

K E N D E L S E

e-Boks A/S
(advokat Anders Birkelund Nielsen og advokat Laura Juul Madsen, København)

mod

Digitaliseringsstyrelsen
(advokat Milena Anguelova Krogsgaard og advokat Rasmus Holm Hansen, København)

Ved forhåndsmeddelelse nr. 2017/S 160-330380 af 17. august 2017 offentliggjorde Digitaliseringsstyrelsen, at styrelsen agtede at indgå en kontrakt om næste generation af det offentliges digitale post-løsning, og styrelsen inviterede interesserede tilbudsgivere til en markedsdialog herom.

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 2017/S 232-483885 af 30. november 2017 udbød Digitaliseringsstyrelsen som udbud med forhandling efter udbudsloven en kontrakt om udvikling, herunder konvertering, drift, vedligeholdelse, support og videreudvikling af Digital Post.

Ved udløbet af fristen for anmodning om prækvalifikation den 3. januar 2018 havde fire virksomheder anmodet om prækvalifikation.

Den 22. januar 2018 besluttede Digitaliseringsstyrelsen at prækvalificere følgende virksomheder:

- e-Boks A/S ("e-Boks")
- IBM Danmark ApS ("IBM")

– Netcompany IT and Business Consulting A/S ("Netcompany")

Ved udløbet af fristen for at afgive indledende tilbud den 2. marts 2018 havde Digitaliseringsstyrelsen modtaget tilbud fra e-Boks og Netcompany.

Digitaliseringsstyrelsen gennemførte forhandlinger med tilbudsgiverne i perioden primo april til ultimo maj 2018.

Digitaliseringsstyrelsen opfordrede den 1. juni 2018 e-Boks, IBM Danmark ApS og Netcompany til at afgive endelige tilbud.

Ved udløbet af fristen for at afgive endelige tilbud den 10. august 2018 havde e-Boks og Netcompany afgivet tilbud. Den 13. november 2018 besluttede Digitaliseringsstyrelsen at indgå kontrakt med Netcompany.

Den 7. december 2018 indgav e-Boks klage til Klagenævnet for Udbud over Digitaliseringsstyrelsen. e-Boks fremsatte ved klagens indgivelse anmodning om, at klagenævnet i medfør af lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 2, skulle beslutte, at klagen skulle have opsættende virkning. Ved udbudsbekendtgørelse nr. 2018/S 247-570581 af 20. december 2018 bekendtgjorde Digitaliseringsstyrelsen, at styrelsen havde annulleret udbuddet. Herefter var der ikke grundlag for at tage stilling til anmodningen om opsættende virkning.

Den 17. januar 2019 meddelte e-Boks, at virksomheden fastholdt klagen.

Ved udbudsbekendtgørelse 2019/S 020-043521 af 24. januar 2019 har Digitaliseringsstyrelsen iværksat et genudbud af kontrakten.

Klagen har været behandlet skriftligt.

e-Boks har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Digitaliseringsstyrelsen har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 ved at holde møder med Netcompany om kontraktens opfyldelse og dermed den udbudte løsning i perioden efter afgivelse af endeligt tilbud og før meddelelse om tildeling.

Påstand 2

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Digitaliseringsstyrelsen har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 og med udbudslovens § 159, stk. 5, ved efter tidspunktet for endelig tilbudsafgivelse at have bedt Netcompany om at ”præcisere” indholdet af tilbuddet fra virksomheden med henblik på at sikre tilbuddets overensstemmelse med kontraktens punkt 47.4 (mindstekrav), idet Digitaliseringsstyrelsen på baggrund af ordlyden i tilbuddet fra Netcompany ikke var berettiget til at opfatte tilbuddet som værende i overensstemmelse med kontraktens punkt 47.4.

Påstand 3

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Digitaliseringsstyrelsen har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 og med udbudslovens § 159, stk. 2 [5], ved at tildele Netcompany kontrakten, da tilbuddet fra virksomheden ikke var i overensstemmelse med kontraktens punkt 47.4 og derfor var ukonditionsmæssigt.

Påstand 4

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Digitaliseringsstyrelsen har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 ved at have foretaget en åbenbar forkert evaluering af delkriterierne ”Datakonverteringen”, ”Organisation, CV for nøglemedarbejdere og samarbejdsmodel” og ”Løsningens overordnede design og opbygning”.

Påstand 5

Klagenævnet for Udbud skal annullere Digitaliseringsstyrelsens beslutning af 13. november 2018 om at tildele Netcompany kontrakten.

Påstand 6

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Digitaliseringsstyrelsen har handlet i strid med udbudslovens § 171, stk. 4, og principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 ved ikke i underretningen om tildeling af kontrakt at fremhæve de forhold, som gjorde, at Digitaliseringsstyrelsen var i tvivl om, hvorvidt tilbuddet fra Netcompany opfyldte de krav, der var fastsat i udbudsmaterialet.

e-Boks har taget forbehold for senere at nedlægge erstatningspåstande.

Digitaliseringsstyrelsen har principalt nedlagt påstand om, at klagen afvises som følge af, at udbuddet er annulleret, subsidiært at klagen ikke tages til følge.

Klagenævnet har den 10. december 2018 meddelt Digitaliseringsstyrelsens kontraktpart, Netcompany, at det er muligt at intervenere i sagen, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 3. Netcompany har ikke besvaret klagenævnets henvendelse.

Sagens nærmere omstændigheder

e-Boks har oplyst, at Økonomistyrelsen i maj 2009 valgte e-Boks til at udvikle og drive en fællesoffentlig digital post-løsning, der tillod alle myndigheder at kommunikere med borgere og virksomheder ”gennem én kanal”. Folketinget vedtog i juni 2012 lov om offentlig Digital Post, der gjorde det obligatorisk for borgere og virksomheder at kunne modtage post fra offentlige myndigheder digitalt. Overgangen til digital post trådte i kraft den 1. november 2013 for alle virksomheder i Danmark, og for borgerne skete overgangen den 1. november 2014. e-Boks har i alle årene varetaget opgaven med levering af offentlig digital post.

Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2016 iværksatte projektet ”Næste generation Digital Post”, hvis formål er at tilvejebringe en it-løsning, som kan være næste generation Digital Post. Løsningen skal etableres som en enkel, attraktiv og fremtidssikret løsning. Derudover skal løsningen medføre mulighed for øget samspil mellem Digital Post-løsningen, de øvrige fællesoffentlige løsninger og myndighedernes, virksomhedernes og markedets øvrige løsninger, så brugernes mangeartede forretningsmæssige behov samlet set kan løftes.

Udbuddet blev iværksat ved udbudsbekendtgørelsen af 30. november 2017, der indeholder følgende:

” ...

II.1.5)

Anslået samlet værdi

Værdi eksklusive moms: 235 000 000.00 DKK

...

II.2.4)

Beskrivelse af udbuddet:

I. Baggrund og formål

Digitaliseringsstyrelsen ønsker til erstatning af den eksisterende Digital Post-løsning at anskaffe den næste generation Digital Post-løsning, der er en kommunikationsløsning offentlige myndigheder anvender til sikkert og digitalt at sende uafviselig information med personfølsomme oplysninger.

Det følger af lov om Digital Post fra offentlige afsendere, jf. lov nr. 528 af 11.6.2012, at offentlige myndigheder kan sende post til borgere og virksomheder med de retsvirkninger, der følger af loven, medmindre borgeren/virksomheden er fritaget fra Digital Post. Ca. 4 400 000 borgere og ca. 760 000 virksomheder modtager digitalpost, mens ca. 500 myndigheder anvender løsningen som afsendere.

Løsningen vil fremover kunne anvendes uden udbud af de i kontraktens bilag 2.5 oplyste myndigheder, og af eventuelle myndigheder som senere ved lov måtte blive forpligtet til at anvende løsningen.

...”

...

I udbudsbetingelserne hedder det:

” ...

1 Afgivelse af tilbud

Tilbudsgivers indledende tilbud skal afgives senest fredag, den 2. marts 2018, kl. 12.00. Indledende tilbud, der modtages efter dette tidspunkt, vil blive afvist.

Frist for afgivelse af endeligt tilbud vil være angivet i ordregivers opfordring til at afgive endeligt tilbud. Endelige tilbud, der modtages efter det angivne tidspunkt, vil blive afvist. Det forventes, at fristen for afgivelse af det endelige tilbud vil være fredag den 10. august 2018, men der er på nuværende tidspunkt kun tale om en estimeret dato.

...

Tilbudsgiver kan kun afgive ét indledende tilbud. Ordregiver kan dog i forhandlingsfasen bede tilbudsgiver afgive nye eller reviderede indledende tilbud på baggrund af forhandlingerne, jf. Bilag B og Bilag C.

Tilbudsgiver kan kun afgive ét endeligt tilbud.

Tilbudsgiver skal vedstå sit indledende tilbud og efterfølgende forhandlingstilbud i 6 måneder fra den pågældende tilbudsfrists udløb. Det endelige tilbud skal vedstås i 6 måneder.

...

5 Forhandlingsfasen

Forhandlingsfasen løber fra modtagelse af ordregivers opfordring til at deltage i processen og frem til opfordring til at afgive endelige tilbud i henhold til punkt 7, jf. dog punkt 6.

Forhandlingerne gennemføres i henhold til Bilag B, punkt 5, og Bilag C.

Forhandlingerne gennemføres på dansk.

6 Indledende tilbud

Et indledende tilbud består af følgende dokumenter:

- A. Tilbudsbrev (Bilag E)
- B. Udfyldte eller færdiggjorte bilag
- C. Erklæring om underretning om behandling af personoplysninger (Bilag F)

Det indledende tilbud behøver ikke at indeholde kontrakten og de bilag til kontrakten, som ikke skal udfyldes/færdiggøres af tilbudsgiver. Kontrakten og disse bilag anses for accepteret af tilbudsgiver.

Ad A) Tilbudsbrev

Tilbudsgiver bør vedlægge sit indledende tilbud et tilbudsbrev (Bilag E), der bør indeholde følgende oplysninger:

...

Ad B) Bilag

...

Ordregiver kan tildele kontrakten på baggrund af det indledende tilbud, og tilbudsgiverne kan derfor ikke påregne, at der gennemføres forhandlingsmøder, jf. punkt 5. Tilbudsgiverne skal derfor sørge for, at de indledende tilbud er fuldstændige, og at prissætningen er sket på baggrund af det udbudsmateriale, der danner grundlag for afgivelsen af tilbud. Forhold oplistet i tilbudsgivers kommentarer til udbudsmaterialet (Bilag D) betragtes ikke som en del af det indledende tilbud (men som et oplæg til forhandlingerne), og oplistningen betragtes derfor heller ikke som forbehold.

7 Endelige tilbud

Ved forhandlingsfasens afslutning opfordres tilbudsgiverne til at afgive deres endelige tilbud, jf. punkt 5.

Tilbudsgiverens endelige tilbud skal indeholde de samme dokumenter som det indledende tilbud, jf. punkt 6 ovenfor samt bilag 17 ”Databasehandleraftale”. Dog skal tilbudsgiverens endelige tilbud ikke indeholde tilbudsgivers eventuelle kommentarer til udbudsmaterialet (Bilag D).

Ordregiver kan undervejs i forhandlingsløbet, herunder i forbindelse med opfordringen til at afgive endeligt tilbud, foretage ændringer eller tilføjelser i forhold til de oplysninger/dokumenter, som udgør eller skal vedlægges de endelige tilbud. Dette vil i givet fald blive meddelt til alle tilbudsgivere, der deltager i udbuddet, via det elektroniske udbudssystem.

...”

I udbudsmaterialets bilag A, ”Tilbudsevaluering”, fremgår, at tildelingskriteriet var ”bedste forhold mellem pris og kvalitet”, og at Digitaliseringsstyrelsen i den forbindelse ville lægge vægt på følgende underkriterier:

”...

1) Pris 25 %

bedømt på grundlag af den evalueringstekniske pris som opgjort i underbilag 12.1.

2) Løsningens kvalitet 35 %

bedømt på grundlag af følgende delkriterier:

- Løsningens funktionaliteter under tema 2, 3, 4 og 6 (29 %) vurderet på baggrund af tilbudsgivers besvarelse af EK-krav 3.4.1.1.2 i underbilag 3.1. Vurderingen vil blive foretaget i overensstemmelse med de elementer, som ordregiver har anført i evalueringskravene EK-krav 3.4.1.1.2 i underbilag 3.1.
- Løsningens overordnede design og opbygning (26 %) vurderet på baggrund af tilbudsgivers besvarelse i EK-krav 3.5.1.1.1 i underbilag 3.1. Vurderingen vil blive foretaget i overensstemmelse med de elementer, som ordregiver har anført i evalueringskravene EK-krav 3.5.1.1.1 i underbilag 3.1.
- Løsningens overordnede design og opbygning (3 %) vurderet på baggrund af tilbudsgivers opfyldelse af EK-krav 3.5.3.1.2, 3.5.4.2.1, 3.5.4.4.1, 3.5.4.5.3, 3.5.4.6.1 og 3.5.4.13.1 i underbilag 3.15. Vurderingen vil blive foretaget i overensstemmelse med underbilag 3.15.
- Løsningens sikkerhed (26 %) vurderet på baggrund af tilbudsgivers besvarelse af EK-krav 3.5.5.1.1 i underbilag 3.1. Vurderingen vil blive foretaget i overensstemmelse med de elementer, som ordregiver har anført i EK-krav 3.5.5.1.1 i underbilag 3.1.

- Løsningens brugervenlighed og tilgængelighed (3 %) vurderet på baggrund af tilbudsgivers besvarelse af EK-krav 3.5.7.1.1 i underbilag 3.1. Vurderingen vil blive foretaget i overensstemmelse med de elementer, som ordregiver har anført i evalueringskravene EK-krav 3.5.7.1.1 i underbilag 3.1.
- Infrastrukturen i Løsningen (13 %) vurderet på baggrund af tilbudsgivers besvarelse af EK-krav 5.4.3.1.2 i underbilag 5.1. Vurderingen vil blive foretaget i overensstemmelse med de elementer, som ordregiver har anført i evalueringskravene EK-krav 5.4.3.1.2 i underbilag 5.1.

...

