

## Klagenævnet for Udbud

(Michael Ellehauge, Charlotte Hove Lasthein, Helle Carlsen,  
Palle Skaarup)

J.nr.: 18/01055

26. marts 2018

### K E N D E L S E

Idemia Identity & Security France SAS  
(selv)

mod

Digitaliseringsstyrelsen  
(Advokat Rasmus Holm Hansen og  
advokat Thomas Dithmer, København)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 2017/S 244-509896 af 18. december 2017 udbød Digitaliseringsstyrelsen på vegne af staten, regionerne og kommunerne som begrænset udbud med forhandling efter udbudsloven en kontrakt om udvikling, drift, vedligeholdelse, support og videreudvikling af en national identitets- og autentifikationsløsning (MitID) til en anslået værdi af 900 mio. kr. MitID-løsningen vil udgøre næste generation af NemID og vil blive anvendt af virksomheder og borgere i Danmark.

Fristen for anmodning om prækvalifikation var fastsat til den 17. januar 2018 og tilbudsfristen til den 6. april 2018. Det er oplyst, at Digitaliseringsstyrelsen har planlagt forhandlinger med de prækvalificerede virksomheder fra juni til august 2018.

Ved udløbet af fristen for anmodning om prækvalifikation havde 9 virksomheder, herunder Idemia Identity & Security France SAS (herefter Idemia), anmodet om prækvalifikation.

Digitaliseringsstyrelsen besluttede herefter at prækvalificere følgende virksomheder:

- CSC Danmark A/S
- Gemalto Danmark A/S
- KMD A/S
- Nets DanID A/S

Styrelsen meddelte ved brev af 5. februar 2018 Idemia, at virksomheden ikke var blevet prækvalificeret, og begrundede afgørelsen. Brevet indeholdt tillige oplysning om, hvilke virksomheder der var blevet prækvalificeret.

Den 26. februar 2018 indgav Idemia klage til Klagenævnet for Udbud over Digitaliseringsstyrelsen. Idemia fremsatte ved klagens indgivelse anmodning om, at klagenævnet i medfør af lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 1, skulle beslutte, at klagen skulle have opsættende virkning.

Digitaliseringsstyrelsen har protesteret mod, at klagen tillægges opsættende virkning. Herudover har styrelsen nedlagt påstand om, at klagen ikke tages til følge.

Digitaliseringsstyrelsen har anmodet om, at klagenævnet træffer afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag og uden selvstændig delkendelse vedrørende opsættende virkning snarest muligt og før udløbet af tilbudsfristen.

Den 16. marts 2018 meddelte klagenævnet parterne, at der ikke træffes afgørelse vedrørende spørgsmålet om opsættende virkning, men at sagen snarest afgøres ved kendelse.

Klagen har været behandlet skriftligt.

Idemia har nedlagt følgende påstande:

#### Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at Digitaliseringsstyrelsen har handlet i strid med princippet om gennemsigtighed, som det fremgår af udbudslovens § 2, ved ikke at give klare retningslinjer om den scoringsmetode, der blev anvendt i forbindelse med udbuddet.

### Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at Digitaliseringsstyrelsen har handlet i strid med princippet om ligebehandling og proportionalitet, som det fremgår af udbudslovens § 2, ved ikke at vurdere Idemias referencer med samme alvorlighed, med hvilken man har vurderet de øvrige deltageres referencer.

### Påstand 3

Klagenævnet skal konstatere, at Digitaliseringsstyrelsen har handlet i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling på baggrund af nationalitet, som det fremgår af udbudslovens § 3, ved udelukkende at udvælge danske økonomiske aktører til den næste udbudsfase uden at begrunde, at de bud, der var indsendt af disse danske økonomiske aktører, var de mest relevante i forhold til udvælgelseskriterierne.

### Påstand 4

Klagenævnet skal annullere Digitaliseringsstyrelsens beslutning af 5. februar 2018 om prækvalifikation.

### Sagens nærmere omstændigheder

Udbudsbekendtgørelsen af 18. december 2017 indeholder følgende beskrivelse af den udbudte kontrakt:

”...

#### II.1.4) Kort beskrivelse:

Udbuddet omhandler anskaffelse, implementering, vedligeholdelse herunder løbende opdatering, drift samt videreudvikling af en for samfundet ny kritisk national identitets- og autentifikationsløsning (betegnet MitID) til identifikation af fysiske personer og udstedelse af digitale identiteter med tilhørende akkreditiver. Den nye løsning omfatter bl.a. visse af de funktionaliteter, der i dag er dækket af NemID.

I den forbindelse har Digitaliseringsstyrelsen og Finans Danmark ved selskabet FRI af 16. september 2015 A/S (”FR1”) indgået et partnerskab med henblik på at samarbejde om udbuddet, anskaffelsen og etableringen af den nye løsning. Kontrakten indgås således med Digitaliseringsstyrelsen og FR1 som kunde.

Løsningen skal stilles til rådighed for en række aktører; Brokere, RA-enheder, Fælles Offentlig Support (FOS) m.fl., som sammen med løsningen er beskrevet nærmere nedenfor under punkt II. 2.4.

...”

Hovedydelseerne i kontrakten er i udbudsbekendtgørelsens pkt. II.2.4) beskrevet således:

- ”I. Udvikling og etablering af funktionalitet til autentifikation, identifikation og registrering af fysiske personer og tilhørende understøttende funktionalitet og akkreditiver, hvor udvikling og etablering skal ske under overholdelse af en detaljeret tidsplan med mange afhængigheder.
- II. Drift, vedligeholdelse inklusiv løbende opdateringer/ændringer, forvaltning og videreudvikling af en tilgængelig løsning, der er underlagt lovgivnings- og sikkerhedsmæssige krav, komplekse compliance-relaterede regler, samt de dertil knyttede forretningsmæssige processer.
- III. Support, dels i form af understøttende support og supportværktøjer til de aktører (FOS, RA-enheder, Brokere), som yder slutbrugersupport, dels forstået som teknisk support i udviklingsfasen til de aktører, der skal etablere grænseflader til løsningen.
- IV. Kompleks proces- og projektstyring med aktører, der er afhængige af at tilslutte sig løsningen gennem en certificeringsproces.”

I punkt II.2.9) står bl.a. følgende om kriterierne for udvælgelse af ansøgere i forbindelse med prækvalifikationen:

”Forventet antal ansøgere: 4.

Objektive kriterier for valg af det begrænsede antal ansøgere:

Begrænsning af ansøgere, der opfordres til at afgive tilbud, sker efter vurdering af, hvilke ansøgere der har dokumenteret de mest relevante leverancer, jf. punkt III.1.3), vedrørende den udbudte kontrakt, jf. beskrivelsen i punkt II.1.4) og II.2.4).

Relevansvurderingen foretages på baggrund af, hvorvidt og i hvor høj grad referencerne dokumenterer erfaring med levering af ydelser, der behovs- og volumenmæssigt er sammenlignelige med de hovedydelse, som kontrakten omfatter, jf. beskrivelsen i punkt II.1.4) og II.2.4).

