kontrakt være ledsaget af en kort redegørelse for de relevante grunde for beslutningen, jf. § 2, stk. 2. Bestemmelsen implementerer artikel 2 a, stk. 2, i kontroldirektivet (Rådets direktiv 89/665, som senest ændret ved Europaparlamentets og Rådets direktiv 2007/66), hvorefter begrundelsen skal opfylde kravene i udbudsdirektivets artikel 41, stk. 2. Efter denne bestemmelse skal navnet på den vindende tilbudsgiver oplyses og begrundelsen indeholde en redegørelse for »det antagne tilbuds karakteristika og relative fordele«.

Det følger af blandt andet Rettens praksis, at begrundelsen klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som ordregiveren har lagt grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således, at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Der henvises herved til Rettens dom i sag T-437/05, Brink's Security Luxembourg SA mod Kommissionen, præmis 158. Dommen vedrører den til udbudsdirektivets artikel 41, stk. 2, forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 49, stk. 2, og forsvars- og sikkerhedsdirektivets artikel 35, stk. 2, litra c, svarende bestemmelse om begrundelsespligt i artikel 149 i forordning nr. 2342/2002 af 23. december 2002 om gennemførelsesbestemmelser til fi-

nansforordningen, som ændret ved Kommissionens forordning nr. 1261/2005 af 20. juli 2005.

Retten har senest gentaget disse krav i dom af 22. april 2015 i sag T-554/10, *Evropaiki Dynamiki mod Frontex*, præmis 50, hvorved Retten tillige har henvist til formålet med begrundelsespligten i TEUF art. 296. Som anført i præmis 49 har begrundelsespligten ligeledes fundet udtryk i finansforordningen artikel 100, stk. 2.

SKAT har ikke forud for klagesagen begrundet sit manglende valg af *European Dynamics* med, at denne tilbudsgiver ikke opfyldte mindstekravene K17a-29 og K17a-41. SKAT har således i brevet af 8. juli 2014 udtrykkeligt anført, at der ikke er taget stilling til *European Dynamics* opfyldelse af mindstekravet K17a-29.

Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelseskravet i lov om håndhævelse af udbudsreglerne m.v. § 2, stk. 2, var opfyldt, skal alene afgøres ud fra den begrundelse, som SKAT anførte på det pågældende tidspunkt.

Dertil kommer, at kravene til begrundelsen som anført i den ovenfor nævnte dom T-554/10, præmis 51, afhænger af den enkelte sags nærmere omstændigheder. Det skal herved i særdeleshed tages i betragtning, at tilbuddet fra *European Dynamics* lå ca. 20 mio. kr. under det vindende tilbud fra *CGI Danmark A/S* på ca. 97 mio. kr., og at underkriteriet ”Pris” vægtede 40 %. *European Dynamics* kunne derfor med rette forvente en begrundelse, der præcist angav konkrete områder, hvor denne tilbudsgivers tilbud var dårligere end tilbuddet fra den vindende tilbudsgiver for så vidt angår de to kvalitative underkriterier, ”Kvalitet i overgangsydelser” og ”Kvalitet i øvrige ydelser”, der vægtede henholdsvis 35 % og 25 %. En sådan begrundelse fremgår af evalueringsrapporten (”Indstilling om valg af leverandør”), som er dateret den 8. juli 2014, og som kunne have været vedlagt, i hvert fald i uddrag.

Selvom brevet af 8. juli 2014 til *European Dynamics* strækker sig over adskillige sider (denne kendelses side 20-26), indeholder det reelt ingen begrundelse, idet indholdet uden at tage afsæt i konkrete dele af tilbuddene alene er en variation over temaet ”tilfredsstillende”. Heller ikke prisevalueringssmodellen, der efter det oplyste ikke var kendt af tilbudsgiverne på forhånd, er angivet. Konklusionen, at tilbuddet fra *CGI Danmark A/S* var så

meget bedre end tilbuddet fra European Dynamics bedømt på de kvalitative underkriterier, at den meget betragtelige prisdifference blev mere end udlignet, følger af selve tildelingsbeslutningen og udgør ikke under de særlige omstændigheder i denne sag en ”kort redegørelse for de relevante grunde for beslutningen”.

Under de anførte omstændigheder tages påstanden til følge.

Påstand 5

European Dynamics anmodede den 9. juli 2014 SKAT om en uddybende begrundelse.