3) Metoder, processer og værktøjer 25 %

bedømt på grundlag af følgende delkriterier:

- Drifts- og vedligeholdelsesydelser (32 %) vurderet på baggrund af tilbudsgivers besvarelse af EK-krav 5.3.3.1.4, 5.3.4.1.2, 5.4.9.1.2 og 5.4.10.2.2 i underbilag 5.1. Vurderingen vil blive foretaget i overensstemmelse med de elementer, som ordregiver har anført i evalueringskravene EK-krav 5.3.3.1.4, 5.3.4.1.2, 5.4.9.1.2 og 5.4.10.2.2 i underbilag 5.1.
- Måling og rapportering af servicemål (12 %) vurderet på baggrund af tilbudsgivers besvarelse af EK-krav 6.8.1.1.1 i underbilag 6.1. Vurderingen vil blive foretaget i overensstemmelse med de elementer, som ordregiver har anført i evalueringskravene EK-krav 6.8.1.1.1 i underbilag 6.1.
- Supportydelsen (12 %) vurderet på baggrund af tilbudsgivers besvarelse af EK-krav 7.3.4.1.11 i underbilag 7.1. Vurderingen vil blive foretaget i overensstemmelse med de elementer, som ordregiver har anført i evalueringskravene EK-krav 7.3.4.1.11 i underbilag 7.1.
- Dokumentation (16 %) vurderet på baggrund af tilbudsgivers besvarelse af EK-krav 4.2.7.1.1, 4.2.9.1.3 og 4.4.4.1.2 i underbilag 4.1. Vurderingen vil blive foretaget i overensstemmelse med de elementer, som ordregiver har anført i evalueringskravene EK-krav 4.2.7.1.1, 4.2.9.1.3 og 4.4.4.1.2 i underbilag 4.1.
- Datakonverteringen (28 %) vurderet på baggrund af tilbudsgivers besvarelse af EK-krav 8.4.2.1.2 i underbilag 8.1. Vurderingen vil blive foretaget i overensstemmelse med de elementer, som ordregiver har anført i evalueringskravene EK-krav 8.4.2.1.2 i underbilag 8.1.

4) Leveringssikkerhed 15 %

bedømt på grundlag af følgende delkriterier:

- Tidsplaner (33 %) vurderet på baggrund af tilbudsgivers besvarelse af EK-krav 1.4.2.1.1 i underbilag 1.1 og 1.4.4.1.1 i underbilag 1.2. Vurderingen vil blive foretaget i overensstemmelse med de elemen-

ter, som ordregiver har anført i evalueringskravene EK-krav 1.4.2.1.1 i underbilag 1.1 og 1.4.4.1.1 i underbilag 1.2.

- Teststrategi samt processer og metoder for Afprøvning (33 %) vurderet på baggrund af tilbudsgivers besvarelse af EK-krav 14.3.6.1.3, 14.4.1.1.2, 14.6.2.7.3 og 14.10.1.1.1 i underbilag 14.1. Vurderingen vil blive foretaget i overensstemmelse med de elementer, som ordregiver har anført i evalueringskravene EK-krav 14.3.6.1.3, 14.4.1.1.2, 14.6.2.7.3 og 14.10.1.1.1 i underbilag 14.1.
- Organisation, CV for nøglemedarbejdere og samarbejdsmodel (34 %), vurderet på baggrund af tilbudsgivers besvarelse af EK-krav 10.8.1.1.2 i underbilag 10.2, EK-krav 10.8.1.1.3 i underbilag 10.3 og EK-krav 10.2.1.1.7 i underbilag 10.4. Vurderingen vil blive foretaget i overensstemmelse med de elementer, som ordregiver har anført i evalueringskravene EK-krav 10.8.1.1.2 i underbilag 10.2, EK-krav 10.8.1.1.3 i underbilag 10.3 og EK-krav 10.2.1.1.7 i underbilag 10.4.

Procentsatserne angiver de enkelte underkriteriers og delkriteriers vægt i tilbudsevalueringen.

2 Evalueringsmetode – Forskelsmodellen

Med henblik på at vurdere, hvilket tilbud der har det bedste forhold mellem pris og kvalitet, benytter ordregiver en forskelsmodel til sammenstilling af underkriterierne ”Pris”, ”Løsningens kvalitet”, ”Metode, processer og værktøjer”, samt ”Leveringssikkerhed”. Forskelsmodellen er beskrevet nærmere nedenfor.

Til brug herfor anvender ordregiver følgende sproglige skala:

- Særdeles tilfredsstillende (fx 7 point)
- Væsentligt over tilfredsstillende (fx 6 point)
- Meget tilfredsstillende (fx 5 point)
- Tilfredsstillende (fx 4 point)
- Mindre tilfredsstillende (fx 3 point)
- Væsentligt under tilfredsstillende (fx 2 point)
- Ikke tilfredsstillende (fx 1 point)

Ordregiver anvender skalaen ved at tildele point for hvert delkriterium baseret på den samlede vurdering af den tilbudte kravbesvarelse og herefter udregne en samlet score for hvert af de kvalitative underkriterier ”Løsningens kvalitet”, ”Metode, processer og værktøjer”, samt ”Leveringssikkerhed”.

...”

I udbudsmaterialets bilag B, ”Yderligere oplysninger”, hedder det:

...”

4 Kravmetodik

4.1 Indledning

Ordregiver har opdelt kravene i udbudsmaterialet i nedenstående kategorier. Der henvises nærmere til punkt 5.2 og 5.3 vedrørende adgangen for tilbudsgiver til at tage forbehold over for krav i forhandlingsfasen, til punkt 5.4 vedrørende ordregivers adgang til at ændre krav under forhandlingsfasen og til punkt 6.2 vedrørende adgangen for tilbudsgiver til at tage forbehold over for krav i det endelige tilbud.

4.2 Mindstekrav (mk)

Ved et mindstekrav (mk) forstås ufravigelige krav, som ikke kan ændres under udbudsprocessen, jf. dog punkt 5.4, 2. afsnit, og som skal være opfyldt af tilbudsgiverne i det endelige tilbud. Mindstekrav (mk) indgår ikke i tilbudsevalueringen. Det er i udbudsmaterialet angivet, hvilke krav der er mindstekrav.

4.3 Krav (k)

Ved krav (k) forstås et krav, som kan indgå i forhandlingerne med tilbudsgiver, og dermed ændres under forhandlingerne, og som skal være opfyldt i det endelige tilbud. Krav (k) indgår således ikke i tilbudsevalueringen. Det er i udbudsmaterialet angivet, hvilke krav der er krav (k).

4.4 Evalueringskrav (ek)

Ved et evalueringskrav (ek) forstås krav, som kan indgå i forhandlingerne med tilbudsgiver og dermed ændres under forhandlingerne, og hvor besvarelsen af kravene i det endelige tilbud vil indgå i evalueringen i overensstemmelse med bilag A. Der kan være evalueringskrav, der knytter sig til, hvordan mindstekrav eller krav opfyldes. Ved besvarelse af evalueringskrav skal tilbudsgiver sikre sig, at mindstekrav og krav er opfyldt i det endelige tilbud. Det er i udbudsmaterialet angivet, hvilke krav der er evalueringskrav, og det fremgår af vejledningsteksterne i de relevante bilag, hvordan evalueringskrav besvares.

5 Forhandlingerne

5.1 Gennemførelse af forhandlinger

Forhandlingerne gennemføres i henhold til planen i Bilag C.

Efter modtagelse af de indledende tilbud afholder ordregiver individuelle forhandlingsmøder med alle tilbudsgivere, der rettidigt har afleveret et indledende tilbud. Forhandlingerne gennemføres i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet, og alle tilbudsgivere får tildelt den samme tid til forhandlinger med ordregiver. Såfremt det skønnes nødvendigt, kan ordregiver bede tilbudsgiverne afgive reviderede indledende tilbud efter forhandlingsrunden baseret på de indledende tilbud.

Ordregiver har som udgangspunkt planlagt én forhandlingsrunde, men forbeholder sig ret til at gennemføre en yderligere forhandling, hvilket der træffes beslutning om ved evalueringen af hvert indledende tilbud og derefter meddeles tilbudsgiverne.

5.2 Forbehold i de indledende tilbud

Tilbudsgiver opfordres til at afgive indledende tilbud baseret på, at der ikke tages forbehold. Forbehold i et indledende tilbud bevirker dog ikke, at tilbuddet anses for at være ukonditionsmæssigt, men vil i stedet indgå i forhandlingerne.

Såfremt tilbudsgiver identificerer forhold i udbudsmaterialet, som tilbudsgiveren finder uhensigtsmæssige, opfordres tilbudsgiver i stedet til at anvende skemaet i bilag D og indlevere det sammen med det indledende tilbud og eventuelle efterfølgende indledende tilbud.

5.3 Tildeling på baggrund af det indledende tilbud

Ordregiver kan vælge at tildele kontrakten på baggrund af det første indledende tilbud eller eventuelle efterfølgende indledende tilbud. Såfremt ordregiver tildeler kontrakten på baggrund af det indledende tilbud, vil forbehold i tilbuddet blive behandlet på samme måde som forbehold i det endelige tilbud, jf. punkt 6.2. I sådanne tilfælde gælder reglen om forbehold i det indledende tilbud som angivet i punkt 5.2 således ikke. Tilbudsgiver opfordres derfor til ikke at tage forbehold i det indledende tilbud, idet dette kan medføre, at tilbuddet er ukonditionsmæssigt, hvis ordregiver vælger at tildele på baggrund af det indledende tilbud.

5.4 Ændringer i udbudsmaterialet

På baggrund af forhandlingerne kan ordregiver vælge, med respekt for ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet, at ændre indholdet af et evalueringskrav (ek) eller et krav (k) eller gøre et krav (k) til et evalueringskrav (ek). Ændres et krav (k) til et evalueringskrav (ek), vil kravet blive evalueret i overensstemmelse med kriterierne i bilag A. Ordregiver kan også frafalde evalueringskrav (ek) eller krav (k) i løbet af forhandlingsfasen og/eller i forbindelse med revideringen af udbudsmaterialet, og ordregiver kan også tilføje nye evalueringskrav (ek) i løbet af forhandlingsfasen. Ændringerne må dog ikke føre til, at den udbudte ydelses art ændrer sig undervejs i processen, eller at ydelsen ikke længere holder sig inden for rammerne af beskrivelsen i udbudsbekendtgørelsen, ligesom der ikke må ændres på grundlæggende elementer.

Ordregiver kan ikke ændre mindstekrav (mk) eller grundlæggende elementer i det oprindeligt udsendte udbudsmateriale. Sproglige præciseringer, rettelse af åbenlyse fejl og uhensigtsmæssigheder mv. kan dog altid foretages, forudsat at dette kan ske uden konkurrencefordrejning og uden forskelsbehandling af tilbudsgiverne.

...

5.5 Afslutning af forhandlingsfasen

Ordregiver forventer at fremsende endeligt udbudsmateriale i juni 2018, forudsat der ikke afholdes mere end en forhandlingsrunde.

Efter fremsendelse af endeligt udbudsmateriale betragtes forhandlingsfasen som afsluttet, og ordregiver anmoder tilbudsgiverne om at afgive endelige tilbud.

Alle tilbudsgivere, der deltager i udbuddet, får via det elektroniske udbudssystem adgang til det reviderede udbudsmateriale samtidigt, og får lige lang tid til at udarbejde endelige tilbud, jf. punkt 6.

Det reviderede udbudsmateriale vil danne grundlag for de endelige tilbud, jf. punkt 6 og udbudsbetingelserne.

6 Det endelige tilbud

6.1 Endeligt og fuldkomment tilbud

Det endelige tilbud bør være udarbejdet på en sådan måde, at kontrakten kan indgås uden yderligere drøftelser eller forhandlinger mellem tilbudsgiver og ordregiver.

Tilbudsgiver bør derfor ved udfyldelsen/færdiggørelsen af bilagene så vidt muligt benytte formuleringer, der er egnet til at bære retlige forpligtelser, og ikke formuleringer som eksempelvis ”dette kunne tænkes at gå ud på, at...”, ”man kan også tænke sig, at ...” eller ”sædvanligvis anvendes ...”, ”vi har ofte med succes gjort ...”, ”man kunne også forestille sig, at ...”, eller ”det kunne eventuelt søges løst ved, at ...”. Formuleringer, der ikke er egnet til at bære retlige forpligtelser, kan efter omstændighederne blive behandlet som forbehold med de deraf følgende konsekvenser, jf. punkt 6.2 nedenfor.

Det er tilbudsgivers ansvar at sikre, at det endelige tilbud er komplet og udformet i overensstemmelse med retningslinjerne i udbudsmaterialet.

6.2 Om forbehold i det endelige tilbud

Det er tilbudsgivers ansvar, at tilbuddet fremstår klart og utvetydigt, således at der ikke opstår tvivl om, hvorvidt der tages forbehold for udbudsmaterialet. Tilbudsgiverne opfordres derfor til at søge eventuelle uklarheder og usikkerheder i det endelige udbudsmateriale afklaret ved at stille spørgsmål, jf. udbudsbetingelsernes punkt 4.

Ved afgivelsen af det endelige tilbud vil tilbud med forbehold over for mindstekrav (mk) eller grundlæggende elementer blive afvist som ukonditionsmæssige.

Ved afgivelsen af det endelige tilbud skal tilbudsgiverne tillige opfylde alle krav (k). Endelige tilbud, der indeholder forbehold over for krav (k), vil blive afvist som ukonditionsmæssige.

...

8 Åbning og Vurdering af tilbuddene

...

Efter tilbuddene er åbnet, vil ordregiver som det første skridt vurdere, om tilbuddene opfylder de formelle krav i udbudsmaterialet.

Ordregiver kan anvende fremgangsmåden i udbudslovens § 159, stk. 5 og 6, hvis tilbuddet ikke opfylder udbudsmaterialets formelle krav.

Uanset anvendelsen af ordet ”skal” i udbudsmaterialet kan ordregiver indhente yderligere oplysninger inden for rammerne af ovennævnte bestemmelser. Ordregiver er imidlertid ikke forpligtet til at indhente yderligere oplysninger eller dokumentation fra tilbudsgiverne.

Endelig kan ordregiver afklare eventuelle uklarheder i tilbuddene inden for udbudslovens rammer.

For så vidt angår tilbudsgivernes endelige tilbud vil ordregiver efter den indledningsvise vurdering af, hvorvidt de endelige tilbud opfylder udbudsmaterialets formelle krav, foretage en vurdering af, hvorvidt de endelige tilbud indeholder forbehold, som medfører, at et endeligt tilbud er ukonditionsmæssigt, jf. punkt 6.2.

Ordregiver vil evaluere de endelige tilbud med henblik på at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud, jf. bilag A ”Tilbudsevaluering”.

Efter ordregivers beslutning om tildeling af kontrakten, underretter ordregiver samtlige tilbudsgivere om tildelingsbeslutningen. Underretningen af de tilbudsgivere, der har afgivet et konditionsmæssigt endeligt tilbud, men som ikke tildes kontrakten, vil indeholde en kort redegørelse for de relevante grunde for beslutningen, herunder det vindende tilbuds karakteristika og fordele set i forhold til det ikke accepterede tilbud og navnet på den vindende tilbudsgiver, samt hvornår standstill-perioden udløber.

...”

Af udbudsmaterialets udkast til kontrakt fremgår bl.a.:

”Vejledning til tilbudsgiver

Kontrakten skal ikke udfyldes af tilbudsgiver og indleveres som en del af tilbuddet.

Kontrakten er i sin helhed et Krav (K), jf. udbudsbetingelserne.

...

Kontrakt om Udvikling, drift, vedligeholdelse, support og videreudvikling af Digital Post

...

3. Omfang og Leverandørens ansvar

3.1 Leverancen

...

Leverandøren skal levere Leverancen således, at denne besidder de egenskaber og opfylder de krav, der fremgår af Kontrakten.

...

III. Levering af Løsningen og Udrulning

5. Udviklingsfasen

...