Ved vurderingen af, hvilke ansøgere der har dokumenteret de mest relevante referencer vurderes alle referencer, således at det vurderes hvorvidt referencerne tilsammen dokumenterer en høj grad af relevant erfaring, jf. ovenfor”.

I udbudsbekendtgørelsens del III om betingelserne for at deltage står der om de juridiske, økonomiske, finansielle og tekniske oplysninger:

”...

III.1.2) Økonomisk og finansiell kapacitet

Liste over og kort beskrivelse af udvælgelseskriterier:

Ansøger skal indgive det fælles europæiske udbudsdokument (herefter ESPD) med angivelse af følgende oplysninger:

- Ansøgers egenkapital i det seneste disponible regnskabsår,
- Ansøgers samlede årsomsætning i det seneste disponible regnskabsår.

ESPD fungerer som et foreløbigt bevis for, at ansøger opfylder mindstekrav til egnethed i relation til økonomisk og finansiel kapacitet.

...

Mindstekrav til det niveau, der muligvis kræves:

Som mindstekrav kræves en positiv egenkapital i det seneste disponible regnskabsår. Såfremt ansøgeren baserer sig på andre enheders formåen, beregnes egenkapitalen som virksomhedens og disse andre enheders samlede egenkapital i det seneste disponible regnskabsår. Ved en sammenslutning af virksomheder (f.eks. et konsortium) beregnes egenkapitalen som virksomhedernes samlede egenkapital i det seneste disponible regnskabsår. Oplysningerne angives i ESPD afsnit IV.B.

Som mindstekrav kræves en samlet årlig omsætning på mindst DKK 150 000 000 i det seneste disponible regnskabsår. Såfremt ansøger baserer sig på andre enheders formåen, beregnes omsætningen som ansøgeren og disse andre enheders samlede omsætning i det seneste disponible regnskabsår. Ved en sammenslutning af virksomheder (f.eks. et konsortium) beregnes omsætningen som virksomhedernes samlede omsætning i det seneste disponible regnskabsår. Oplysningerne angives i ESPD afsnit IV.B.

### III.1.3) Teknisk og faglig kapacitet

Liste over og kort beskrivelse af udvælgelseskriterier:

Ansøger skal indgive ESPD med angivelse af følgende oplysninger:

En liste over de 5 betydeligste sammenlignelige ydelser, jf. punkt II.1.4) og II.2.4), som ansøgeren har udført i løbet af de sidste 5 år inden ansøgningsfristen.

Kun referencer, der vedrører ydelser som er udført på ansøgningstidspunktet, vil blive tillagt betydning ved vurdering af, hvilke ansøgere der har dokumenteret de mest relevante leverancer, jf. punkt II.2.9). Hvis der er tale om en igangværende opgave, er det således alene den del af ydelserne, der allerede er udført på ansøgningstidspunktet, som vil indgå i vurderingen af referencen.

Hver reference bedes indeholde en kort beskrivelse af den udførte leverance, herunder de enkelte ydelser i leverancen. Beskrivelsen af leverancen bør indeholde en klar beskrivelse af, hvilke af de under punkt II.1.4) og II.2.4), anførte hovedydelser, leverancen vedrørte, samt tilbudsgivers rolle(r) i udførelsen af de enkelte ydelser under leverancen.

Endvidere bedes referencen indeholde den økonomiske værdi af leverancen (beløb), leveringstidspunktet for de enkelte ydelser under leverancen, samt navn på kunden (modtager).

Ved angivelse af leveringstidspunktet bedes ansøger angive datoen for de enkelte ydelser under leverancen ved både dato for påbegyndelse og dato for afslutning. Hvis dette ikke er muligt, f.eks. fordi opgaverne er udført løbende, bedes ansøger i beskrivelsen af leverancen af den enkelte ydelse angive, hvordan datoen er angivet.

Referencebeskrivelserne af ansøgers leverancer bedes tage udgangspunkt i de hovedydelse, som den udbudte kontrakt vedrører, jf. punkt II.2.4).

...

Digitaliseringsstyrelsen afholdt et orienteringsmøde den 4. januar 2018 og udsendte herefter præsentationen fra mødet. Af præsentationens punkt 4 fremgår bl.a. følgende om udvælgelse af ansøgere:

”Ved vurderingen af, hvilke ansøgere der har dokumenteret de mest relevante referencer vurderes alle referencer, således at det vurderes hvorvidt referencerne tilsammen dokumenterer en høj grad af relevant erfaring.

Hovedydelse i udbudsbekendtgørelsen, punkt II.2.4):

- i. **Udvikling og etablering** af funktionalitet til autentifikation, identifikation og registrering af fysiske personer og tilhørende understøttende funktionalitet og akkreditiver
- ii. **Drift, vedligeholdelse**, inklusiv løbende opdateringer/ændringer, **forvaltning og videreudvikling** af en tilgængelig løsning
- iii. **Support**, dels i form af understøttende support og supportværktøjer til de aktører (FOS, RA-enheder, Brokere), som yder slutbrugersupport, dels forstået som teknisk support i udviklingsfasen til de aktører, der skal etablere grænseflader til løsningen.
- iv. **Kompleks proces- og projektstyring** med aktører, der er afhængige af at tilslutte sig løsningen gennem en certificeringsproces.

...

- Referencebeskrivelserne af ansøgers leverancer bedes tage udgangspunkt i de hovedydelse, som den udbudte kontrakt vedrører.”

I prækvalifikationsfasen modtog Digitaliseringsstyrelsen to spørgsmål (spørgsmål 23130 og 23131) i relation til vurderingen af referencer.

Spørgsmålene og besvarelsene, der tillige blev kommunikeret på engelsk, lyder:

” ...

**Spørgsmål**

Hvordan foretages vurderingen af referencer, og vurderes det, hvordan referencerne tilsammen supplerer hinanden?

...

**Svar**

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens punkt II.2.9) om relevansvurderingen af ansøgernes referencer, at ordregiver ved vurderingen af, hvilke ansøgere der har dokumenteret de mest relevante referencer, vurderer alle referencer, således at det vurderes, hvorvidt referencerne tilsammen dokumenterer en høj grad af relevant erfaring.

...

**Spørgsmål**

Vil der blive lagt vægt på at ansøgerne dokumenterer erfaring med hovedydelse hele vejen rundt?

...

**Svar**

Begrænsning af ansøgere sker efter vurdering af, hvilke ansøgere som har dokumenteret de mest relevante leverancer jf. udbudsbekendtgørelsens punkt II.2.9) vedrørende den udbudte kontrakt, beskrevet i punkt II.1.4) og II.2.4).

Relevansvurderingen foretages på baggrund af, hvorvidt og i hvor høj grad referencerne dokumenterer erfaring med levering af ydelser, der behovs- og volumenmæssigt er sammenlignelige med de hovedydelser som kontrakten omfatter jf. beskrivelsen i punkt II.1.4) og II.2.4).

...”

Digitaliseringsstyrelsen modtog ni ansøgninger om prækvalifikation.