I svarbrevet af 16. juli 2014 er blandt andet anført:

”SKAT vil snarest vende tilbage med en uddybende begrundelse i forhold til den, som European Dynamics modtog med afslagsskrivelsen.”

I svarbrevet af 16. juli 2014 tilføjes herefter nogle betragtninger om European Dynamics opfyldelse af mindstekravene K17a-29 og K17a-41, uden at det dog gøres gældende, at tilbuddet fra European Dynamics ikke opfyldte disse krav og derfor skulle have været afvist med henvisning til den manglende opfyldelse.

European Dynamics modtog ved brev af 4. august 2014 evalueringsrapporten af 8. juli 2014.

I SKATs endelige opfyldelse af European Dynamics anmodning om en uddybende begrundelse, nemlig SKATs brev af 6. august 2014, som er citeret delvist ovenfor, er blandt andet anført:

”Som det dog fremgår af Kammeradvokatens brev af 16. juli 2014, er det Kammeradvokatens opfattelse, at tilbuddet fra European Dynamics er ukonditionsmæssigt. SKAT forbeholder sig at gøre dette gældende under en eventuel klagesag.

I den følgende uddybende beskrivelse af SKATs samlede vurdering under hensyntagen til underkriteriernes indbyrdes vægtning er der ikke taget højde for spørgsmålet om ukonditionsmæssighed.”

Af udbudsdirektivets artikel 41, stk. 2, fremgår, at den tid, der anvendes til at efterkomme en skriftlig anmodning om en uddybende begrundelse, ”under ingen omstændigheder” må overskride 15 dage.

Påstanden tages til følge.

Ad påstand 6

European Dynamics, der i det størst mulige omfang har haft aktindsigt i tilbuddet fra CGI Danmark A/S, har ikke anført konkrete eksempler på, at tilbuddet er i strid med udbudsbetingelserne.

European Dynamics har således ikke nedlagt påstand om konkrete overtrædelser af et eller flere af de mere end 900 krav, som klagenævnet i givet fald ville kunne forholde sig til.

Klagenævnet kan ikke tilkende en part mere, end den pågældende har påstået, og kan ikke tage hensyn til forhold, som ikke er gjort gældende af den pågældende, jf. håndhævelseslovens § 10, stk. 1, 2. pkt. Den omstændighed, at European Dynamics ikke har haft indsigt i det fulde tilbud fra CGI Danmark A/S, ændrer ikke herved.

Påstanden tages ikke til følge.

Ad påstand 7 og 8

Klagenævnet udtalte i den omtalte foreløbige delkendelse af 13. august 2014 i sagen mellem Steria A/S og SKAT vedrørende det omhandlede udbud blandt andet:

”...at det forhold, at den eksisterende leverandør i sagens natur må antages at have et godt udgangspunkt for udarbejdelse af tilbud, ikke fører til, at korte tidsfrister og lignende under alle omstændigheder udgør en utilbørlig fordel for denne leverandør i strid med ligebehandlingsprincippet i udbudsdirektivets artikel 2.

Der består ikke et ubetinget krav om, at enhver fordel for den eksisterende leverandør skal udlignes, jf. herved Rettens dom af 12. marts 2008 i sag T-345/03, Europaïki Dynamiki mod Kommissionen, præmis 73 og 76, der lyder:

»Det følger ligeledes af den retspraksis, hvortil der er henvist i præmis 71 ovenfor [Domstolens dom af 3. marts 2005 i sag C-21/03 og C-34/03, Fabrice], at princippet om ligebehandling af de bydende ikke indebærer, at den ordregivende myndighed er forpligtet til totalt at udligne alle de fordele, det indebærer for en bydende, at dennes underleverandør er den eksisterende kontrahent.

...

Derfor skal der for i så vid udstrækning som muligt at overholde princippet om ligebehandling af de bydende og for at undgå konsekvenser, der vil stride mod den tjenestes interesse, der varetages af den ordregivende myndighed, alligevel ske en udligning af de eventuelle fordele, som den eksisterende kontrahent eller en bydende, der er knyttet til denne gennem en aftale om underleverance, nyder godt af, men kun i det omfang det i teknisk henseende er enkelt at foretage en sådan udligning, hvis udligningen er økonomisk rimelig, og hvis den ikke indebærer en tilsidesættelse af den eksisterende kontrahents eller den nære underleverandørs rettigheder.«