5.2 Proof of Concept

Udviklingsfasen indledes ved gennemførelse af Proof of Concept, hvor Leverandøren skal demonstrere at kunne levere udvalgte dele af Løsningen, herunder Datakonvertering, og etablere bevis for Løsningens gennemførlighed samt anvendelighed af samarbejdsmodellen. De nærmere aktiviteter for Proof of Concept er beskrevet i bilag 1.

Proof of Concept afsluttes ved Kundens godkendelse af Prøven for proof of Concept, jf. punkt 22 og bilag 14. Såfremt Prøven ikke består, kan Kunden udtræde af Kontrakten, jf. punkt 47.4.

...

X. Almindelig kontraktregulering

...

47. Varighed og ophør

...

47.4 Kundens udtrædelsesadgang efter Proof of Concept

Proof of Concept afsluttes ved en godkendt Prøve, jf. punkt 5.2 og bilag 14 [Prøve og Test]. Såfremt Prøven ikke består, kan Kunden udtræde af Kontrakten med virkning for hele Kontrakten. Kunden betaler udtrædelsesvederlag herfor i overensstemmelse med bilag 12 [Vederlag og beta-

lingsplan]. Juridisk Meddelelse om udtræden skal gives senest 15 Arbejdsdage efter Kundens skriftlige afvisning af Prøven.

Ved Kundens udtræden bortfalder begge Parters forpligtelser til videre opfyldelse af Kontrakten, jf. dog punkt 48.”

Af underbilag 3.1 til kontrakten, ”Leverandørens Løsningsbeskrivelse”, under pkt. 2 ”Non-funktionelle krav” fremgår:

”2.1 Løsningens overordnede design og opbygning:

I det følgende beskrives Løsningens design og opbygning, jf. EK 3.5.1.1.1 i bilag 3.

...

Beskrivelsen skal angive, hvorledes:

- Løsningen understøtter Digital Post arkitekturmål 1, 2, 3, 4 og 5 som beskrevet i afsnit 2.2.1 i bilag 3.
- Løsningen understøtter de fællesoffentlige arkitektur-principper for digital sammenhæng, princip 2, 3, 4, 6, 7, 8, jf. Hvidbog om arkitektur for digitalisering februar 2017 (<https://arkitektur.digst.dk/node/241>).
- Løsningen understøtter målarkitekturen som beskrevet i sin helhed i kapitel 5 i bilag 3.
- Løsningens arkitektur, med udgangspunkt i figur 14 Målarkitektur, opfylder behovet for adskillelse af Løsningens funktionalitet fra Visningsklienter (Borger.dk/Virk)
- Løsningens arkitektur, med udgangspunkt i figur 14 Målarkitektur, realiserer målarkitekturens logiske opdeling i applikationskomponenterne ”Distribution”, ”Opbevaring”, ”Transformation”, ”Hændelseslog”, ”Kontaktregister” og ”Myndighedsregister”, og hvordan komponenterne interagerer med hinanden, jf. K 3.5.2.2.1, K 3.5.2.3.1, K 3.5.2.4.1, K 3.5.2.5.1, K 3.5.2.6.1 og K 3.5.2.7.1 i bilag 3
- Information omkring brugen af Løsningen dannes, opsamles og udstilles, samt hvordan udvalgte data fra Løsningen udstilles i Hændelsesloggen, jf. K 3.5.2.6.1 og K 3.5.3.7.1 i bilag 3
- Løsningen understøtter MeMo formatet i komponenterne Distribution og Opbevaring, ifm modtagelse, opbevaring og afsendelse af Meddelelser, jf. K 3.5.2.2.1 og K 3.5.2.3.1 i bilag 3
- Løsningen genererer og udsender SMS (NemSMS og advisering) via telenettet på baggrund af modtaget instans af en meddelelse baseret på MeMo-formatet, jf. K 3.5.3.2.8 i bilag 3
- Løsningen vil kunne håndtere en borgers skift af CPR-nr med udgangspunkt i opbygningen af Opbevaringskomponent og anvendelsen af postkasser, jf. K 3.5.4.18.1 i bilag 3

...

Der foretages en samlet vurdering, hvor det tillægges positiv vægt,

- at Løsningen effektivt understøtter samspillet med NemLogin, FBRS og Datafordeleren
- at Løsningen effektivt understøtter de angivne arkitekturmål i kapitel 5 og de fællesoffentlige arkitekturprincipper for digital sammenhæng, princip 2, 3, 4, 6, 7, 8, jf. Hvidbog om arkitektur for digitalisering februar 2017 (<https://arkitektur.digst.dk/node/241>).
- at Løsningen effektivt understøtter Visningsklienters adgang til Løsningens funktionalitet, herunder at det fremmer et godt fundament for at give Brugere en tilfredsstillende oplevelse af performance samt logik i Visningsklienters anvendelse af Løsningen
- at Løsningen er modulær og fleksibel, og designet på en måde, sådan at de teknologier og systemer, som Løsningen vil bestå af, effektivt understøtter en logisk opdeling jf. de kravsatte komponenter.
- at Løsningens komponenter interagerer robust og fleksibelt på baggrund af standardiserede og veldokumenterede snitflader
- at Hændelsesloggen effektivt og fleksibelt understøtter, at statistik og logning kan hentes, vises og sammenstilles,
- at Løsningen effektivt og fleksibelt understøtter MeMo formatet i komponenterne Distribution og Opbevaring, ift de teknologier og systemer, som Løsningen vil bestå af,
- at Løsningen effektivt og fleksibelt understøtter afsendelse af SMS og anvendelse af MeMo formatet hertil
- at Løsningen effektivt og enkelt understøtter Borgeres skift af personnummer, uden at miste adgang til egen postkasse”

Udbudsmaterialets bilag 3 med kravspecifikation er ikke fremlagt under klagesagen, men e-Boks har oplyst, at det af kravspecifikationens afsnit 2.2.1, Digital Post arkitekturmål, fremgår, at den tilbudte løsning skulle opbygges af 7 specifikke løsningsblokke:

”Arkitekturmål 1) Modulær opbygning

Løsningen er opdelt i en række veldefinerede løsningsbyggeblokke således, at man fra fællesoffentlig side kan tilpasse og videreudvikle parallelt og tidsforskudt.

Følgende løsningsbyggeblokke vil udgøre Digital Post som fællesoffentlig digital infrastruktur:

- Administrativ Adgang, jf. 3.2.1
- Distribution, jf. 3.2.2
- Hændelseslog, jf. 3.2.3

- Kontaktregister, jf. 3.2.4
- Myndighedsregister, jf. 3.2.5
- Opbevaring, jf. 3.2.6
- Skriv til Det Offentlige, jf. 3.2.7

Hver løsningsbyggeblok betegnes som værende kritisk og teknologineutral. Med kritisk menes der, at den enkelte byggeblok har fællesoffentlig relevans og må anvendes af andre efter behov. Med teknologineutral menes der, at den enkelte byggeblok både kan realiseres via anvendelse af standard it-løsning og/eller ved specialudvikling. Dermed sikres de tekniske rammer for, at Løsningen på sigt kan ændres efter behov, herunder at data er dokumenteret og kan trækkes ud af Løsningen.”

I underbilag 8.1 til kontrakten under pkt. 1 ”Foreløbig overordnet plan for Datakonvertering” hedder det:

”I det følgende leverer tilbudsgiver en foreløbig overordnet plan for Datakonvertering, jf. EK 8.4.2.1.2 i bilag 8.

[Tilbudsgiver indsætter her en foreløbig overordnet plan for Datakonvertering, der beskriver det planlagte konverteringsforløb, herunder omfang og fremgangsmåde for Datakonverteringen af hver Datagrube:

- a) Formål og forudsætninger
- b) Overordnet tidsplan for konverteringsaktiviteter
- c) Organisering, roller, ansvar og ressourceforbrug, herunder Leverandørens set-up med hensyn til samarbejde med Kunden og evt. tredjeparter
- d) Udfordringer og risici herunder mitigerende handlinger og nødplaner
- e) Antagelser og forudsætninger for velafsluttet Datakonvertering
- f) Plan for dataanalyse og datarensning. Her skal bl.a. specificeres, hvornår Kunden modtager evt. Fejl i forbindelse med datarensning, og hvornår behandling af Fejl i forbindelse med datarensning skal være gennemført.
- g) Datakonverteringsprocessen, eventuelt som diagram
- h) Infrastruktur, herunder datakonverteringsmiljøer og værktøjer
- i) Afstemningsmetode
- j) Proces for håndtering af Fejl vedrørende evt. datarensningskriterier.

Der foretages en samlet vurdering, hvor det tillægges positiv vægt, at tilbudsgivers processer, metoder, værktøjer og organisering er dimensioneret i forhold til Datakonvertering af store datamængder og understøtter høj kvalitet samt rettidig og velstruktureret gennemførelse af Datakonverteringen.]

...”

I underbilag 10.3 til kontrakten under pkt. 1 ”CV for Leverandørens nøglemedarbejdere” hedder det:

”...

Dette bilag indeholder CV’er for Leverandørens nøglemedarbejdere, jf. EK 10.8.1.1.3 og K 10.8.2.1.1 i bilag 10.

...

[Tilbudsgiver bedes her indsætte CV’er for alle nøglemedarbejdere i EK 10.8.1.1.3 og K 10.8.2.1.1 i bilag 10.

Der foretages en samlet vurdering, hvor det tillægges positiv vægt, at de tilbudte nøglemedarbejdere har relevante kompetencer og erfaringer på et højt niveau i forhold til varetagelse af den rolle, som nøglemedarbejderen skal udfylde i organisationen.]

...”

Den 27. september 2018 sendte Digitaliseringsstyrelsen via EU-Supply under henvisning til udbudslovens § 159, stk. 5, Netcompany en anmodning om at præcisere et forhold i Netcompanys tilbud. Af anmodningen fremgår:

”...

I forbindelse med gennemgangen af Netcompany A/S’ tilbud er Digitaliseringsstyrelsen blevet opmærksom på et forhold, som Netcompany A/S bedes præcisere i medfør af udbudslovens § 159, stk. 5 og udbudsbetingelsernes bilag B, punkt 8.

Det er Digitaliseringsstyrelsens forståelse, at ID 432 i bilag 1.1.A alene er at betragte som en milepæl, og således ikke som en begrænsning i Digitaliseringsstyrelsens udtrædelsesadgang efter Proof of Concept, jf. kontraktens punkt 47.4.

Netcompany A/S bedes bekræfte over for Digitaliseringsstyrelsen senest 3. oktober 2018 via det elektroniske udbudssystem, at dette er korrekt forstået.

...”

e-Boks har oplyst, at Netcompany samme dag bekræftede, at Digitaliseringsstyrelsens forståelse af Netcompanys tilbud var korrekt.

Den 23. november 2018 anmodede e-Boks Digitaliseringsstyrelsen om at bekræfte, at styrelsen havde undersøgt, om der havde været korrespondance med Netcompany om udbuddet via andre medier end EU-Supply, herunder

eksempelvis via almindelige e-mails, og om der forelå korrespondance med Netcompany om udbuddet via andre medier.

Af e-mail af 4. december 2018 fra Digitaliseringsstyrelsen til e-Boks fremgår:

” ...

På baggrund af nedenstående mail [af 23. november 2018] er Digitaliseringsstyrelsen blevet opmærksom på, at der foreligger en e-mailkorrespondance mellem Netcompany og Digitaliseringsstyrelsen, som ikke er fremgået af EU-supply.

...”

E-mailkorrespondance mellem Digitaliseringsstyrelsen og Netcompany, som vedrører perioden 31. oktober – 14. november 2018, er kun fremlagt for klagenævnet i en ikke-ekstraheret version.

Af e-mail af 31. oktober 2018 fra Netcompany til Digitaliseringsstyrelsen med emnet ”Emner tiltænkt dagens møde” fremgår:

” ...

I mellemtiden vil jeg lige sende dig det, vi havde tænkt os at vende, på stikordsform. Skriv endelig hvis der er noget som skal uddybes...

...

- Metoder og arkitektur

...

- Diverse

...

○ ...

- Vi ser en tidlig afklaring af kontaktregister som særlig vigtig. Vi skal jo i gang med den i starten af PoC fasen, og dens datamodel har en vis kompleksitet. Vi skal også gerne have oprettet/udvidet user stories for de huller vi måtte finde – Så vi er helt sikre på at vi begge er enige om hvad kontaktregistret skal kunne. En workshop om kontaktregistret er således oplagt her inden vi har det formelle helt på plads.

- Memo formatet er nok det vi gerne vil vende med jer som det allerførste. Memo formatet har betydelige konsekvenser for hvordan den detaljerede løsning strikkes sammen, så det er vigtigt at vi får sikret at det nuværende format understøtter behovene. Det er et godt stykke forarbejde der er lagt, men som altid med sådanne API'er så er det helt umuligt at regne det hele ud før man har fingrene i bolledejen

○ ...

- Er der et standardiseringsorgan inden for DIGST, som skal reviewe og godkende de eksterne snit vi når frem til; eller kan disse afklaringer udelukkende foretages inden for projektet (sammen med dem der skal bruges API'erne) med orientering af de relevante interessenter?
- Ved vi ca. hvornår vi kan regne med at få nogle prøveudtræk fra DP2, særligt kontaktregister? Da en konvertering af disse data også ligger i PoC, er det at skaffe data, erfaringsmæssigt noget der hurtigt kan trække ud.
- Workshops
 - Vi foreslår at mødes til workshops inden for følgende områder fra slutningen af næste uge:
 - Memo – f.eks. fredag næste uge?
 - Kontaktregister – uge 46
 - Visningsklienter – uge 46

Vi ser frem til at høre hvad i ellers ser af emner vi med fordel kan tage fat på allerede nu.

...”

Ved e-mail af 1. november 2018 besvarede Digitaliseringsstyrelsen Netcompanys e-mail af 31. oktober 2018. Af besvarelsen fremgår:

”...

Tak for de fremsendte emner, som vi har læst igennem.

Vi er enige i, at emnerne er meget relevante at drøfte på mødet mandag, herunder særligt afklaring af forventninger til Product owner-rollen, refinement, acceptkriterier mv.

Vi er også enige i de foreslåede workshops. Vi kan evt. drøfte datoer, deltagere mv. på mandag.

...”

Af e-mail af 6. november 2018 fra Netcompany til Digitaliseringsstyrelsen med emnet ”Fredag” fremgår:

”...

Jeg foreslår vi opsplitter dagen i to fredag således:

- 10:00-12:30: Generel snak om Digital post, tværgående. Her vil vi deltage med:
 - ...
 - ...
 - ...
 - ...

- 12:30-15:00: Memo workshop, vi forbereder agenda. Her vil vi deltage med:
 - ...
 - ...
 - ...
 - ...
 - ...

Er du ok med den plan?

...”

Samme dag besvarede Digitaliseringsstyrelsen Netcompanys e-mail af 6. november 2018. Af besvarelsen fremgår:

” ...

Dit forslag nedenfor ser fint ud. Vi har også en memo gennemgang med, hvis der er behov for det.

...”

Af e-mail af 11. november 2018 fra Netcompany til Digitaliseringsstyrelsen med emnet ”Kommende workshops” fremgår:

” ...