I ESPD’et fra Idemia er bl.a. anført 5 referencer. Ud for hver reference er anført en beskrivelse af ydelsen, værdien af kontrakten og oplysning om udførelsesperiode og kontraktpart.

Digitaliseringsstyrelsen vurderede alle de modtagne ansøgninger som konditionsmæssige. I forbindelse med udvælgelsen blev ansøgningerne gennemgået og vurderet af en særlig arbejdsgruppe bestående af 14 personer, der efter det oplyste bestod af ”faglige eksperter” fra MitID-projektet. Der blev i den forbindelse afholdt workshops, hvor et eksempel på en fiktiv re-

ference bl.a. blev vurderet og scoret. De ni ansøgninger og referencerne heri blev vurderet af arbejdsgruppen, hvorefter de nævnte fire virksomheder blev prækvalificeret.

I Digitaliseringsstyrelsens brev af 5. februar 2018 til Idemia står bl.a.:

”Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens punkt II.2.9), at ordregiver vil begrænse antallet af tilbudsgivere til fire.

Begrænsningen i antallet af ansøgere er sket i overensstemmelse med det i udbudsbekendtgørelsen punkt II.2.9) anførte

...

Ordregiver har ved vurderingen af, hvilke ansøgere der har dokumenteret de mest relevante referencer, vurderet alle referencer, således at det er vurderet, hvorvidt referencerne tilsammen dokumenterer en høj grad af relevant erfaring, jf. udvælgelseskriteriet i punkt II.2.9).

Ansøgerne er i relation til udvælgelseskriteriet vurderet med følgende overordnede vurderinger:

- I særdeles høj grad relevant (svarende til 5 point)
- I meget høj grad relevant (svarende til 4 point)
- I høj grad relevant (svarende til 3 point)
- I mindre grad relevant (svarende til 2 point)
- Ikke dokumenteret (svarende til 1 point)

### **Nærmere om vurderingen af IDEMIA's ansøgning**

IDEMIA har anført fem referencer i sin ansøgning om prækvalifikation, og ordregiver har nøje gennemgået og vurderet disse fem referencer.

Samlet set vurderes IDEMIA's referencer tilsammen i høj grad at dokumentere relevant erfaring med levering af ydelser, der behovs- og volumenmæssigt er sammenlignelige med de hovedydelse, som kontrakten omfatter, jf. beskrivelsen i udbudsbekendtgørelsens punkt II.1.4) og II.2.4), svarende til 3,00 point.

Ved denne vurdering er det særligt tillagt vægt, at IDEMIA på samtlige hovedydelse (nr. I-IV) er vurderet til i høj grad at have dokumenteret relevant erfaring med henholdsvis udvikling og etablering, drift, vedligeholdelse, forvaltning og videreudvikling, support samt kompleks proces- og projektstyring. Der er således ingen hovedydelse, hvor IDEMIA ikke i høj grad har dokumenteret relevant erfaring.

Det trækker dog bl.a. samlet ned i vurderingen, *at* referencerne i forhold til hovedydelse I alene i begrænset omfang dokumenterer erfaring med udvikling og etablering under overholdelse af en detaljeret tidsplan med mange afhængigheder, *at* referencerne i forhold til hovedydelse II alene i begrænset omfang dokumenterer erfaring med forvaltning, og *at* referencerne i forhold til hovedydelse III alene i begrænset omfang har dokumenteret erfaring med teknisk support til de aktører, der skal etablere grænseflader til løsningen.

For en nærmere uddybning af ordregivers vurdering af IDEMIA's enkelte referencer for hver hovedydelse henvises til **Bilag 1**.

...

De 4 ansøgere, der er prækvalificeret, er vurderet på følgende måde:

#### Prækvalifikationsvurdering af CSC:

CSC har anført fem referencer.

Samlet set vurderes CSC's referencer tilsammen i mellem i høj grad og i meget høj grad at dokumentere relevant erfaring med ydelser, der behovs- og volumenmæssigt er sammenlignelige med de hovedydelse, som kontrakten omfatter, jf. beskrivelsen i udbudsbekendtgørelsens punkt II.1.4) og II.2.4), svarende til 3,50 point.

Ved denne vurdering er det særligt tillagt vægt, at CSC på hovedydelse I (udvikling og etablering) og IV (kompleks proces- og projektstyring) er vurderet til i høj grad at have dokumenteret relevant erfaring med henholdsvis udvikling og etablering og kompleks proces- og projektstyring. Desuden har ordregiver vurderet, at CSC på hovedydelse II (drift, vedligeholdelse, forvaltning og videreudvikling) og III (support) i meget høj grad har dokumenteret relevant erfaring med henholdsvis drift, vedligeholdelse, forvaltning og videreudvikling samt support.

Det trækker særligt op, *at* referencerne i forhold til hovedydelse II i meget høj grad dokumenterer erfaring med behovs- og volumenmæssigt sammenlignelige ydelser i relation til drift, vedligeholdelse, forvaltning og videreudvikling, samt at det i meget høj grad er dokumenteret erfaring med løsninger, der har været underlagt lovgivnings- og sikkerhedsmæssige krav, mens der dog alene i et vist omfang er dokumenteret erfaring med compliance-relaterede regler samt dertil knyttede forretningsmæssige processer. Hertil kommer, at referencerne i forhold til hovedydelse III i meget høj grad dokumenterer erfaring med levering af supportydelser til aktører, der er relevante for den udbudte ydelse og erfaring med levering af teknisk support i udviklingsfasen til de aktører, der skal etablere grænseflader til løsningen, hvor det dog trækker lidt

ned, at referencerne ikke fuldt ud vurderes at være volumenmæssigt sammenlignelige med den udbudte ydelse.

Desuden vægter det i vurderingen, at referencerne i forhold til hovedydelse IV i høj grad har dokumenteret erfaring med kompleks proces- og projektstyring, der er behovsmæssig sammenlignelig med den udbudte ydelse, herunder omfatter projektstyring med mange aktører. Det trækker dog ned i forhold til hovedydelse IV, at referencerne alene i begrænset omfang dokumenterer erfaring med en certificeringsproces.

Ved ordregivers vurdering af referencerne har det herudover trukket ned, at referencerne i forhold til hovedydelse I kun i en vis grad dokumenterer erfaring med udvikling, identifikation og registrering, der er behovsmæssigt og volumenmæssigt sammenlignelige med de udbudte ydelser.

#### Prækvalifikationsvurdering af Gemalto:

Gemalto har anført fem referencer.

Samlet set vurderes Gemaltos referencer tilsammen i mellem i meget høj grad og i særdeles høj grad at dokumentere relevant erfaring med ydelser, der behovs- og volumenmæssigt er sammenlignelige med de hovedydelser, som kontrakten omfatter, jf. beskrivelsen i udbudsbekendtgørelsens punkt II.1.4) og II.2.4), svarende til 4,25 point.