De indsigelser, som [Steria A/S] er fremkommet med vedrørende den reelle tidsmæssige mulighed for, at andre tilbudsgivere end CGI Danmark A/S uden urimeligt ekstra resurseforbrug kan gennemføre transitionens fase »T1«, er i betydeligt omfang imødegået af [SKAT]. Klagenævnet har således på den ene side ikke grundlag for at fastslå, at tilbudsgiverne alene har haft 25 arbejdsdage til at gennemføre denne del af transitionen (herunder underforstået, at CGI Danmark A/S som eksisterende leverandør ikke ville have problemer med en sådan kort tidsfrist). Klagenævnet har på den anden side heller ikke grundlag for at fastslå, at CGI Danmark A/S ikke også ville have en række opgaver i forbindelse med denne del af transitionen, til trods for, at virksomheden allerede var leverandør af de omhandlede ICS og Manifest systemer.

Den ovenfor citerede del af [Steria A/S'] tilbud, der klart forholder sig til de problemstillinger, som er omhandlet af påstand 1, taler med styrke i samme retning for, at CGI Danmark A/S ikke er tilsagt en utilbørlig fordel.”

Det, som European Dynamics har gjort gældende under denne sag, kan ikke på dette punkt føre til andet resultat.

Påstandene tages ikke til følge.

Påstand 9

European Dynamics har fået medhold i påstand 4 og 5.

European Dynamics har imidlertid efter udløbet af fristen på 15 dage i udbudsdirektivets artikel 41, stk. 2, fået yderligere begrundelser, herunder evalueringsrapporten. Klagenævnet inddrager også denne rapport og de oplysninger og synspunkter, der i øvrigt er kommet frem under klagesagen, ved afgørelsen af, om tildelingsbeslutningen skal annulleres.

SKAT har under klagesagen gjort gældende, at tilbuddet fra European Dynamics ikke var konditionsmæssigt, fordi tilbuddet ikke opfyldte de to mindstekrav K14a-29 og K17 a-41.

Klagenævnet tiltræder, at European Dynamics ikke opfyldte mindstekravet K17a-29, hvor det klart var fastsat, at tilbudsgiveren skulle anføre de 4 priser ("Platin, guld, sølv og bronze-kravet"), som det fremgår ovenfor. Det, som European Dynamics har anført om kravets betimelighed, kan ikke føre til andet resultat.

Klagenævnet tiltræder ligeledes, at European Dynamics ikke har opfyldt mindstekravet K17a-41 om angivelse af "antal CPU og RAM fordelt per miljø...". Det, som European Dynamics har anført, kan ikke føre til andet resultat.

Evalueringsrapporten har ikke givet European Dynamics anledning til at påpege forhold i forbindelse med evalueringen af tilbuddene som udtryk for overtrædelse af udbudsreglerne, jf. herved det, som er anført ad påstand 6. Dette gælder såvel rapportens angivelse om tilbuddet fra European Dynamics som om tilbuddet fra CGI Danmark A/S. European Dynamics har heller ikke nedlagt påstand om, at den valgte evalueringsmodel vedrørende underkriteriet "pris" – hvis indhold først blev oplyst i evalueringsrapporten – ikke var i overensstemmelse med udbudsreglerne.

Efter en konkret væsentlighedsvurdering tager klagenævnet herefter ikke påstanden om annulation af SKATs beslutning om at tildele kontrakten til CGI Danmark A/S til følge.

Klagenævnet tager ikke anmodningen om præjudiciel forelæggelse til følge, jf. artikel 267, stk. 3, i TEUF, modsætningsvis.

Herefter bestemmes:

Ad påstand 4

SKAT har handlet i strid med håndhævelseslovens § 2, stk. 2, ved ikke i forbindelse med afslagsskrivelsen i udbuddet med forhandling at give en kort redegørelse for de relevante grunde for valget af CGI Danmark A/S som den vindende tilbudsgiver.

Ad påstand 5

SKAT har handlet i strid med udbudsdirektivets artikel 41, stk. 2, ved ikke at give European Dynamics en uddybende begrundelse for fravalget af European Dynamics' tilbud indenfor 15 dage efter modtagelsen af en skriftlig anmodning herom.

Klagen tages ikke til følge vedrørende påstand 1 – 3 og påstand 6 – 9.

Klageren, European Dynamics Luxembourg SA, skal i sagsomkostninger til indklagede, SKAT, betale 40.000 kr., der betales inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse.

Klagegebyret tilbagebetales.

Kirsten Thorup

Genpartens rigtighed bekræftes.

Kristian Aagaard Bach Mortensen
fuldmægtig