Jeg har sendt dig mødeindkaldelser til de tre workshops vi aftalte sidst. Vil du videresende dem til de relevante deltagere hos jer? Jeg har lagt op til at de alle afholdes på grønningen. Sig til hvis i ønsker det anderledes.

...”

Digitaliseringsstyrelsen var indforstået med e-mail af 11. november 2018.

Af e-mail af 14. november 2018 fra Digitaliseringsstyrelsen til Netcompany med emnet ”DIGST-medarbejdere på NgDP-projektetDIGST [...]” fremgår:

” ...

Hermed som aftalt en liste over DIGST-medarbejdere, der skal have adgang til Toolkittet:

Nu:

...

Senere:

...”

Samme dag besvarede Netcompany Digitaliseringsstyrelsens e-mail af 14. november 2018. Af besvarelsen fremgår:

” ...
 Jeg sørger for at få jer oprettet, og give jer en kort introduktion på tirsdag når vi mødes, så I kan finde rundt derinde
 ...”

Den 13. november 2018 meddelte Digitaliseringsstyrelsen e-Boks, at virksomheden ikke var blevet tildelt kontrakten. Af afslagsbrevet fremgår bl.a.:

”e-Boks A/S er ikke blevet tildelt kontrakten.

Det er Digitaliseringsstyrelsens vurdering, at Netcompany A/S i den samlede vurdering har afgivet tilbuddet med det bedste forhold mellem pris og kvalitet. Netcompany A/S er derfor tildelt kontrakten.

I skemaet nedenfor følger en sammenfatning af tilbudsevalueringen for e-Boks og Netcompany for så vidt angår den samlede kvalitetsscore sammenholdt med den tilbudte pris. Den fulde bedømmelse af tilbudsevalueringen samt en kort redegørelse vedrørende konditionsmæssighed og berigtigelser fremgår af vedlagte bilag 1.

Samlet vurdering

Tilbudsgiver	Pris (25 %)	Kvalitetsscore (75 %)
e-Boks A/S	231.252.000	5,79
Netcompany A/S	207.776.692	6,39

Henset til, at Netcompany A/S har opnået en kvalitetsscore, der vægtet er 7,77 % bedre end e-Boks A/S', og har tilbudt en pris, der vægtet er 2,54 % billigere, har Netcompany A/S tilbudt det bedste forhold mellem pris og kvalitet.

Netcompany er således den vindende tilbudsgiver.”

Digitaliseringsstyrelsens evalueringsrapport, der er dateret 12. oktober 2018, var vedlagt som bilag 1 til afslagsbrevet. Heraf fremgår:

” ...
 3. TILBUDSVURDERING
 ...”

3.3 Underkriteriet ”Løsningens kvalitet”

...

3.3.2. Delkriteriet ”Løsningens overordnede design og opbygning”

3.3.2.1 e-Boks A/S

e-Boks har tilbudt en opfyldelse af ”Løsningens overordnede design og opbygning”, på baggrund af evalueringskrav EK 3.5.1.1.1, der vurderes at være ”Væsentligt over tilfredsstillende” svarende til 6 point, jf. det følgende:

I relation til *løsningens sammenspil med NemLog-in, FBRS og Datafordeleren*, er beskrivelsen af løsningen af noget overordnet karakter. Løsningen vurderes i vidt omfang effektivt at understøtte samspillet med NemLog-in, FBRS og Datafordeleren, bl.a. idet løsningen nemt og hurtigt kan validere, om brugere har rette adgang til løsningen samtidigt med, at løsningen holdes korrekt og opdateret. Kundens konkrete behov er dog i relation til anvendelse af caching samt synkronisering med Datafordeleren ikke tydeligt adresseret.

I relation til *arkitekturmål og -principper*, vurderes den tilbudte løsning i høj grad effektivt at understøtte de angivne arkitekturmål i kapitel 5 (arkitekturmål 1-5) og de fællesoffentlige arkitekturprincipper for digital sammenhæng (arkitekturprincip 2, 3, 4, 6, 7, 8), jf. det følgende:

I relation til arkitekturmål 1 har e-Boks på fyldestgørende vis adresseret, hvordan den tilbudte løsning effektivt leveres ved brug af teknologineutrale og distribuerede microservices baseret på open-source og proprietær teknologi samt åbne og accepterede standarder eller de facto standarder, herunder kan løsningen afvikles på forskellige platforme, og den kan nemt og hurtigt eksekveres og tilpasses efter behov.

I relation til arkitekturmål 2 har e-Boks på fyldestgørende vis adresseret, hvorledes den tilbudte løsning benytter generiske mønstre ved udvekslingen af meddelelser til at løfte transporten af data væk fra den forretningsmæssige kommunikationskanal, herunder at meddelelser kan sendes og modtages nemt og hurtigt uden en tæt binding til løsningen eller til proprietær teknologi.

I relation til arkitekturmål 3 har e-Boks på klar vis adresseret, hvorledes beskyttelse af data og privatliv indgår i den tilbudte løsning gennem anvendelse af stærk autorisation og autentifikation samt kryptering, auditing, logging og monitorering, herunder at identifikation og autorisati-

on af brugere nemt og hurtigt kan foretages samtidigt med, at afsendelse og modtagelse af meddelelser kan ske sikkert og beskyttet.

I relation til arkitekturmål 4 har e-Boks på fyldestgørende vis adresseret, hvordan informationer og data kan tilgås via veldefinerede og standardiserede snitflader, herunder at data og informationer kan aflæses eller hentes nemt og hurtigt via velkendte metoder.

I relation til arkitekturmål 5 har e-Boks overordnet beskrevet og illustreret med et eksempel, hvorledes understøttelsen sikres ved, at løsningen tager lovgivning i betragtning. Det er dog ikke tydeligt adresseret, hvorledes løsningens arkitektur konkret vil understøtte en effektiv overholdelse af lovgivning og regulering.

I relation til arkitekturprincip 2 har e-Boks adresseret, hvorledes den tilbudte løsning integreres i de dele af den fællesoffentlige rammearkitektur, som ligger til grund for løsningen, og bygges med udgangspunkt i brugerens behov. Kundens konkrete behov er dog i relation til sammenhængen mellem kodedesign og udskiftning af underliggende teknologi ikke tydeligt adresseret.

I relation til arkitekturprincip 3 har e-Boks på klar, men noget overordnet vis, beskrevet adgangen til og processerne for at sikre, at løsningens arkitektur og regulering understøtter hinanden, herunder at der ved alle processer er øje for løsningens interne arkitektur.

I relation til arkitekturprincip 4 har e-Boks på fyldestgørende vis adresseret, hvorledes den tilbudte løsning tager udgangspunkt i eksisterende komponenter fra den fællesoffentlige arkitektur og dermed giver input til den fælles arkitektur for informationssikkerhed, herunder at data og informationssikkerhed nemt og hurtigt kan sikres i løsningen.

I relation til arkitekturprincip 6 har e-Boks på udførlig vis adresseret, hvorledes data udstilles for løsningens målgrupper under hensyntagen til behov og relevant lovgivning, bl.a. idet datakvalitet løbende dokumenteres, således at det nemt og hurtigt kan afgøres, om givne data har den nødvendige kvalitet, som muliggør, at disse kan udstilles. Det er dog uklart, hvorledes løsningen understøtter kvalitetssikring af data.

I relation til arkitekturprincip 7 har e-Boks på fyldestgørende vis adresseret, hvorledes løsningen benytter åbne, veldokumenterede snitflader ved at tilbyde services under brug af principperne i Fælles retningslinjer for webservices, bl.a. idet velkendte snitflader muliggør nem og hurtig integration af it-løsninger.

I relation til arkitekturprincip 8 har e-Boks overordnet adresseret, hvordan data og services i løsningen leveres driftssikkert igennem løsningens arkitekturgrundlag baseret på opsatte servicemål samt metrikker i designet, herunder at der i løsningen nemt og hurtigt kan skabes et detaljeret overblik over, hvor løsningens data og services påvirkes.

Den tilbudte løsning vurderes effektivt at understøtte *visningsklienters adgang til løsningens funktionalitet* og fremmer et godt fundament for at give brugere en tilfredsstillende oplevelse af performance samt logik i visningsklienters anvendelse af løsningen, bl.a. ved at løsningen effektivt udstiller brugervendte system-API-kald under hensyn til performance og fejlsituationer.

Den tilbudte løsning vurderes i vidt omfang at være *modulær og fleksibel og designet på en måde, så de teknologier og systemer, som løsningen vil bestå af, effektivt understøtter en logisk opdeling*, jf. de kravsatte komponenter, bl.a. idet løsningen på det logiske og fysiske niveau er modulært og fleksibelt, således at komponenter og containere nemt og hurtigt kan implementeres og udskiftes efter behov uden at have en større påvirkning på den samlede løsnings processer, drift og anvendelse. Det er dog ikke tydeligt adresseret, hvorledes tilbudte teknologier og system(er) konkret anvendes i relation til fælles centraliseret kernefunktionalitet til orkestrering.

Den tilbudte løsnings komponenter vurderes i høj grad at interagere robust og fleksibelt på baggrund af *standardiserede og veldokumenterede snitflader*. Dette understøttes bl.a. af, at løsningen er baseret på standardiserede og veldokumenterede snitflader, og at løsningen anvender centraliseret kernefunktionalitet til orkestrering samt veldefinerede grænseflader og services til tværgående dataudveksling, hvorved integrationer til løsningen kan foregå på en sikker, skalerbar og redundant måde.

Den tilbudte *hændelseslog* vurderes i vidt omfang effektivt og fleksibelt at understøtte, at statistik og logning kan hentes, vises og sammenstilles, bl.a. idet data kan hentes, vises og sammenstilles nemt og hurtigt samtidigt med, at komponenten hændelseslog løbende kan tilpasses til skiftende forhold eller behov. Det er imidlertid ikke tydeligt adresseret, hvorledes TransaktionsID anvendes i og mellem hændelsesloggen og systemloggen, og hvorledes den tilbudte auditering konkret udmøntes og gennemføres til gennemførelse af effektiv og fleksibel understøttelse af, at statistik og logning kan hentes, vises og sammenstilles.

Den tilbudte løsning vurderes i vidt omfang effektivt og fleksibelt at understøtte anvendelse af *MeMo-formatet via komponenterne distribution og opbevaring*, ift. de teknologier og systemer, som løsningen vil bestå af, bl.a. ved løsningens sammensætning og håndtering af medde-

lenser. Det er dog ikke tydeligt adresseret, hvorledes meddelelser sendes direkte til modtagersystemer.

Den tilbudte løsning vurderes fuldt ud effektivt og fleksibelt at understøtte *afsendelse af SMS* og anvendelse af MeMo-formatet hertil, bl.a. ved at løsningen giver en effektiv, nem og hurtig måde at afsende SMS'er, samtidigt med at komponenterne distribution og kontaktregister fleksibelt kan tilpasses til skiftende forhold efter behov.

Løsningen vurderes fuldt ud effektivt og enkelt at understøtte borgeres *skift af CPR-nummer*, uden at der mistes adgang til egen postkasse.

3.3.2.2 Netcompany A/S

Netcompany har tilbudt en opfyldelse af ”Løsningens overordnede design og opbygning”, på baggrund af evalueringskrav 3.5.1.1.1, der vurderes at være ”Særlig tilfredsstillende” svarende til 7 point, jf. det følgende:

I relation til *løsningens samspil med NemLog-in, FBRs og Datafordeleren* vurderes den tilbudte løsning fuldt ud effektivt at understøtte samspillet med NemLog-in, FBRs og Datafordeleren, bl.a. idet løsningen anvender autentifikation og autorisation af brugere og anvender Datafordeleren til opdatering af data, hvilket understøtter, at løsningen nemt og hurtigt kan validere, om brugere har rette adgang til løsningen og samtidigt sikre, at løsningen indeholder korrekte og opdaterede data.

I relation til *arkitekturmål og -principper* vurderes den tilbudte løsning i høj grad effektivt at understøtte de angivne arkitekturmål i kapitel 5 (arkitekturmål 1-5) og de fællesoffentlige arkitekturprincipper for digital sammenhæng (arkitekturprincip 2, 3, 4, 6, 7, 8), jf. det følgende:

I relation til arkitekturmål 1 har Netcompany på fyldestgørende vis adresseret, hvordan den tilbudte løsning effektivt leveres modulært som en komponentbaseret microservice-arkitektur, herunder at arkitekturens komponenter kan afvikles på forskellige platforme uden at skulle følge en bestemt leverandørs teknologi samtidigt med, at den enkelte microservice-komponent nemt og hurtigt kan eksekveres, videreudvikles og opdateres uafhængigt.

I relation til arkitekturmål 2 har Netcompany på klar vis adresseret, hvordan den tilbudte løsning håndterer en udveksling af meddelelser, herunder at meddelelser kan sendes og modtages nemt og hurtigt uden en tæt binding til løsningens komponenter eller hårde koblinger til proprietær teknologi.

I relation til arkitekturmål 3 har Netcompany på klar vis adresseret, hvordan den tilbudte løsning håndterer meddelelser i krypteret tilstand, herunder at identifikation og autorisation af brugere nemt og hurtigt kan foretages samtidigt med, at afsendelse og modtagelse af meddelelser kan ske sikkert og beskyttet.

Hvad angår arkitekturmål 4 har Netcompany på klar vis adresseret, hvordan informationer og data i løsningen kan tilgås under rette hjemmel via standardiserede snitflader, herunder at data og informationer kan aflæses eller hentes nemt og hurtigt via velkendte udvekslingsmetoder.

I relation til arkitekturmål 5 har Netcompany overordnet beskrevet, hvorledes understøttelsen sikres ved, at løsningen tager lovgivning i betragtning. Det er mindre tydeligt adresseret, hvorledes løsningens arkitektur konkret vil understøtte en effektiv overholdelse af lovgivning og regulering.

I relation til arkitekturprincip 2 har Netcompany på klar vis adresseret, hvordan den tilbudte løsning forebygger vendor lock-in gennem anvendelse af åbne internationale standarder, herunder at data og løsninger kan stilles til rådighed for private, ved at snitflader udstilles, og feedback og læringspunkter kan opsamles til potentiel justering af komponenter. Kundens konkrete behov i relation til test og udvikling på grundlag af brugernes behov er dog ikke tydeligt adresseret.

I relation til arkitekturprincip 3 har Netcompany på overordnet vis beskrevet adgangen til og processerne for at sikre, at løsningens arkitektur og regulering understøtter hinanden, herunder at kunden har løbende indsigt i løsningen. Det er dog ikke tydeligt adresseret, hvorledes løsningens arkitektur og regulering effektivt understøtter hinanden.

I relation til arkitekturprincip 4 har Netcompany på klar vis adresseret, hvorledes den tilbudte løsning tager udgangspunkt i den fællesoffentlige referencearkitektur for brugerstyring og gennemfører en tidlig risikovurdering for bl.a. at sikre privatlivsbeskyttelse samt opretholdelse af informationssikkerhed.

I relation til arkitekturprincip 6 har Netcompany på klar vis adresseret, hvordan den tilbudte løsning udstiller datakilder, begreber og datamodeller i et fælles offentligt katalog og anvender fællesoffentlige regler for begrebs- og datamodellering til at beskrive den semantiske betydning og modellering af data, herunder at informationer nemt og hurtigt kan deles med andre på en fællesoffentlig standardiseret måde.