Ved denne vurdering er det særligt tillagt vægt, at Gemalto på hovedydelse II (drift, vedligeholdelse, forvaltning og videreudvikling) og hovedydelse III (support) er vurderet til i særdeles høj grad at have dokumenteret relevant erfaring med henholdsvis drift, vedligeholdelse, forvaltning og videreudvikling samt support. Det er endvidere tillagt vægt, at Gemalto på hovedydelse I (udvikling og etablering) er vurderet til i meget høj grad at have dokumenteret relevant erfaring med udvikling og etablering samt på hovedydelse IV (kompleks proces- og projektstyring) er vurderet til i høj grad at have dokumenteret relevant erfaring med kompleks proces- og projektstyring.

Det trækker i denne vurdering op, at referencerne i forhold til hovedydelse II i særdeles høj grad har dokumenteret erfaring med levering af behovsmæssigt sammenlignelige ydelser, der er underlagt sikkerhedsmæssige krav og i et vist omfang opfylder lovgivningsmæssige og compliance-relaterede krav, at referencerne i forhold til hovedydelse III i særdeles høj grad dokumenterer erfaring med behovsmæssigt sammenlignelige ydelser, herunder levering af support til de relevante aktører i forhold til den udbudte ydelse, om end referencerne dog ikke i fuldt omfang dokumenterer erfaring med volumenmæssigt sammenlignelige

ydelse, samt *at* referencerne i forhold til hovedydelse I i meget høj grad dokumenterer erfaring med en behovsmæssigt sammenlignelig ydelse i forhold til levering af funktionalitet til autentifikation, identifikation og registrering samt understøttelse af forskellige typer akkreditiver.

Det trækker i den samlede vurdering samlet lidt ned, *at* referencerne i forhold til hovedydelse IV i et vist omfang volumenmæssigt er mindre sammenlignelige med den udbudte ydelse, henset til omfanget af aktører samt *at* referencerne ikke dokumenterer erfaring med certificering af tilsluttede aktører.

#### Prækvalifikationsvurdering af KMD:

KMD har anført fem referencer.

Samlet set vurderes KMD's referencer tilsammen i mellem i høj grad og i meget høj grad at dokumentere relevant erfaring med ydelser, der behovs- og volumenmæssigt er sammenlignelige med de hovedydelse, som kontrakten omfatter, jf. beskrivelsen i udbudsbekendtgørelsens punkt II.1.4) og II.2.4), svarende til 3,75 point.

Ved denne vurdering er det særligt tillagt vægt, at KMD på hovedydelse II (drift, vedligeholdelse, forvaltning og videreudvikling), hovedydelse III (support) og hovedydelse IV (kompleks proces- og projektstyring) er vurderet til i meget høj grad at have dokumenteret relevant erfaring med henholdsvis drift, vedligeholdelse, forvaltning og videreudvikling, support og kompleks proces- og projektstyring, samt på hovedydelse I (udvikling og etablering) er vurderet til i høj grad at have dokumenteret relevant erfaring med udvikling og etablering.

Det trækker i denne vurdering op, *at* referencerne i forhold til hovedydelse II i meget høj grad er behovsmæssigt sammenlignelig, særligt i forhold til drift og vedligeholdelse, selvom der dog ikke er dokumenteret relevant erfaring med forvaltning, samtidig med *at* referencerne i høj grad er volumenmæssigt sammenlignelige, bl.a. henset til antallet af aktører og omfanget af den regulering, som referencerne er underlagt, *at* referencerne i forhold til hovedydelse III i høj grad dokumenterer erfaring med behovsmæssigt sammenlignelige ydelser, herunder erfaring med understøttende support til involverede aktører, anvendelse af supportværktøjer og teknisk support til aktører, der skal etablere grænseflader op imod løsningen, om end referencerne dog ikke volumenmæssigt er fuldt ud sammenlignelige, samt *at* referencerne i forhold til hovedydelse IV i meget høj grad er sammenlignelige med den udbudte ydelse, om end referencerne dog i lidt mindre omfang dokumenterer erfaring med volumenmæssigt sammenlignelige ydelser, herunder særligt i relation til erfaring med en certificeringsproces.

Det trækker omvendt lidt ned i den samlede vurdering, at referencerne i forhold til hovedydelse I kun i et vist omfang dokumenterer relevant erfaring med behovsmæssigt sammenlignelige ydelser i forhold til udvikling og etablering af funktionalitet til autentifikation, identifikation og registrering af fysiske personer.

#### Prækvalifikationsvurdering af Nets:

Nets har anført fem referencer.

Samlet set vurderes Nets' referencer tilsammen i mellem i meget høj grad og i særdeles høj grad at dokumentere relevant erfaring med ydelser, der behovs- og volumenmæssigt er sammenlignelige med de hovedydelse, som kontrakten omfatter, jf. beskrivelsen i udbudsbekendtgørelsens punkt II.1.4) og II.2.4), svarende til 4,50 point.

Ved denne vurdering er det særligt tillagt vægt, at Nets på hovedydelse I (udvikling og etablering) og IV (kompleks proces- og projektstyring) er vurderet til i meget høj grad at have dokumenteret relevant erfaring med henholdsvis udvikling og etablering og kompleks proces- og projektstyring, og på hovedydelse II og III er vurderet til i særdeles høj grad at have dokumenteret relevant erfaring med henholdsvis drift, vedligeholdelse, forvaltning og videreudvikling samt support. Nets har således på samtlige hovedydelse dokumenteret meget høj grad eller særdeles høj grad af relevant erfaring.

Det trækker dog samlet set lidt ned i vurderingen, at referencerne ikke fuldt ud dokumenterer erfaring med udvikling af funktionalitet til identifikation og registrering af fysiske personer, der er sammenlignelig med den udbudte ydelse. Endvidere trækker det lidt ned, at referencerne i forhold til hovedydelse IV alene i begrænset omfang dokumenterer erfaring med proces- og projektstyring, der omfatter en certificeringsproces for aktører.

#### **Sammenfatning**

Sammenfattende har de prækvalificerede ansøgere opnået følgende vurderinger:

<b>Ansøger</b>	<b>Vurdering</b>
CSC	3,50 point
Gemalto	4,25 point
KMD	3,75 point
Nets	4,50 point

Sammenholdt med ovenstående vurderinger er ansøgningen fra IDEMIA på baggrund af de fremsendte referencer samlet set vurderet som i høj grad relevant, svarende til 3,00 point.

De prækvalificerede ansøgere har således alle dokumenteret mere relevante referencer i forhold til erfaring med behovsmæssigt og volumenmæssigt sammenlignelige ydelser, jf. udbudsbekendtgørelsens punkt II.1.4) og II.2.4), inden for de seneste fem år.

Henset hertil vil IDEMIA desværre ikke blive opfordret til at afgive indledende tilbud.”

Ligelydende vurderinger af ansøgningerne fra henholdsvis Idemia, CSC Danmark A/S, Gemalto Danmark A/S, KMD A/S, Nets DanID A/S fremgår af styrelsens evalueringsnotat om prækvalifikationen.