I relation til arkitekturprincip 7 har Netcompany noget overordnet adresseret, hvordan den tilbudte løsning udstiller data og services, herunder ved adgang til velkendte snitflader, der muliggør nem og hurtig integration af it-løsninger. Kundens konkrete behov i relation til design og anvendelse af integrationsmønstre er dog ikke adresseret tydeligt.

I relation til arkitekturprincip 8 har Netcompany på klar vis adresseret, hvordan data og services i løsningen leveres driftssikkert, herunder at leverancer nemt og hurtigt kan implementeres, afprøves, udrulles og tilbagekaldes fra produktion ved eventuelle fejl, der påvirker løsningens data og services.

Den tilbudte løsning vurderes i høj grad effektivt at understøtte *visningsklienters adgang til løsningens funktionalitet*, og at fremme et godt fundament for at give brugere en tilfredsstillende oplevelse af performance og logik, bl.a. idet visningsklienter via et API-gateway opnår adgang til løsningens funktionalitet. Kundens konkrete behov i relation til tilfredsstillende oplevelse af performance hos brugere er dog ikke tydeligt adresseret.

Den tilbudte løsning vurderes at være *modulær og fleksibel og designet på en måde, således at de teknologier og systemer, som løsningen vil bestå af, effektivt understøtter en logisk opdeling*, bl.a. idet løsningens komponenter implementeres og integreres uden at have en større påvirkning på processer og den samlede løsnings drift og anvendelse.

Den tilbudte løsnings komponenter vurderes at interagere robust og fleksibelt på baggrund af *standardiserede og veldokumenterede snitflader*. Dette understøttes bl.a. af, at løsningen vurderes at være baseret på standardiserede og veldokumenterede snitflader, og at Netcompany fyldestgørende har adresseret, hvordan løsningen modvirker flaskehalsproblemer samtidigt med, at løsningen kan tilpasses skiftende forhold efter behov.

Den tilbudte *hændelseslog* vurderes effektivt og fleksibelt at understøtte, at statistik og logning kan hentes, vises og sammenstilles, bl.a. idet data opsamles og udstilles sikkert samtidigt med, at løsningen kan tilpasses til skiftende forhold efter behov.

Den tilbudte løsning vurderes effektivt og fleksibelt at *understøtte Memo-formatet i komponenterne distribution og opbevaring*, ift. de teknologier og systemer, som løsningen vil bestå af, bl.a. ved at løsningen effektivt og fleksibelt håndterer meddelelser samtidigt med, at komponenterne opbevaring og distribution uafhængigt kan eksekvere og løbende tilpasses til skiftende forhold efter behov.

Den tilbudte løsning vurderes effektivt og fleksibelt at understøtte *afsendelse af SMS* og anvendelse af MeMo-formatet hertil, bl.a. ved at løsningen giver en effektiv, nem og hurtig måde at afsende SMS'er, samtidigt med at komponenterne distribution og kontaktregister fleksibelt kan tilpasses til skiftende forhold efter behov.

Den tilbudte løsning vurderes effektivt og enkelt at understøtte borgernes *skift af CPR-nummer* uden at miste adgang til egen postkasse, bl.a. ved at det ved automatisk opdatering af løsningen nemt og hurtigt sikres, at en borger kan skifte CPR-nummer uden konsekvenser for adgangen til egne data.

3.3.3. Delkriteriet "Løsningens overordnede design og opbygning"

3.3.3.1 e-Boks A/S

e-Boks har tilbudt en opfyldelse af "Løsningens overordnede design og opbygning", på baggrund af evalueringskravene 3.5.3.1.2, 3.5.4.2.1, 3.5.4.4.1, 3.5.4.5.3, 3.5.4.6.1 og 3.5.4.13.1, der vurderes at være "Særlig tilfredsstillende" svarende til 7 point, idet alle evalueringskrav er afkrydset som "Helt opfyldt".

3.3.3.2 Netcompany A/S

Netcompany har tilbudt en opfyldelse af "Løsningens overordnede design og opbygning", på baggrund af evalueringskravene 3.5.3.1.2, 3.5.4.2.1, 3.5.4.4.1, 3.5.4.5.3, 3.5.4.6.1 og 3.5.4.13.1, der vurderes at være "Særlig tilfredsstillende" svarende til 7 point, idet alle evalueringskrav er afkrydset som "Helt opfyldt".

...

3.4 Underkriteriet "Metoder, processer og værktøjer"

...

3.4.5. Delkriteriet "Datakonverteringen"

3.4.5.1 e-Boks A/S

e-Boks har tilbudt en opfyldelse af "Datakonverteringen", på baggrund af evalueringskrav 8.4.2.1.2, der samlet set vurderes at være "Væsentligt over tilfredsstillende" svarende til 6 point, jf. det følgende:

Den foreløbige overordnede plan for datakonverteringen vurderes med de tilbudte processer, metoder, værktøjer og organisering i vidt omfang at være veldimensioneret i forhold til datakonvertering af store data-mængder, idet datakonverteringsmiljøet bestykses med henblik på at

sikre kapaciteten i miljøet i forhold til de påkrævede datamængder for hver datagruppe. Det er dog ikke tydeligt adresseret, hvor store datamængder datakonverteringen konkret er dimensioneret til.

Tilbuddet vurderes med den fyldestgørende beskrivelse af processer, værktøjer og metoder at understøtte høj kvalitet samt rettidig og velstruktureret gennemførelse af datakonverteringen, bl.a. ved en velbegrundet rækkefølge af konverteringsaktiviteterne samt en gennemarbejdet tilgang, der viser, at aktiviteterne gennemføres trinvist for løbende at kunne tilpasses efterfølgende aktiviteter på baggrund af erfaringerne fra de første konverteringsaktiviteter.

e-Boks har fyldestgørende adresseret formålet med de valgte processer, værktøjer og metoder, herunder ved visuelle fremstillinger, hvilket sammen med bl.a. den beskrevne systematiske tilgang til håndtering af udfordringer og risici, vurderes at understøtte en høj kvalitet samt rettidig og velstruktureret gennemførelse af datakonverteringen.

Den tilbudte infrastruktur, herunder datakonverteringsmiljøer, er bl.a. karakteriseret ved, at sikkerheden i datakonverteringsmiljøet modsvarer sikkerheden i produktionsmiljøet, og det derved muliggøres at anvende produktionsdata på et tidligt tidspunkt i testforløbet, hvilket understøtter rettidig gennemførelse af datakonverteringen.

Tilbuddet viser en organisering, hvor der bl.a. allokeres en databaseadministrator, der bidrager med viden om datamapping og test. Den tilbudte organisering vurderes dog i mindre grad at understøtte høj kvalitet samt rettidig og velstruktureret gennemførelse af datakonverteringen, bl.a. idet det konkrete allokerede team ikke tydeligt fremgår, og idet der fordres et samarbejde mellem e-Boks og kunden i relation til datakonvertering, herunder med daglig kontakt, mens e-Boks alene vil allokere en mindre del af de af kunden allokerede ressourcer.

3.4.5.2 Netcompany A/S

Netcompany har tilbudt en opfyldelse af ”Datakonverteringen”, på baggrund af evalueringskrav 8.4.2.1.2, der samlet set vurderes at være ”Særdeles tilfredsstillende” svarende til 7 point.

Den foreløbige overordnede plan for datakonverteringen vurderes med de tilbudte processer, metoder, værktøjer og organisering i vidt omfang at være veldimensioneret i forhold til datakonvertering af store datamængder, idet bl.a. den beskrevne infrastruktur muliggør en høj grad af skalering, selvom det ikke tydeligt er adresseret, hvor store datamængder datakonverteringen konkret er dimensioneret til.

Tilbuddet vurderes med den fyldestgørende beskrivelse af processer, værktøjer og metoder at understøtte en rettidig og velstruktureret gennemførelse af datakonverteringen, bl.a. ved en velbegrunnet rækkefølge af konverteringsaktiviteterne samt en tilhørende gennemarbejdet grafisk fremstilling af konverteringsplanen, der viser, at aktiviteterne gennemføres trinvis og iterativt med planlagte restkonverteringer i alle faser, hvilket bl.a. muliggør, at eventuelle fejl opdages og håndteres løbende.

Netcompany har fyldestgørende adresseret formålet med og forudsætningerne bag de valgte processer, værktøjer og metoder, herunder ved en gennemarbejdet og sammenhængende visuel afbildning, hvilket sammen med bl.a. den beskrevne systematiske tilgang til håndtering af udfordringer og prioriterede risici, vurderes at understøtte en høj kvalitet samt rettidig og velstruktureret gennemførelse af datakonverteringen.

Den tilbudte infrastruktur, herunder datakonverteringsmiljøer, er bl.a. karakteriseret ved, at sikkerheden i datakonverteringsmiljøet modsvarer sikkerheden i produktionsmiljøet, og det derved muliggøres at anvende produktionsdata på et tidligt tidspunkt i testforløbet, hvilket vurderes fuldt ud at understøtte rettidig gennemførelse af datakonverteringen.

Netcompany har på fyldestgørende vis redegjort for en organisering og et forventet ressourceforbrug, der vurderes fuldt ud at understøtte høj kvalitet samt rettidig og velstruktureret gennemførelse af datakonverteringen, idet der bl.a. sker løbende allokering af ressourcer med erfaring i konverteringsmetoder og dataanalyse, som tilpasses de enkelte stadier i konverteringsprocessen. Desuden fordres et tæt samarbejde mellem Netcompany og kunden i relation til datakonvertering, herunder med løbende afklaringer, og hvor det er relevant med samlokation.

...

3.5 Underkriteriet "Leveringssikkerhed"

...

3.5.3. Delkriteriet "Organisation, CV for nøglemedarbejdere og samarbejdsmodel"

3.5.3.1 e-Boks A/S

e-Boks har tilbudt en opfyldelse af "Organisation, CV for nøglemedarbejdere og samarbejdsmodel", på baggrund af evalueringskravene 10.8.1.1.2, 10.8.1.1.3 og 10.2.1.1.7, der samlet set vurderes at være "Tilfredsstillende" svarende til 4 point, jf. det følgende:

I relation til *evalueringsskrav 10.8.1.1.2, "Sammensætning af leverandørens organisation"*, har e-Boks på noget overordnet vis beskrevet den

tilbudte organisering, herunder med flere organigrammer. Organiseringen fremstår generelt set gennemarbejdet og viser, hvor e-Boks' nøglemedarbejdere er placeret i forhold til roller, ansvar og ydelser samt i forhold til den tilbudte samarbejdsmodel. Ansvarsområderne for øvrige medarbejdere er imidlertid kun overordnet beskrevet, herunder omfanget af udførende ressourcer i driftsfasen. Det er derfor mindre klart, hvorledes sådanne medarbejders inddragelse og nyttiggørelse understøtter et højt og sammenhængende kompetenceniveau i relation til tilbudsgivers valgte teknologier eller/og metoder og processer.

Beskrivelsen af de tilbudte eskaleringshierarkier, herunder sammenhængen til underleverandører, er af noget overordnet karakter, og adresserer ikke tydeligt e-Boks' forskellige ledelseslag og organisationens sammensætning i hhv. udviklingsfasen og driftsfasen.

Der er på overordnet vis redegjort for, hvordan den tilbudte organisation vil understøtte et sammenhængende kompetenceniveau i relation til de valgte teknologier og/eller metoder og processer, og der er alene tilknyttet generiske ressourceprofiler. Det er herunder ikke tydeligt adresseret, hvorledes anvendte nøglemedarbejdere, og særligt øvrige medarbejdere, konkret inddrages og nyttiggøres med henblik på at understøtte en effektiv opgaveløsning i relation til tilbudsgivers valgte teknologier eller/og metoder og processer. Endvidere er koblingen mellem den tilbudte organisation og den tilbudte samarbejdsmodel og metode alene beskrevet på et overordnet niveau, hvorfor det er mindre klart, hvordan samarbejdet med kunden konkret skal foregå i de enkelte teams.

Endelig er det ikke tydeligt adresseret, hvorledes samarbejdet med underleverandøren konkret udmøntes, og hvordan underleverandøren indgår i projektet med angivelse af roller og ansvar i alle kontraktens faser.

Beskrivelsen af sammensætningen af organisationen og nøglemedarbejdernes og de øvrige medarbejders inddragelse og nyttiggørelse fremstår gennemtænkt i relation til generel udskiftning af ressourcer til at sikre effektiv vidensoverdragelse.

Beskrivelsen af, hvor nøglemedarbejderne og de øvrige medarbejdere er placeret i forhold til kontraktens faser er af noget overordnet karakter. Beskrivelserne understøtter kunden i, at der i vidt omfang vil være kontinuitet imellem faserne i forhold til nøglemedarbejderne, idet de samme nøglemedarbejdere indgår på tværs af kontraktens faser. Det er imidlertid ikke tydeligt adresseret i hvilket omfang, der sikres kontinuitet mellem udviklings- og driftsfasen, hvad angår øvrige medarbejdere, herunder udviklingsressourcer og driftsressourcer, samt hvad sammenhængen er mellem de beskrevne metoder og processer samt den tilbudte udvik-

lingsmetode, set i sammenhæng med den angivne allokeringsprocent i afklarings- og udviklingsfasen.

e-Boks har på fyldestgørende vis beskrevet en proces for oplæring af nye medarbejdere i tilfælde af medarbejderudskiftning, hvor der bl.a. til konkret understøttelse af effektiv vidensoverdragelse er tilrettelagt en udførlig introduktion til medarbejderens rolle, teknisk træningsforløb og sidemandsoplæring mv. Dertil er ansvaret for oplæring af nye medarbejdere tydeligt placeret.

I relation til *evalueringskrav 10.8.1.1.3, "CV for Leverandørens nøglemedarbejdere"* vurderes de tilbudte CV'er alene i et vist omfang at have relevante kompetencer og erfaringer på et højt niveau i forhold til varetagelse af den rolle, som nøglemedarbejderen skal udfylde i organisationen, herunder er bl.a. sammenhængen mellem evalueringsgrundlaget og medarbejdernes CV'er i flere af CV'erne ikke tydeligt adresseret.

Dette understøttes bl.a. af, at den tilbudte lead for datakonvertering, lead udvikler og ansvarlig for drift, alle vurderes igennem anført uddannelse, samt kurser og certificeringer at have et mindre højt kompetenceniveau i relation til varetagelse af de roller, som de respektive nøglemedarbejdere skal udfylde i organisationen.

Den tilbudte ansvarlig for integration og udrulning og sikkerhedskordinator, vurderes dog igennem relevant uddannelse, kurser og certificeringer at have et meget højt kompetenceniveau, der i høj grad understøtter varetagelse af de roller, som de respektive nøglemedarbejdere skal udfylde i organisationen.