Til notatet om prækvalifikation var tilknyttet et dokument, hvori virksomhedernes 5 referencer (”Nr. [1-5]”) og pointgivningen var anført:

Gemalto Danmark A/S	Nr. 1	Nr. 2	Nr. 3	Nr. 4	Nr. 5	Rating pr. hoved- ydelse
I. Udvikling og etablering	3	4	3	4	3	4
II. Drift, vedligeholdelse, forvaltning og videreudvikling	3	3	4	3	5	5
III. Support	3	4	5	4	2	5
IV. Proces- og projektstyring	2	3	3	3	3	3
						4,25

...

CSC Danmark A/S	Nr. 1	Nr. 2	Nr. 3	Nr. 4	Nr. 5	Rating pr. hoved- ydelse
I. Udvikling og etablering	3	3	1	3	3	3
II. Drift, vedligeholdelse, forvaltning og videreudvikling	4	4	4	4	3	4
III. Support	3	3	3	4	2	4
IV. Proces- og projektstyring	3	3	2	2	2	3
						3,50

Idemia	Nr. 1	Nr. 2	Nr. 3	Nr. 4	Nr. 5	Rating pr. hoved- ydelse
I. Udvikling og etablering	3	3	3	2	2	3
II. Drift, vedligeholdelse, for- valtning og videreudvikling	3	2	2	3	1	3
III. Support	3	1	2	3	1	3
IV. Proces- og projektstyring	2	3	2	3	2	3
						3,00

NETS DanID A/S	Nr. 1	Nr. 2	Nr. 3	Nr. 4	Nr. 5	Rating pr. hoved- ydelse
I. Udvikling og etablering	1	2	4	3	3	4
II. Drift, vedligeholdelse, for- valtning og videreudvikling	5	3	4	4	3	5
III. Support	5	3	5	4	2	5
IV. Proces- og projektstyring	4	4	4	4	3	4
						4,50

KMD	Nr. 1	Nr. 2	Nr. 3	Nr. 4	Nr. 5	Rating pr. hoved- ydelse
I. Udvikling og etablering	1	2	2	3	2	3
II. Drift, vedligeholdelse, for- valtning og videreudvikling	4	3	3	2	2	4
III. Support	4	4	3	3	2	4
IV. Proces- og projektstyring	3	4	3	3	2	4
						3,75

KMD A/S meddelte den 23. februar 2018, at virksomheden alligevel ikke ønskede at deltage i udbuddet, idet virksomhedens underleverandør var blevet erklæret konkurs.

Efter modtagelse af afslagsbrevet af 5. februar 2018 sendte Idemia en række spørgsmål vedrørende udvælgelsesprocessen og prækvalifikationsbeslutningen til Digitaliseringsstyrelsen gennem det elektroniske udbudssystems beskedfunktion. Spørgsmålene lyder:

” ...

1. We have noticed that all selected suppliers are bidding from a local Danish legal entity, even quite small, though this aspect was not emphasized in the requirements. As we have such a local entity in our group, we are wondering whether this should have been emphasized formally?
2. Our local Danish entity has notably an important reference linked to the Digital ID enrolment, the Danish Driving license. We focused on references within large ID projects as we could understand it as primarily important in the 4 criterias. Though, given the low mark allocated to a big ID project reference - recognized worldwide - that we have, like India, would it have made a difference?
3. The table of selected suppliers presented on Digst.dk is referring to local Danish companies associated to other legal entities in Denmark or abroad, either from the same group or external. Are they representing the other legal entities on which each bidding Danish entity relies on for the qualification? In other words, in such a table, are we referred as IDEMIA France only, or with IBM Denmark as a subcontractor as clearly mentioned in our submission?
4. Evaluation criterias: the 4 criterias were well described, though we could not anticipate from the global explanations given that the scoring would be based on the best mark across all references for each criteria. This implies to select clearly references with one best criteria, independently of the other criterias, and not references aiming at matching all criterias as much as possible globally (as we did select). Wasn't an explanation about this missing?
5. The feedbacks on our references is often stating that details are missing about notably time plans for the various projects. Though, it was clearly stipulated not to use any tables or schemas in the text submission for all references. Can we be confirmed that no other bidders have used tables or schemas ensuring a better scoring with such detailing on their criterias?

...”

Ved klagens indgivelse havde Idemia ikke modtaget svar på spørgsmålene fra Digitaliseringsstyrelsen.

### Parternes anbringender

#### Ad påstand 1

Idemia har gjort gældende, at Digitaliseringsstyrelsen har overtrådt gennemsigtighedsprincippet, idet den forklaring, som fremgik af styrelsens præsentationsmateriale om relevansvurderingen, ikke beskrev, at ”scoringen” på referencerne ville blive baseret på den højeste karakter, der blev opnået på tværs af alle referencer for de enkelte kriterier. Idemia har henvist til, at styrelsen reelt har vurderet kriterierne individuelt og ikke har vurderet referencen som helhed. Den benyttede metode favoriserer referencer med ét bedste kriterium, uafhængigt af opfyldelse af alle de øvrige kriterier, og ikke referencer, der søger at opfylde alle kriterierne så meget som muligt generelt.

Digitaliseringsstyrelsen har gjort gældende, at styrelsen har handlet i overensstemmelse med gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved tilrettelæggelsen og gennemførelsen af udvælgelsen af de prækvalificerede ansøgere. Styrelsen har fastsat et objektive og gennemsigtigt udvælgelseskriterium og retningslinjer herfor i udbudsbekendtgørelsens punkt II.2.9), jf. udbudslovens § 145, stk. 2, og udvælgelsen skete inden for rammerne heraf og udbudsreglerne i øvrigt. Det var gennemsigtigt for Idemia og de øvrige ansøgere, at relevansvurderingen ville blive foretaget på baggrund af, hvorvidt og i hvilket omfang referencerne dokumenterede erfaring med levering af ydelser, der var sammenlignelige med hovedydelse. Det fremgik også, at alle referencer ville blive vurderet ud fra, hvorvidt referencerne tilsammen dokumenterede relevant erfaring med hovedydelse. Vurderingen blev foretaget i overensstemmelse med det gængs i prækvalifikationsnotatet. De enkelte referencer blev vurderet i forhold til hver hovedydelse, hvorefter referencerne blev vurderet på tværs af de enkelte hovedydelser med henblik på at foretage en samlet vurdering af, i hvilket omfang referencerne tilsammen dokumenterede erfaring med de enkelte hovedydelser. Der er fuld ”sporbarhed” og overensstemmelse mellem det angivne udvælgelseskriterium og den gennemførte udvælgelse. Udvælgelseskriteriet kan ikke

forstås således, at der skulle vurderes et gennemsnit af referencerne. I øvrigt ville en sådan metode ikke have ført til et andet resultat for Idemias placering og prækvalifikationen. Allerede derfor kan Idemias anbringender ikke føre til en annullation af prækvalifikationsbeslutningen.