Endvidere vurderes den ansvarlige for drift og sikkerhedskordinator at have dokumenteret en høj grad af erfaring i forhold til varetagelse af den rolle, som de respektive nøglemedarbejdere skal udfylde i organisationen, herunder hhv. erfaring med driftsansvar, håndtering af driftsopgaver- og processer, og erfaring med generel it-sikkerhed, databehandling og persondata, GDPR-implementering, lovkrav om it-sikkerhed, krypteringsteknikker, infrastrukturløsning samt ledelse af sikkerhedsarbejdet.

e-Boks har for et flertal af de tilbudte CV'er anført beskrivelser ud over 4 A4-sider med font størrelse 12 i fonttype Garamond. Ved ikke at tage sådanne beskrivelser med i vurderingen, ville de tilbudte CV'er samlet set være vurderet lavere.

I relation til *evalueringskrav 10.2.1.1.7, "Leverandørens beskrivelse af samarbejdsmodellen for udviklingsfasen"*, indeholder e-Boks' beskrivelse af samarbejdsmodellen i et vist omfang og på overordnet vis de

efterspurgte informationer til understøttelse af et tæt samarbejde mellem kunden og e-Boks.

Det tætte samarbejde vurderes bl.a. at blive understøttet af, at e-Boks i relation til leverancer, herunder POC og Delleverance, planlægger at anvende demonstrationer og løbende afklaringer i samarbejde med kunden, samt at gøre brug af et agilt set-up. e-Boks har imidlertid alene beskrevet det agile setup, funktioner og ansvar i samarbejdsmodellen på noget overordnet og kortfattet vis, herunder er det ikke tydeligt adresseret, hvordan samarbejde og koordinering mellem de forskellige teams sikres i de konkrete aktiviteter i samarbejdsmodellen.

Beskrivelsen af samarbejdsmodellen understøtter endvidere i et vidt omfang et tæt samarbejde bl.a. ved at tage højde for relevante kritiske aktiviteter, herunder løbende forventningsafstemning gennem workshops og møder. Derudover redegøres der for en planlagt introduktion af samarbejdsmodellen for kundens og e-Boks' medarbejdere på projektet, herunder afholdelse af kick-off workshop. Beskrivelserne vedrørende introduktion til og forankring af samarbejdsmodellen fremstår dog af noget overordnet karakter.

I relation til organisering af datakonverteringen er den beskrevne samarbejdsmodel af noget overordnet karakter og vurderes alene i mindre omfang at understøtte et tæt samarbejde mellem kunden og e-Boks, bl.a. adresseres det ikke tydeligt, hvorledes organisationen for datakonvertering samarbejder med organiseringen for udvikling og test, og hvorledes der vil ske inddragelse af andre af kundens og e-Boks' roller, foruden lead for datakonvertering.

e-Boks har i relation til understøttelse af det effektive samarbejde med eksterne parter tilbudt en fyldestgørende samarbejdsmodel, som vurderes at understøtte et effektivt samarbejde med eksterne parter, herunder med konkrete forslag til tidlige og løbende tiltag i forhold til de eksterne afhængigheder.

I relation til samarbejdsmodellens understøttelse af leverancesikkerhed og effektiv implementering, er der på overordnet vis redegjort for den tilbudte projektledelsesmodel, herunder identificering af kritisk vej, planlægning, kvalitetssikring og risikohåndtering.

Beskrivelsen adresserer imidlertid ikke tydeligt kundens konkrete behov og vurderes således alene i mindre omfang at understøtte leverancesikkerhed og effektiv implementering af samarbejdsmodellen.

Beskrivelserne af samarbejdsmodellen bl.a. i relation til udviklings- og testforløb vurderes i et vist omfang at understøtte leverancesikkerhed,

idet det ikke tydeligt er adresseret, hvordan e-Boks' egne ressourcer, herunder roller og de tilbudte nøgleressourcer, konkret vil deltage i aktiviteterne.

Endvidere vurderes beskrivelsen af kvalitetssikringsmodellen, bl.a. med angivelse af hvilket rammenetværk, der skal understøtte kvalitetssikring i forhold til sikkerhed, projekt, løsnings- og kodeniveau, i vidt omfang at understøtte leverancesikkerhed. Det fremstår imidlertid uklart, hvilke konkrete processer, der vil blive anvendt til at kontrollere kodekvaliteten.

Den tilbudte sikkerhedsorganisation fremstår som koordineret med e-Boks' øvrige organisation, bl.a. i forhold til generel gennemførelse af awareness-træning og uddannelse af organisationen i sikkerhedsemner, hvilket vurderes i vidt omfang at understøtte leverancesikkerhed. Beskrivelsen er dog noget overordnet og adresserer ikke konkrete aktiviteter.

3.5.3.2 Netcompany A/S

Netcompany har tilbudt en opfyldelse af "Organisation, CV for nøglemedarbejdere og samarbejdsmodel", på baggrund af evalueringskravene 10.8.1.1.2, 10.8.1.1.3 og 10.2.1.1.7, der samlet set vurderes at være mellem "Særdeles tilfredsstillende" og "Væsentligt over tilfredsstillende", dog tættest på "Væsentligt over tilfredsstillende" svarende til 6.33 point, jf. det følgende:

I relation til *evalueringsskrav 10.8.1.1.2, "Sammensætning af leverandørens organisation"*, har Netcompany på fyldestgørende og overbevisende vis beskrevet den tilbudte organisering, herunder med detaljerede og illustrerende organigrammer. Organiseringen fremstår meget gennemarbejdet, velbegrunder og sammenhængende og viser bl.a. tydeligt, hvor Netcompanys nøglemedarbejdere og øvrige medarbejdere er placeret i forhold til roller, ansvar og ydelser i kontrakten samt i forhold til den tilbudte samarbejdsmodel, og med klare og konkrete beskrivelser af eskaleringshierarkier, herunder med anførelse af både interne og eksterne eskalationsniveauer og beskrivelse af på hvilke niveauer kunden har kontakt med Netcompany.

Netcompany har på fyldestgørende vis redegjort for, hvordan den tilbudte organisation vil understøtte et højt og sammenhængende kompetenceniveau i relation til de valgte teknologier og/eller metoder og processer, og har bl.a. til understøttelse af de valgte metoder defineret en række relevante og konkrete teams i hver af kontraktens faser med tydelig angivelse af roller og ansvarsområde for de tilbudte nøglemedarbejdere og øvrige medarbejdere. Dette gælder generelt såvel som konkret i

kendskabet til og erfaringer med den tilbudte metode, relevante teknologier og processer i forhold til bl.a. projektledelse, arkitektur, datakonvertering, test mv. Der er endelig klart beskrevet, og understøttet i organigrammerne, hvordan de anvendte underleverandører indgår i projektet med angivelse af roller og ansvar i alle kontraktens faser.

Beskrivelsen af sammensætningen af organisationen og nøglemedarbejdernes og de øvrige medarbejders inddragelse og nyttiggørelse fremstår gennemtænkt og med fokus på at sikre effektiv vidensoverdragelse og kontinuitet mellem faserne.

Netcompany har detaljeret og sammenhængende beskrevet, hvor nøglemedarbejdere og øvrige medarbejdere er placeret i forhold til kontraktens faser, hvilket vurderes fuldt ud at understøtte en høj grad af kontinuitet imellem faserne, bl.a. idet de samme nøglemedarbejdere i relevant omfang indgår på tværs af kontraktens faser.

Netcompany har endelig på fyldestgørende vis beskrevet processen for oplæring af nye medarbejdere i tilfælde af medarbejderudskiftning, hvor der bl.a. til konkret understøttelse af effektiv vidensoverdragelse er beskrevet en klar overleveringsproces, og hvor der er fokus på at sikre, at alle medarbejdere har kendskab til den samme gennemgående metode, når de tilknyttes projektet, og at ansvaret for oplæring af nye medarbejdere er tydeligt placeret.

I relation til *evalueringskrav 10.8.1.1.3, "CV for Leverandørens nøglemedarbejdere"*, fremstår nøglemedarbejderne generelt udførligt beskrevet med en meget god kobling mellem kompetencer og erfaringer i forhold til varetagelse af den rolle, som medarbejderen skal udfylde.

Dette understøttes bl.a. af, at alle de tilbudte CV'er vurderes at have kompetencer og erfaringer over et tilfredsstillende niveau.

Endvidere vurderes den tilbudte lead udvikler, test manager og sikkerhedskoordinator alle igennem relevante uddannelser, kurser og certificeringer at have et særdeles højt kompetenceniveau, der understøtter, at de i relation til kompetencer på fyldestgørende vis kan varetage de roller, som de respektive nøglemedarbejdere skal udfylde i organisationen.

Endelig vurderes den tilbudte projektleder og test manager begge at have dokumenteret en særdeles stor og bred erfaring, der understøtter, at de på fyldestgørende vis kan varetage de roller, som de respektive nøglemedarbejdere skal udfylde i organisationen, herunder hhv. med særdeles stor dokumenteret erfaring med store, komplekse it-projekter med projektledelsesansvar samt bred erfaring i samarbejde med eksterne parter og interessenter, og med særdeles stor erfaring som testmanager for

teams på 6 – 12 personer på komplekse it-projekter, inden for såvel planlægning, styring og testgennemførelse.

I relation til *evalueringskrav 10.2.1.1.7, "Leverandørens beskrivelse af samarbejdsmodellen for udviklingsfasen"*, indeholder beskrivelsen af samarbejdsmodellen generelt set og på udførlig vis de efterspurgte informationer til understøttelse af, at der mellem kunden og Netcompany vil være et tæt samarbejde, og et effektivt samarbejde med eksterne parter.

Beskrivelsen af samarbejdsmodellen adresserer fyldestgørende, hvorledes samarbejde og koordinering mellem de forskellige teams sikres, samt hvorledes samarbejde mellem kundens medarbejdere og de beskrevne teams skal ske.

Den udførlige beskrivelse af samarbejdsmodellen vurderes i høj grad at understøtte et tæt samarbejde, bl.a. ved at tage højde for relevante kritiske aktiviteter, herunder løbende forventningsafstemning og dialog med nøgleressourcer gennem workshops og møder og struktureret opfølgning på risici og samarbejde om interessenthåndtering. Forløbet til introduktion af samarbejdsmodellen er dog beskrevet på overordnet vis.

Der er i relation til organisering af datakonverteringen beskrevet en samarbejdsmodel, der vurderes fuldt ud at understøtte et tæt samarbejde mellem kunden og Netcompany, som er konkret tilpasset faserne i projektet, bl.a. ved på struktureret og udførlig vis at beskrive, hvorledes samarbejdet med interne udviklingsteams samt eksterne parter omkring datakonvertering vil blive håndteret.

Den tilbudte samarbejdsmodel vurderes på fyldestgørende vis at understøtte et effektivt samarbejde med eksterne parter, bl.a. idet Netcompany i samarbejdsmodellen vil udpege en ansvarlig for samarbejdet med eksterne parter og vil prioritere tidlig opstart af samarbejdet med eksterne parter, og idet der er redegjort for en række konkrete aktiviteter i samarbejdet med eksterne parter, herunder workshops, koordinationsmøder og tidlig afklaring af snitflader.

Beskrivelsen af samarbejdsmodellen indeholder generelt set og på udførlig vis de efterspurgte informationer til understøttelse af, at samarbejdsmodellen implementeres effektivt og understøtter leverancesikkerhed.

Netcompany har på udførlig vis redegjort for den tilbudte projektledelsesmodel og dens bidrag til effektivitet og fremdrift i projektet, herunder med angivelse af elementer, som vurderes relevante i relation til at understøtte leverancesikkerhed og effektiv implementering af samar-

bejdsmodellen, som bl.a. har fokus på slutprodukter, veldefinerede roller, målbarhed, rammer for god kommunikation samt værktøjer til at understøtte projektledelse.

Det beskrevne udviklings- og testforløb, hvor delleverancerne er nedbrudt i iterationer og aktiviteter med konkrete og udførlige beskrivelser af, hvordan aktiviteterne bidrager til den samlede leverance, samt klar angivelse af kundens forventede deltagelse, vurderes endvidere at understøtte leverancesikkerhed. Der er desuden angivet en fyldestgørende beskrivelse af kronologien af aktiviteterne inden for de enkelte sprints, samt hvor lang tid de enkelte aktiviteter forventes at tage, som begge vurderes at understøtte leverancesikkerheden, og en klar sammenhæng mellem udvikling og test. Den beskrevne fremdriftsstyring ses dog ikke klart koblet til samarbejdsmodellen.

Den tilbudte kvalitetssikringsmodel er udførligt beskrevet med konkrete aktiviteter, der vurderes i høj grad at understøtte leverancesikkerheden, herunder ved gennemførelse af relevante indledende drøftelser, klar ansvarsfordeling for kvalitetssikring og kodereview med anvendelse af konkrete værktøjer.

Den tilbudte sikkerhedsorganisation fremstår som koordineret med Netcompanys øvrige organisation, således at den kan medvirke til effektiv afklaring af sikkerhedsspørgsmål, hvilket vurderes i høj grad at understøtte leverancesikkerhed, da sikkerhedsaspekter herigennem indlejres i udviklingen af projektet. Beskrivelsen er dog overordnet og adresserer ikke tydeligt konkrete aktiviteter.

...

3.6 Samlet vurdering for delkriterier

Den kvalitative vurdering af tilbuddene i henhold til ”Løsningens kvalitet”, ”Metoder, processer og værktøjer” og ”Leveringssikkerhed” med tilhørende delkriterier er opsummeret nedenfor.

Tilbudsgiver	e-Boks A/S	Netcompany A/S
<i>Løsningens kvalitet (35%)</i>	6,39	6,29
Løsningens funktionaliteter under tema 2, 3, 4 og 6 (29%)	7,00	6,00
Løsningens overordnede design og opbygning (26%)	6,00	7,00
Løsningens overordnede design og opbygning (3%)	7,00	7,00
Løsningens sikkerhed (26%)	6,00	6,00
Løsningens brugervenlighed og tilgængelighed (3%)	4,00	6,00
Infrastrukturen i Løsningen	7,00	6,00

(13%)		
Metoder, processer og værktøjer (25%)	5,64	6,60
Drifts- og vedligeholdelsesydelsen (32%)	4,75	6,50
Måling og rapportering af servicemål (12%)	5,00	7,00
Supportydelsen (12%)	6,00	5,00
Dokumentationen (16%)	7,00	7,00
Datakonverteringen (28%)	6,00	7,00
Leveringssikkerhed (15%)	4,66	6,28
Tidsplaner (33%)	3,50	6,00
Teststrategi samt processer og metoder for afprøvning (33%)	6,50	6,50
Organisation, CV for nøglemedarbejdere og samarbejdsmodel (34%)	4,00	6,33

...”

Ved udbudsbekendtgørelse 2018/S 247-570581 af 22. december 2018 annullerede Digitaliseringsstyrelsen udbuddet. Af bekendtgørelsen fremgår følgende begrundelse for annullationen:

” ...

Ved sin evaluering af de indkomne tilbud har Digitaliseringsstyrelsen i begge de modtagne tilbud konstateret unøjagtigheder eller forbehold, der har rejst tvivl om indholdet og de modtagne tilbuds konditionsmæssighed.

På den baggrund har Digitaliseringsstyrelsen vurderet, at den bedste løsning er at annullere den igangværende udbudsproces og lade udbuddet gå om. Herved kan tilbudsgiverne på lige vilkår fremsende nye tilbud, der lever op til udbudsbetingelserne.