### Ad påstand 2

Idemia har gjort gældende, at Digitaliseringsstyrelsen har evalueret i strid med sine instrukser, og har blandt andet anført, at afvisningen af Idemia som ansøger henviser til, at der ikke var ”en detaljeret tidsplan”, ”ingen detaljeret overensstemmelse” og ”ingen detaljeret sikkerhed”. Idemia har videre anført, at Idemia ikke kunne levere oversigtstabeller eller -skemaer som følge af ESDP-formulærens udformning, der blandt andet ikke gjorde det muligt at vedhæfte dokumenter.

Idemia har også gjort gældende, at de ”scorer”, der er givet til Idemias referencer, er overraskende lave sammenlignet med de scorer, der er givet til de valgte ansøgere. Idemia har i den forbindelse henvist til, at reference 1, som er fuldt funktionsdygtig i Storbritannien, ligger meget tæt op ad MitID-løsningen og ikke er en ”simpel pilot”, at reference 2 er en funktionsdygtig digital ID-løsning inden for banksektoren i Frankrig, at reference 3 udgør et langt og tilfredsstillende kundeforhold inden for ID-styring, herunder med udvikling af virtuel ID til mobil, og at reference 5 blev medtaget for at vise Idemias kapacitet i forhold til kompleks projektledelse og et omfattende udrulningsprojekt, hvor der er tilmeldt 1,2 milliarder borgere. Idemia har anført, at Digitaliseringsstyrelsen ikke har begrundet den lave score på disse referencer med objektive og detaljerede grunde, og at Idemia tvivler på, at de valgte ansøgere er blevet vurderet tilsvarende hårdt.

Endelig har Idemia gjort gældende, at CSC Danmark A/S og KMD A/S ikke har været i stand til at påvise en stærk økonomisk og finansiel kapacitet, og har henvist til, at CSC Danmark A/S i 2015/2016 havde et tab før skat på 75% af omsætningen, og at KMD A/S har været i medierne i forbindelse med en bod på 1,6 milliarder kroner i verserende retssager for ikke at levere tilfredsstillende it-projekter.

Digitaliseringsstyrelsen har gjort gældende, at styrelsen har handlet i overensstemmelse med ligebehandlings- og proportionalitetsprincippet i udbudslovens § 2, og har bestridt, at styrelsen har givet uklare instruktioner

om referencebeskrivelsens omfang, har givet for lav vurdering til Idemia sammenholdt med de øvrige ansøgere, og at to af ansøgerne ikke var i stand til at påvise en stærk økonomisk og finansiel kapacitet.

Styrelsen har blandt andet henvist til, at der ikke var fastsat en begrænsning for omfanget af referencebeskrivelserne, og det er derfor uden betydning, at udbudsbekendtgørelsen efterspurgte en kort beskrivelse. Formålet hermed var at henstille til, at der alene blev afgivet relevante oplysninger i koncentreret form. Styrelsen har videre henvist til, at der er foretaget et fagligt skøn i overensstemmelse med udvælgelseskriteriet, og at det er fast antaget, at ordregiveren har et ganske vidt skøn ved vurderingen af, hvilke ansøgere der bedst opfylder udvælgelseskriteriet. Vurderingen er foretaget inden for grænserne for dette vide skøn. Digitaliseringsstyrelsen har videre anført, at vurderingen af Idemias referencer udelukkende er sket på baggrund af indholdet i Idemias ansøgning, og Idemias efterfølgende faktiske oplysninger er derfor uden betydning. Styrelsen har i øvrigt fastholdt sin vurdering af Idemias referencer. Samtlige ansøgere opfyldte de økonomiske minimumskrav, hvilket fremgår af oplysningerne i de modtagne ansøgninger.

### Ad påstand 3

Idemia har gjort gældende, at Digitaliseringsstyrelsen baserede sin vurdering af de modtagne ansøgninger på et nationalt kriterium. Idemia har henvist til, at styrelsen valgte de fire ansøgere på trods af, at nogle af de danske ansøgere ikke kunne tilbyde den samme eller en højere grad af økonomisk og finansiel kapacitet end den, Idemia tilbød, og at de referencer, som en række af de danske ansøgere tilbød, ikke var mere relevante end dem, som blev tilbudt af Idemia. Styrelsen krævede desuden, at buddene udelukkende skulle indsendes på dansk (med undtagelse af Bilag 3), ligesom det blev krævet, at al kommunikation, orienteringer, spørgsmål/svar og forhandlings-sessioner skulle foregå på dansk.

Digitaliseringsstyrelsen har bestridt, at styrelsen har handlet i strid med forbuddet mod forskelsbehandling på baggrund af nationalitet i udbudslovens § 3, og har henvist til, at der er fastsat objektive og ikke-diskriminerende kriterier for udvælgelsen af ansøgere, og at styrelsen har foretaget udvælgelse efter disse kriterier. Styrelsen har gjort gældende, at der ikke har været inddraget et nationalt kriterium. Styrelsen har videre anført, at udbudslovens § 3 ifølge forarbejderne ikke er til hinder for, at udbudsprocessen

gennemføres på dansk, og at styrelsen i øvrigt valgte som en service at oversætte udbudsmaterialet til engelsk for at tage hensyn til potentielle udenlandske ansøgere.

Klagenævnet udtaler:

*Udbudslovens § 145*

Udbudslovens § 145, stk. 2 og 3, lyder således:

”Stk. 2. Er der flere ansøgere, som opfylder minimumskravene til egnethed i henhold til § 140, og som ikke er omfattet af udelukkelsesgrunde, jf. §§ 135-137, end antallet af ansøgere, som ordregiveren opfordrer til at afgive tilbud, skal ordregiveren foretage udvælgelsen på baggrund af objektive og ikkediskriminerende kriterier.

*Stk. 3.* Ordregiveren skal i udbudsbekendtgørelsen oplyse:

- 1) Det antal ansøgeren, ordregiveren vil opfordre til at afgive tilbud eller deltage i en dialog. ...
- 2) Hvilke oplysninger fra ansøgeren eller tilbudsgiveren der vil danne grundlag for udvælgelsen.
- 3) Hvilke objektive og ikkediskriminerende kriterier der tillægges vægt i forbindelse med udvælgelsen.”

I forarbejderne (lovforslag L 19 af 7. oktober 2015) til § 145, stk. 2, hedder det bl.a.:

”Ordregiveren skal ... i udbudsmaterialet fastlægge og offentliggøre den fremgangsmåde, der vil blive benyttet i forbindelse med ordregiverens udvælgelse af ansøgere ved udbud med en begrænset procedure. Det betyder, at såfremt ordregiveren vil udvælge de bedste egnede ansøgere på baggrund af de mest relevante referencer, skal det beskrives i udbudsmaterialet, hvad der konkret tillægges betydning ved bedømmelsen af referencerne. Hvis ordregiveren lægger vægt på flere forskellige forhold, skal det fremgå klart af udbudsmaterialet, hvordan de enkelte forhold prioriteres eller vægtes. Det er ikke et krav, at kriterierne skal vægtes, men det skal være gennemsigtigt, hvordan udvælgelsen vil ske.”

I forarbejderne (samme lovforslag) til § 145, stk. 3, nr. 3, hedder det bl.a.:

”Kriterierne skal i henhold til bestemmelsens *stk. 3, nr. 3*, fastsættes under hensyntagen til principperne i § 2. Som en konsekvens heraf skal kriterierne være objektive og ikkediskriminerende. Formålet bag bestemmelsen er at sikre gennemsigtighed for potentielle ansøgere ved, at

det fremgår, hvilke oplysninger der vil indgå i udvælgelsen og, hvordan oplysningerne vil blive vurderet.

Kriterierne kan for eksempel angå ansøgerens faglige og tekniske formåen, herunder eksempelvis spidskompetencer eller økonomiske og finansielle formåen. Et kriterium kan også angå det bedste konkurrencefelt. Det skal være klart beskrevet i udbudsmaterialet, hvordan det bedste konkurrencefelt identificeres. Kriteriet om bedste konkurrencefelt skal endvidere kunne begrundes sagligt.

...

Afhængig af de objektive og ikkediskriminerende kriterier for udvælgelsen, skal ordregiveren foretage sin vurdering på baggrund af et sagligt skøn af ansøgers formåen eller som en objektiv konstatering af, hvilken ansøger, der har den bedste formåen. Ordregiveren kan anføre ét eller flere forhold, som er afgørende i vurderingen.

Kriterierne skal ikke vægtes. Det skal være gennemsigtigt, hvordan udvælgelsen vil ske. Gennemsigtighed kan f.eks. skabes ved, at ordregiveren angiver en prioritering af kriterierne, hvis ordregiveren tillægger visse kriterier særlig vægt.

Eksempelvis kan ordregiveren ved indkøb af et ESDH-system anføre, at ved udvælgelsen, tillægges referencer med levering af ESDH-systemer positiv vægt. I denne forbindelse kan ordregiveren angive, at antallet, omfanget eller andre objektivt verificerbare forhold vedrørende referencerne, vil være afgørende for, hvilke ansøgere der bliver udvalgt.

Ordregiveren har også mulighed for at foretage udvælgelsen på baggrund af et sagligt skøn over ansøgers formåen. Ordregiveren skal også i denne forbindelse præcisere, hvad der vægter positivt i forbindelse med vurderingen. Eksempelvis kan ordregiveren vælge at foretage udvælgelsen på baggrund af den tekniske og faglige formåen, som dokumenteret ved referencelister. Ordregiveren kan i forbindelse med indkøb af et ESDH-system eksempelvis anføre, at der i forbindelse med udvælgelsen vil blive inddraget referencer, der dokumenterer erfaring med udvikling af ESDH-systemer, og at der blive lagt vægt på, i hvor høj grad referencerne dokumenterer erfaring med udvikling af komplekse ESDH-systemer, som svarer til det ønskede indkøb. Denne beskrivelse forudsætter, at det i beskrivelsen af opgaven er muligt at identificere, hvilke elementer der medfører, at der er tale om indkøb af et komplekst ESDH-system. Ordregiveren kan i denne forbindelse også indføre andre saglige kriterier. For eksempel kriterier der angår referencernes relevans i forhold til den udbudte opgave.”

*Den udbudte kontrakt og kontraktens hovedydelse*

I udbudsbekendtgørelsen punkt II.1.4) var fastsat, at udbuddet angik anskaffelse, implementering og vedligeholdelse, herunder løbende opdatering, drift og videreudvikling af en ny national identitets- og autentifikationsløsning (betegnet MitID) til identifikation af fysiske personer og udstedelse af digitale identiteter med tilhørende akkreditiver. Kontrakten omfatter bl.a. nogle af de funktionaliteter, der i dag er NemID. Kontraktens værdi var i udbudsbekendtgørelsen anslået til 900.000.000 kr.

Kontraktens hovedydelse var i punkt II.2.4) beskrevet således:

- I. Udvikling og etablering af funktionalitet til autentifikation, identifikation og registrering af fysiske personer og tilhørende understøttende funktionalitet og akkreditiver, hvor udvikling og etablering skal ske under overholdelse af en detaljeret tidsplan med mange afhængigheder.
- II. Drift, vedligeholdelse inklusiv løbende opdateringer/ændringer, forvaltning og videreudvikling af en tilgængelig løsning, der er underlagt lovgivnings- og sikkerhedsmæssige krav, komplekse compliance-relaterede regler, samt de dertil knyttede forretningsmæssige processer.
- III. Support, dels i form af understøttende support og supportværktøjer til de aktører (FOS, RA-enheder, Brokere), som yder slutbrugersupport, dels forstået som teknisk support i udviklingsfasen til de aktører, der skal etablere grænseflader til løsningen.
- IV. Komplex proces- og projektstyring med aktører, der er afhængige af at tilslutte sig løsningen gennem en certificeringsproces.”

#### *Kriterierne for udvælgelsen af virksomheder*

I udbudsbekendtgørelsen punkt II.2.9 var fastsat følgende kriterier for prækvalifikation:

”Forventet antal ansøgere: 4

Objektive kriterier for valg af det begrænsede antal ansøgere:

Begrænsning af ansøgere, der opfordres til at afgive tilbud, sker efter vurdering af, hvilke ansøgere der har dokumenteret de mest relevante leverancer, jf. punkt III.1.3), vedrørende den udbudte kontrakt, jf. beskrivelsen i punkt II.1.4) og II.2.4).

Relevansvurderingen foretages på baggrund af, hvorvidt og i hvor høj grad referencerne dokumenterer erfaring med levering af ydelser, der behovs- og volumenmæssigt er sammenlignelige med de hovedydelse, som kontrakten omfatter, jf. beskrivelsen i punkt II.1.4) og II.2.4).

Ved vurderingen af, hvilke ansøgere der har dokumenteret de mest relevante referencer vurderes alle referencer, således at det vurderes hvorvidt referencerne tilsammen dokumenterer en høj grad af relevant erfaring, jf. ovenfor.”

I punkt III.1.3) var fastsat følgende om ansøgernes referencer:

”En liste over de 5 betydeligste sammenlignelige ydelser, jf. punkt II.1.4) og II.2.4), som ansøgeren har udført i løbet af de sidste 5 år inden ansøgningsfristen.

Kun referencer, der vedrører ydelser som er udført på ansøgningstidspunktet, vil blive tillagt betydning ved vurdering af, hvilke ansøgere der har dokumenteret de mest relevante leverancer, jf. punkt II.2.9). Hvis der er tale om en igangværende opgave, er det således alene den del af ydelserne, der allerede er udført på ansøgningstidspunktet, som vil indgå i vurderingen af referencen.

Hver reference bedes indeholde en kort beskrivelse af den udførte leverance, herunder de enkelte ydelser i leverancen. Beskrivelsen af leverancen bør indeholde en klar beskrivelse af, hvilke af de under punkt II.1.4) og II.2.4), anførte hovedydelser, leverancen vedrørte, samt tilbudsgivers rolle(r) i udførelsen af de enkelte ydelser under leverancen. Endvidere bedes referencen indeholde den økonomiske værdi af leverancen (beløb), leveringstidspunktet for de enkelte ydelser under leverancen, samt navn på kunden (modtager).