Genudbuddet vil blive afviklet i det nye år og forventes at tage minimum 3-4 måneder, hvorefter leverandøren af fremtidens Digital Post-løsning vil blive meldt ud. Herefter starter udviklingen af løsningen, der forventes lanceret i 2021.

...”

Digitaliseringsstyrelsen har fremlagt hele Netcompanys tilbud for klagenævnet, mens e-Boks alene har modtaget en ekstraheret version.

Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at styrelsen inden tildelingen af kontrakten anmodede Netcompany om dokumentation for oplysningerne i Netcompanys ESPD, jf. udbudslovens § 151, stk. 1, idet Netcompany var den til-

budsgiver, som styrelsen havde til hensigt at tildele kontrakten. Digitaliseringsstyrelsen anmodede Netcompany om dokumentationen den 5. oktober 2018, og styrelsen har oplyst, at evalueringsnotatet på det tidspunkt var endeligt med undtagelse af afsnit 3 om dokumentation. Digitaliseringsstyrelsen har fremlagt den version af evalueringsnotatet (dateret 2. oktober 2018), som forelå på tidspunktet for anmodningen om dokumentation. Klagenævnet har modtaget denne version af evalueringsnotatet i sin helhed, mens e-Boks har modtaget det i ekstraheret form.

Parternes anbringender:

Ad Digitaliseringsstyrelsens afvisningspåstand

Digitaliseringsstyrelsen har gjort gældende, at e-Boks ikke har en konkret og direkte interesse i at få klagenævnets stillingtagen til de nedlagte påstande, efter at Digitaliseringsstyrelsen har annulleret udbuddet. e-Boks har således ikke retlig interesse i klagen.

Ved vurderingen af, om en klager har retlig interesse i klagen, skal der tages hensyn til, om klageren har lidt eller kan lide skade som følge af de påståede overtrædelser, jf. herved klagenævnets kendelse af 22. oktober 2013, Kristiansen & Co., Hadsund ApS mod Mariagerfjord Kommune.

e-Boks har ikke nedlagt påstand om erstatning i sagen. Hvis e-Boks senere nedlægger en påstand om erstatning, vil e-Boks ikke kunne blive tilkendt nogen form for erstatning – hverken positiv opfyldelsesinteresse eller negativ kontraktsinteresse. e-Boks har ikke mulighed for positiv opfyldelsesinteresse, allerede fordi e-Boks' tilbud ikke var det økonomisk mest fordelagtige tilbud, men også fordi annullationen var sagligt begrundet. e-Boks har ikke mulighed for negativ kontraktsinteresse, fordi e-Boks' tilbud var ukonditionsmæssigt.

e-Boks har gjort gældende, at virksomheden fortsat har retlig interesse i at få efterprøvet, om Digitaliseringsstyrelsen har tilsidesat udbudsreglerne, selv om styrelsen har annulleret udbuddet. Klagenævnet skal derfor ikke tage Digitaliseringsstyrelsens afvisningspåstand til følge, jf. herved klagenævnets kendelse af 30. oktober 2012, Rubæk & Co A/S mod Renovations-selskabet ESØ 90 I/S, og klagenævnets kendelse af 22. oktober 2013, Kristiansen & Co., Hadsund ApS mod Mariagerfjord Kommune.

e-Boks' tilbud var konditionsmæssigt, og annullationen af udbuddet var ikke sagligt begrundet.

Ad påstand 1

e-Boks har gjort gældende, at Digitaliseringsstyrelsen ved at afholde møder med Netcompany med detaljerede drøftelser i perioden efter aflevering af endeligt tilbud og før tildeling af kontrakten har handlet i strid med udbudslovens § 2.

Selvom e-Boks ikke har fået aktindsigt i den fulde korrespondance, mødereferater eller vedhæftede dokumenter, er det ud fra korrespondancen tydeligt, at møderne har haft et detaljeret indhold og direkte har angået kontraktens opfyldelse. Digitaliseringsstyrelsen har således ikke kun haft detaljerede drøftelser før kontraktindgåelse, hvilket efter omstændighederne kan være i strid med standstill-forpligtelsen, men har også haft disse drøftelser, før tildelingsbeslutningen var truffet og meddelt e-Boks.

En ordregiver må for at sikre overholdelse af udbudslovens § 2 ikke indgå i nogen former for dialog med en enkelt tilbudsgiver om kontraktens opfyldelse i perioden mellem afgivelse af endeligt tilbud og kontrakttildeling. Den tilbudsgiver, der får mulighed for at drøfte kontrakten med ordregiveren i denne periode, får en klar konkurrencefordel ved nemt og uformelt at kunne påvirke tilbudsevalueringen, ordregiverens forståelse af det afgivne tilbud og styrke relationen til ordregiveren. Dette er navnlig gældende i dette udbud, hvor kvalitet indgik med en så afgørende vægt.

e-Boks har ikke fået indsigt i andre evalueringsdokumenter eller tidligere versioner af evalueringsrapporten, og det må derfor være op til Digitaliseringsstyrelsen at bevise, at styrelsens drøftelser med Netcompany ikke konkret har påvirket tilbudsevalueringen.

Det kan ikke tillægges betydning, at Digitaliseringsstyrelsen har anført, at evalueringsrapporten forelå i endeligt udkast, idet styrelsen ikke har redegjort for indholdet af møderne eller mailkorrespondancen. Det kan på denne baggrund ikke udelukkes, at Digitaliseringsstyrelsen ville have ændret sin evaluering, hvis styrelsen ikke havde afholdt mødet og haft mailkorrespon-

dance med Netcompany, jf. herved klagenævnets kendelse af 20. november 2012, Solum Roskilde A/S mod I/S Amagerforbrænding.

Digitaliseringsstyrelsen har gjort gældende, at styrelsens møde med Netcompany ikke havde indflydelse på styrelsens tilbudsevaluering, og at Digitaliseringsstyrelsen derfor ikke har overtrådt principperne i udbudslovens § 2.

Mødet med Netcompany den 9. november 2018 vedrørte bl.a. planlægning af diverse workshops. Styrelsens evaluering af Netcompanys tilbud blev ikke behandlet på dette møde, og den kommunikation, der måtte være udvekslet, havde ingen indflydelse på evalueringen, hvilket også er dokumenteret ved de fremlagte versioner af evalueringsnotaterne.

Omstændighederne i denne klage adskiller sig fra omstændighederne i klagenævnets kendelse af 20. november 2012, Solum Roskilde A/S mod I/S Amagerforbrænding, som e-Boks har henvist til, idet emnet den 9. november 2018 ikke var at drøfte forhold af relevans for evalueringen af Netcompanys tilbud.

Ad påstand 2 og 3

e-Boks har gjort gældende, at Digitaliseringsstyrelsen har handlet i strid med principperne i udbudslovens § 2 ved ikke at afvise tilbuddet fra Netcompany som ukonditionsmæssigt, idet tilbuddet – som minimum – gav anledning til tvivl om, hvorvidt samtlige krav (k) i udbudsmaterialet var opfyldt i det endelige tilbud. Efter formuleringen i forbindelse med annullationen af tilbuddet var Digitaliseringsstyrelsen på tidspunktet for tildelingen af kontrakten vidende om, at tilbuddet fra Netcompany var ukonditionsmæssigt. Ved at bede Netcompany om at bekræfte styrelsens forståelse af tilbuddet fra Netcompany, har styrelsen givet Netcompany mulighed for at ændre sit tilbud efter at have afgivet endeligt tilbud.

Digitaliseringsstyrelsen var ikke berettiget til at tildele Netcompany kontrakten. Det følger af fast klagenævnspraksis, at det er tilbudsgiveren, der bærer risikoen for eventuelle uklarheder i sit tilbud, og efter EU-Domstolens udtalelser er det helt klare udgangspunkt, at ordregiveren ikke må anmode en tilbudsgiver om supplerende oplysninger, hvis et tilbud ifølge ordregiveren er upræcist, jf. herved EU-Domstolens dom af 10. oktober

2013 i sag C-336/12, Manova, præmis 31. Det fremgår også af Manovadommen, at en ordregiver kan anmode om oplysninger, hvor det objektivt kan kontrolleres, at oplysningerne forelå forud for fristen. Det kan i den konkrete situation ikke objektivt konstateres, hvad der var Netcompanys hensigt forud for afgivelse af tilbuddet, og ved denne afklaring har fået Netcompany dermed mulighed for at ændre sit tilbud efter fristen for afgivelse.

Udbudslovens § 159, stk. 5, indeholder ikke en mulighed for at afklare eller berigtige indholdet i et tilbud, men er forbeholdt formelle fejl og mangler, der kan berigtiges, uden at tilbudsgiveren derved får mulighed for at forbedre sit tilbud. Dette synes også at være Digitaliseringsstyrelsens egen opfattelse, idet det af udbudsmaterialet fremgik, at ”Ordregiver kan anvende fremgangsmåden i udbudslovens § 159, stk. 5 og 6, hvis tilbuddet ikke opfylder udbudsmaterialets formelle krav”. Digitaliseringsstyrelsen bad imidlertid efter tilbudsfristen Netcompany om at bekræfte, at en passus fra Netcompanys tilbud ikke var at betragte som ”[...] en begrænsning i Digitaliseringsstyrelsens udtrædelsesadgang efter Proof of Concept, jf. kontraktens punkt 47.4”. Netcompany skulle således bekræfte, at virksomheden ikke havde taget forbehold over for et af de såkaldte ”krav (k)”, selvom det af udbudsmaterialet fremgik, at det var tilbudsgiverens eget ansvar at sikre, at tilbuddet fremstod ”klart og utvetydigt”.

Digitaliseringsstyrelsen har således været afskåret fra at anvende udbudslovens § 159, stk. 5, ved tvivl om, hvorvidt et tilbud opfylder alle krav (k), jf. udbudslovens § 159, stk. 6. Sidstnævnte bestemmelse er udtryk for, at det i de situationer, hvor en ordregiver udtrykkeligt i udbudsmaterialet har anført, at en konkret fejl eller mangel vil føre til, at tilbuddet afvises, som det konkret er tilfældet, ville være i strid med udbudslovens § 2 at afklare eller berigtige, jf. herved Manovadommens præmis 39 og lovbemærkningerne til udbudslovens § 159, stk. 6.

Der kan, jf. udbudslovens § 66, stk. 2, ”ikke forhandles om de endelig tilbud og grundlæggende elementer, herunder mindstekrav og kriterier for tildeling”, og der var konkret ikke tvivl om, at Netcompanys tilbud var det endelige tilbud.

e-Boks anmodede om aktindsigt i det endelig tilbud fra Netcompany, men e-Boks kan ikke ud fra det modtagne materiale se, hvordan Netcompanys tilbud er formuleret på dette punkt. e-Boks har på denne baggrund anmodet

klagenævnet om at gennemgå denne del af tilbuddet fra Netcompany. Uanset formuleringen i Netcompanys tilbud, må tilbuddet have været tilstrækkeligt uklart eller tvetydigt til, at Digitaliseringsstyrelsen vurderede, at det var nødvendigt at bede Netcompany om at præcisere det. En sådan indholdsmæssig præcisering er sket i strid med udbudsmaterialet og i strid med udbudsloven § 159, stk. 5, sammenholdt med udbudslovens § 159, stk. 6.

Digitaliseringsstyrelsen har gjort gældende, at påstandene savner mening henset til, at udbuddet blev annulleret den 22. december 2018.

Ad påstand 4

e-Boks har gjort gældende, at Digitaliseringsstyrelsens evaluering af delkriterierne ”Datakonverteringen”, ”Organisation, CV for nøglemedarbejdere og samarbejdsmodel” og ”Løsningens overordnede design og opbygning” forekommer både fejlbehæftet og i strid med principperne i udbudslovens § 2.

I relation til evalueringen af tilbuddene i forhold til delkriteriet ”*Datakonverteringen*” i evalueringsrapportens afsnit 3.4.5.2, blev det vurderet, at Netcompanys løsning var ”særdeles tilfredsstillende”, svarende til 7 point, til trods for, at det efter Digitaliseringsstyrelsens vurdering ”... ikke tydeligt er adresseret, hvor store datamængder datakonverteringen konkret er dimensioneret til”. Henset til de massive datamængder, der skal migreres i forbindelse med en digital post-løsning, er det en væsentlig mangel, at det ikke af Netcompanys tilbud tydeligt fremgår, hvor store datamængder datakonverteringen er dimensioneret til. Datakonverteringen er helt afgørende for løsningens ”overlevelse”, og Netcompany burde derfor ikke kunne opnå maksimumpoint under ”Datakonvertering”. Dette afspejles også i evalueringen af tilbuddet fra e-Boks. e-Boks’ løsning blev vurderet ”væsentligt over middel”, svarende til 6 point, idet styrelsen har anført, at det ikke er ”tydeligt adresseret, hvor store datamængder datakonverteringen konkret er dimensioneret til”. Til trods for den samme mangel opnåede Netcompany 7 point, mens e-Boks opnåede 6 point.

I relation til evalueringen af tilbuddene i forhold til delkriteriet ”*Organisation, CV for nøglemedarbejdere og samarbejdsmodel*” fremgår af evalueringsrapportens afsnit 3.5.3.1, at e-Boks’ løsning er vurderet som ”tilfredsstillende”, hvilket bl.a. er begrundet med:

”I relation til evalueringskrav 10.8.1.1.3, ”CV for Leverandørens nøglemedarbejdere” vurderes de tilbudte CV’er alene i et vist omfang at have relevante kompetencer og erfaringer på et højt niveau i forhold til varetagelse af den rolle, som nøglemedarbejderen skal udfylde i organisationen, herunder er bl.a. sammenhængen mellem evalueringsgrundlaget og medarbejdernes CV’er i flere af CV’erne ikke tydeligt adresseret.

Dette understøttes bl.a. af, at den tilbudte lead for datakonvertering, lead udvikler og ansvarlig for drift, alle vurderes igennem anført uddannelse, samt kurser og certificeringer at have et mindre højt kompetenceniveau i relation til varetagelse af de roller, som de respektive nøglemedarbejdere skal udfylde i organisationen.”

Dette er i modstrid med angivelserne længere nede i evalueringsrapporten, hvor den samme medarbejder (den ansvarlige for drift) vurderes: ”Endvidere vurderes den ansvarlige for drift og sikkerhedskoordinator at have dokumenteret en høj grad af erfaring i forhold til varetagelse af den rolle, som de respektive nøglemedarbejdere skal udfylde i organisationen [...]”. Eksemplet er udtryk for den vilkårlighed, som evalueringen er behæftet med.