Ved angivelse af leveringstidspunktet bedes ansøger angive datoen for de enkelte ydelser under leverancen ved både dato for påbegyndelse og dato for afslutning. Hvis dette ikke er muligt, f.eks. fordi opgaverne er udført løbende, bedes ansøger i beskrivelsen af leverancen af den enkelte ydelse angive, hvordan datoen er angivet.

Referencebeskrivelserne af ansøgers leverancer bedes tage udgangspunkt i de hovedydelser, som den udbudte kontrakt vedrører, jf. punkt II.2.4).”

Ved besvarelsen af spørgsmål 23130 oplyste Digitaliseringsstyrelsen, at ”... det vurderes, hvorvidt referencerne tilsammen dokumenterer en høj grad af relevant erfaring.”

Ved besvarelsen af spørgsmål 23131 oplyste styrelsen endvidere bl.a., at ”Relevansvurderingen foretages på baggrund af, hvorvidt og i hvor høj grad referencerne dokumenterer erfaring med levering af ydelser, der behovs- og

volumenmæssigt er sammenlignelige med de hovedydelse som kontrakten omfatter jf. beskrivelsen i punkt II.1.4) og II.2.4).”

#### *Digitaliseringsstyrelsens udvælgelse af virksomhederne*

Ved vurderingen af ansøgernes kvalifikationer lagde Digitaliseringsstyrelsen efter det oplyste, herunder det fremlagte prækvalifikationsnotat med bilag og den begrundelse, der blev givet den 5. februar 2018 for prækvalifikationen, vægt på indholdet af referencerne set i forhold til indholdet af kontrakten og dens hovedydelser. For hver reference blev virksomhederne således tildelt point fra 1 til 5 (henholdsvis dårligste og bedste karakter). Digitaliseringsstyrelsen lagde herefter vægt på det niveau for den pågældende virksomheds kvalifikationer i forhold til hver enkelt hovedydelse i kontrakten, som efter styrelsens vurdering var dokumenteret ved referencerne. Styrelsen lagde herved afgørende vægt på det højeste niveau (den højeste karakter), som var givet virksomheden i forhold til hver enkelt hovedydelse i kontrakten. Referencerne blev således vurderet ”på tværs” af de enkelte hovedydelser. Der blev ikke lagt vægt på det gennemsnitlige antal point for alle referencerne i forhold til hver enkelt hovedydelse eller på det samlede antal point for hver enkelt reference.

Som det fremgår, lagde Digitaliseringsstyrelsen ved denne fremgangsmåde vægt på, hvor højt et niveau virksomhedens kvalifikationer var vurderet på ud fra den eller de referencer, der scorede bedst i forhold til den pågældende hovedydelse. Det har dermed ikke trukket ned, at virksomhederne herudover har haft referencer, der var vurderet til at være mindre gode i forhold til den pågældende hovedydelse.

Det er Klagenævnet for Udbuds vurdering, at de kriterier og bestemmelser om fremgangsmåden for udvælgelsen, som Digitaliseringsstyrelsen har fastsat, er objektive og ikke-diskriminerende, gennemsigtige og proportionale. Det er endvidere klagenævnets vurdering, at dette også gælder for Digitaliseringsstyrelsens beslutning om udvælgelse af de fire virksomheder.

Klagenævnet har lagt vægt på, at Digitaliseringsstyrelsen i udbudsbekendtgørelsen har beskrevet, at udvælgelsen ville blive foretaget ud fra en relevansvurdering af referencerne (udbudsbekendtgørelsens punkt II.2.9). Det var endvidere fastsat, efter hvilke kriterier relevansvurderingen ville blive foretaget, herunder ved henvisning til beskrivelsen af kontrakten og hovedydelserne (udbudsbekendtgørelsens punkt II.1.4) og punkt II.2.4)). Desuden

var det fastsat, at alle referencer ville blive vurderet således, at det ville indgå, hvorvidt referencerne "tilsammen" dokumenterede en høj grad af relevant erfaring. Digitaliseringsstyrelsen har på denne baggrund med rette lagt vægt på, i hvilken grad virksomhederne ved de medsendte referencer havde dokumenteret at være kvalificeret til at levere de konkrete og nærmere definerede ydelser i den udbudte kontrakt. Digitaliseringsstyrelsen har begrundet sin vurdering og pointgivning, og der er ikke grundlag for at antage, at hensyn til nationalitet er indgået i styrelsens vurdering af ansøgerne.

Klagenævnet har således vurderet, at det med beskrivelsen i udbudsbekendtgørelsen og med svarene på de stillede spørgsmål har været tilstrækkeligt gennemsigtigt, hvordan udvælgelsen ville finde sted, og hvilke kriterier der ville blive tillagt vægt. Kriterierne, der var fastsat, og som blev anvendt ved udvælgelsen, angår den udbudte kontrakt og hovedydelse i kontrakten og er objektive og saglige. Det ændrer ikke herved, at der ved udvælgelsen som anført er foretaget en vurdering "på tværs" af referencerne i forhold til hver enkelt hovedydelse som sket, således at fx en eller to referencer alene har kunnet trække den samlede vurdering for en hovedydelse op. Digitaliseringsstyrelsens anvendelse af hjælpeværktøjer til udvælgelsen i form af det benyttede pointsystem, der ikke på forhånd var offentliggjort, indebærer ikke i det foreliggende tilfælde tilsidesættelse af udbudslovens § 145, stk. 2 og 3, jf. § 2.

Klagenævnet sætter ikke sit eget skøn i stedet for Digitaliseringsstyrelsens saglige skøn. Klagenævnet har således ikke mulighed for selvstændigt at vurdere relevansen af referencerne fra Idemia Identity & Security France SAS og de øvrige ansøgere, herunder hvorvidt referencerne dokumenterer erfaring med levering af ydelser, der behovs- og volumenmæssigt er sammenlignelige med de hovedydelser, kontrakten omfatter, eller om styrelsen har givet for lave point for Idemia Identity & Security France SAS' referencer. Klagenævnet har derfor ikke grundlag for at tilsidesætte Digitaliseringsstyrelsen skøn, når rammerne for skønnet som anført ovenfor i øvrigt er iagttaget.

Sammenfattende har klagenævnet således ikke fundet grundlag for at tilsidesætte Digitaliseringsstyrelsens afgørelse om prækvalifikation, og klagen tages herefter ikke til følge. Det, som Idemia Identity & Security France SAS i øvrigt har anført, herunder om de økonomiske mindstekrav, kan ikke føre til et andet resultat.

Herefter bestemmes:

Klagen tages ikke til følge.

Idemia Identity & Security France SAS skal i sagsomkostninger til Digitaliseringsstyrelsen betale 15.000 kr., der betales inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Michael Ellehauge

Charlotte Hove Lasthein

Genpartens rigtighed bekræftes.

Julie Just O'Donnell  
fuldmægtig