I relation til evalueringen af tilbuddene i forhold til delkriteriet ”*Løsningens overordnede design og opbygning*” opnåede Netcompanys tilbud 7 point på baggrund af evalueringskrav 3.5.1.1.1, mens e-Boks’ tilbud opnåede 6 point. Dette selvom det af evalueringsrapporten fremgår, at løsningen indeholdt flere specifikke svagheder, herunder at ”Det er mindre tydeligt adresseret, hvorledes løsningens arkitektur konkret vil understøtte en effektiv overholdelse af lovgivning og regulering” (arkitekturmål 5), ”Kundens konkrete behov i relation til test og udvikling på grundlag af brugernes behov er dog ikke tydeligt adresseret” (arkitekturprincip 2), ”Det er dog ikke tydeligt adresseret, hvorledes løsningens arkitektur og regulering effektivt understøtter hinanden” (arkitekturprincip 3), ”Kundens konkrete behov i relation til design og anvendelse af integrationsmønstre er dog ikke adresseret tydeligt” (arkitekturprincip 7), og ”Kundens konkrete behov i relation til tilfredsstillende oplevelse af performance hos brugere er dog ikke tydeligt adresseret”.

Netcompanys tilbudte løsning lever endvidere ikke op til de påkrævede overordnede arkitekturmål for løsningen, idet det af evalueringskrav 3.5.1.1.1 fremgår, at ”Beskrivelsen skal angive, hvorledes: Løsningen understøtter Digital Post arkitekturmål 1, 2, 3, 4 og 5 som beskrevet i afsnit

2.2.1 i bilag 3”, mens det af kravsspecifikationens afsnit 2.2.1, Digital Post arkitektur mål, fremgår, at det tilbudte skulle opbygges af 7 meget specifikke løsningsblokke. Det fremgår dog af evalueringsnotatets afsnit 3.3.4.2, at Netcompany har tilbudt “anvendelse af en central sikkerhedskomponent til intern og ekstern beskyttelse”, hvilket dog strider mod arkitektur mål 1, som lægger op til en løsning med løst koblede blokke, der individuelt kan ”ændres efter behov”. Den tilbudte løsning pålægger således Digitaliseringsstyrelsen en driftsmæssig byrde og en svaghed i modulopbygningen, som ikke (med den maksimale score på 7) er afspejlet i evalueringen.

Digitaliseringsstyrelsen har gjort gældende, at styrelsen har foretaget en grundig og saglig kvalitativ evaluering af tilbuddene i fuld overensstemmelse med de udbudsretlige regler, hvor hvert tilbud er vurderet i forhold til de opstillede kriterier i udbudsmaterialet og bedømt i henhold til den angivne karakterskala inden for grænserne af en ordregivers skøn.

e-Boks påpeger, at det i begrundelsen for de tildelte point i relation til delkriteriet ”Datakonverteringen” for begge tilbudsgivere var anført, at det ”ikke tydeligt er adresseret, hvor store datamængder datakonverteringen konkret er dimensioneret til”, hvilket ifølge e-Boks måtte medføre, at e-Boks og Netcompany burde have samme point. Dette er ikke korrekt. I begrundelsen for pointtildelingen til e-Boks fremgår det også:

”... Den tilbudte organisering vurderes dog i mindre grad at understøtte høj kvalitet samt rettidig og velstruktureret gennemførelse af datakonverteringen, bl.a. idet det konkret allokerede team ikke tydeligt fremgår, og idet der fordres et samarbejde mellem e-Boks og kunden i relation til datakonvertering, herunder med daglig kontakt, mens e-Boks alene vil allokere en mindre del af de af kunden allokerede ressourcer.”

e-Boks’ tilbud har på den baggrund fået tildelt 6 point i forhold til dette delkriterium. I henhold til udbudsbetingelsernes bilag A tildeltes 7 point til det tilbud, som efter Digitaliseringsstyrelsens vurdering var ”særdeles tilfredsstillende”. Der er ikke fastsat noget i udbudsbetingelserne om, at et tilbud kun kan være ”særdeles tilfredsstillende”, når tilbuddet er fuldstændig mangelfrit. Netcompanys tilbud fik efter en samlet vurdering tildelt 7 point. Styrelsen vurderede bl.a., at Netcompanys ”beskrevne infrastruktur muliggør en høj grad af skalering, selvom det ikke tydeligt er adresseret, hvor store datamængder datakonverteringen konkret er dimensioneret til”, og at ”Netcompany har på fyldestgørende vis redegjort for en organisering

og et forventet ressourceforbrug, der vurderes fuldt ud at understøtte høj kvalitet samt rettidig og velstruktureret gennemførelse af datakonverteringen". Vurderingen af delkriteriet "Datakonvertering" blev således foretaget inden for ordregiverens vide skønssrammer.

I relation til evalueringen af tilbuddene i forhold til delkriteriet "*Organisation, CV for nøglemedarbejdere og samarbejdsmodel*" er der ikke foretaget en åbenbart forkert evaluering. Evalueringen i henhold til evalueringskrav (EK) 10.8.1.1.3 angik en vurdering af nøglemedarbejdernes relevante kompetencer og relevante erfaringer i forhold til varetagelse af den rolle, som nøglemedarbejderen skulle udfylde i organisationen. e-Boks' nøglemedarbejder, den ansvarlige for drift, blev vurderet at have et mindre højt kompetenceniveau som følge af anført uddannelse, kurser og certificeringer, men blev for så vidt angår erfaringsniveau vurderet at have dokumenteret en høj grad af erfaring med driftsansvar, håndtering af driftsopgaver og processer. Vurderingen af "*Organisation, CV for nøglemedarbejdere og samarbejdsmodel*" blev således foretaget i overensstemmelse med delkriteriet.

I relation til evalueringen af tilbuddene i forhold til delkriteriet "*Løsningens overordnede design og opbygning*" er der heller ikke et krav om, at 7 point alene kan tildeles ved et fuldstændig mangelfrit tilbud.

Digitaliseringsstyrelsen vurderede Netcompanys tilbud på baggrund af evalueringskrav (EK) 3.5.1.1.1, som "særdeles tilfredsstillende". Evalueringen omfattede en samlet vurdering på baggrund af evaluering af de ni underpunkter, som er angivet i punkt 2.3.2. Netcompanys tilbud var ikke fuldstændig mangelfrit. Der var dele af enkelte underpunkter, som ikke var tydeligt adresseret i Netcompanys tilbud, men det ændrede ikke den samlede vurdering af Netcompanys tilbud. Det er korrekt, at Netcompany tilbød "anvendelse af en central sikkerhedskomponent til intern og ekstern beskyttelse". Ifølge e-Boks strider det mod arkitekturmål 1, som lægger op til en løsning med løst koblede blokke, der individuelt kan "ændres efter behov". Det er dog Digitaliseringsstyrelsens vurdering, at Netcompany i relation til arkitekturmål 1 på fyldestgørende vis har adresseret, hvordan den tilbudte løsning effektivt leveres modulært som en komponentbaseret microservicearkitektur, herunder at arkitekturens komponenter kan afvikles på forskellige platforme uden at skulle følge en bestemt leverandørs teknologi samtidig med, at den enkelte microservicekomponent nemt og hurtigt kan eksekveres, videreudvikles og opdateres uafhængigt. Det er derfor styrelsens vurde-

ring, at Netcompanys anvendelse af en central sikkerhedskomponent til intern og ekstern beskyttelse som beskrevet i Netcompanys tilbud ikke er modstridende med arkitekturmålet. Digitaliseringsstyrelsens vurdering af Netcompanys tilbud blev således foretaget i fuld overensstemmelse med delkriteriet ”Løsningens overordnede design og opbygning” i overensstemmelse med evalueringskrav (EK) 3.5.1.1.1.

Ad påstand 5

e-Boks har gjort gældende, at de under påstand 1-4 og 6 anførte forhold isoleret og samlet set udgør så væsentlige overtrædelser af udbudsreglerne, at Digitaliseringsstyrelsens tildelingsbeslutning skal annulleres.

Digitaliseringsstyrelsens annullation af udbuddet den 22. december 2018 medfører ikke, at e-Boks ikke kan få medhold i denne påstand, jf. herved klagenævnets kendelse af 30. oktober 2012, Rubæk & Co A/S mod Renovationsselskabet ESØ 90 I/S.

Digitaliseringsstyrelsen har gjort gældende, at allerede fordi styrelsen annullerede udbuddet den 22. december 2018, kan e-Boks ikke få medhold i påstanden om annullation af tildelingsbeslutningen af 13. november 2018. Det følger af fast klagenævnspraksis, at klagenævnet ikke tager stilling til påstande om annullation, hvis ordregiveren allerede har annulleret den beslutning, som annullationspåstanden vedrører, jf. bl.a. klagenævnets kendelse af 5. oktober 2018, Næstved Sprog- og Integrationscenter mod Næstved Kommune, kendelse af 23. oktober 2015, BKI Foods A/S mod Fællesudbud Sjælland v/Odsherred Kommune, og kendelse af 31. maj 2011, Kailow Graphic A/S mod Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S.

Ad påstand 6

e-Boks har gjort gældende, at en ordregiver i underretningen om beslutning om tildeling af kontrakt skal angive det vindende tilbuds karakteristika og fordele set i forhold til det afviste tilbud, jf. udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2, lovbemærkningerne til bestemmelsen og klagenævnets kendelse af 26. juli 2016, Holmris.Designbrokers A/S mod Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S.

Det afhænger af udbuddets konkrete omstændigheder, om der foreligger en pligt for ordregiveren til også i begrundelsen at redegøre for vurderingen af det vindende tilbuds konditionsmæssighed, jf. herved Rettens dom af 22. april 2015 i sag T-554/10, *Evropaiki Dynamiki mod Frontex*, præmis 51. Kravene til begrundelsen i et komplekst udbud af stor værdi som dette bør være skærpede. Begrundelsen skal således redegøre for alle relevante aspekter i forhold til at give en potentiel klager indblik i grundlaget for tildelingsbeslutningen, jf. herved Rettens dom af 9. september 2009 i sag T-437/05, *Brink's Security Luxembourg mod Kommissionen*, præmis 158, og klagenævnets kendelse af 23. juni 2015, *European Dynamics Luxembourg SA mod SKAT*.

Ordregiveren er på den anførte baggrund forpligtet til at oplyse om alle de forhold, som har været væsentlige ved evalueringen af tilbuddet, og som kan have betydning for en forbigået tilbudsgiver, således at en forbigået tilbudsgiver er i stand til at kunne efterprøve ordregiverens evaluering og tildelingsbeslutning. En ordregiver kan derfor ikke undlade at oplyse om de forhold i det vindende tilbud, hvor ordregiveren i væsentligt omfang har været i tvivl om, hvorvidt tilbuddet opfylder de krav, der er angivet i udbudsmaterialet.

Digitaliseringsstyrelsen anmodede Netcompany om at præcisere tilbuddet. Oplysningen er relevant for en forbigået tilbudsgiver, og dette forhold burde derfor være oplyst for e-Boks som en del af begrundelsen i afslagsbrevet af 13. november 2018. Det fremgik heller ikke af Digitaliseringsstyrelsens afslagsbrev, at tilbuddet fra Netcompany indeholdt unøjagtigheder eller forbehold, der rejste tvivl om tilbuddets konditionsmæssighed til trods for, at styrelsen ifølge begrundelsen for annullationen af udbuddet i bekendtgørelsen af 22. december 2018 var bekendt med disse forhold allerede ved evalueringen. Digitaliseringsstyrelsen har herved ikke opfyldt sin skærpede begrundelsespligt.

Digitaliseringsstyrelsen har gjort gældende, at styrelsen ikke har handlet i strid med udbudslovens § 2 eller § 171, stk. 4, ved i underretningen til e-Boks om tildelingen af kontrakten ikke at have oplyst om forhold vedrørende konditionsmæssigheden af Netcompanys tilbud, og at begrundelsen for tildelingsbeslutningen var fyldestgørende.

En ordregiver skal henvide til de formelle eller materielle krav i udbudsmaterialet, som tilbuddet ikke lever op til, jf. udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 1. Ordregiveren skal endvidere redegøre for, hvorfor ordregiveren i sin tilbudsevaluering har fundet, at det vindende tilbud i henhold til det fastsatte tildelingskriterium er bedre end den forbigåede tilbudsgivers tilbud, jf. udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2. Som anført i lovbemærkningerne til udbudslovens § 171 skal ordregiveren sætte tilbudsgivere i stand til at kunne konstatere, om evalueringen er sket inden for rammerne af den evalueringsmetode, som ordregiveren har beskrevet i udbudsmaterialet. Ordregiverens begrundelse efter § 171, stk. 4, nr. 2, vedrører kun den kvalitative evaluering af det vindende tilbud, herunder den relative forskel mellem dette tilbud og den forbigåede tilbudsgivers tilbud. Der følger ingen pligt af bestemmelsen til også at redegøre for ordregiverens vurdering af konditionsmæssigheden af det vindende tilbud. Klagenævnets kendelse af 26. juli 2016, Holmrisk.Designbrokers A/S mod Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S, som e-Boks har henvist til, omhandlede ordregiverens ”pointtildeling til den vindende tilbudsgiver” og dermed netop den kvalitative evaluering.

Digitaliseringsstyrelsen er enig i, at en tilstrækkelig begrundelse afhænger af udbuddets konkrete omstændigheder. Begrundelsen vil imidlertid altid være i relation til det anførte krav i loven om at ”angive det vindende tilbuds karakteristika og fordele set i forhold til det afviste tilbud”, det vil sige begrundelsen for den kvalitative evaluering af tilbuddene. Klagenævnets kendelse af 23. juni 2015, European Dynamics Luxembourg SA mod SKAT, omhandlede netop mangelfuld begrundelse for de relevante grunde for valget af den vindende tilbudsgivers tilbud set i forhold til klagerens tilbud. De nærmere omstændigheder i sagen vedrørte den store prisforskel mellem klagerens tilbud og det vindende tilbud.

Begrundelsen i afslagsskrivelse af 13. november 2018 indeholdt en særdeles udførlig begrundelse for vurdering af hvert underkriterium for e-Boks og Netcompany, herunder en detaljeret sammenstilling af tilbuddene i henhold til den valgte evalueringsmodel.

Klagenævnet udtaler:

Det er ubestridt, at e-Boks havde retlig interesse i klagen, da den blev indgivet. Efter sagens omstændigheder finder klagenævnet, at e-Boks også ef-

ter Digitaliseringsstyrelsens annullation af tildelingsbeslutningen har retlig interesse i klagen. Afvisningspåstanden tages derfor ikke til følge.

Ad påstand 1

Fristen for at afgive endeligt tilbud var den 10. august 2018. Tildelingsbeslutningen blev truffet den 13. november 2018. E-mailkorrespondancen mellem Digitaliseringsstyrelsen og Netcompany, herunder planlægning af workshops og afholdelse af møde, fandt sted fra den 31. oktober 2018 til den 11. november 2018.

Det må således lægges til grund, at Digitaliseringsstyrelsen afholdte et møde med Netcompany, herunder planlagde workshops, i perioden, efter at tilbudsgiverne havde afgivet endeligt tilbud, og før tildelingsbeslutningen blev truffet.

Det fremgår ikke af udbudsbetingelserne eller af det fremlagte udbudsmateriale, at Digitaliseringsstyrelsen forventede at afholde forhandlinger med de enkelte tilbudsgivere efter tilbudsfristen den 10. august 2018.

Efter den fremlagte e-mailkorrespondance mellem Digitaliseringsstyrelsen og Netcompany, som klagenævnet har modtaget uden ekstraheringer, lægger klagenævnet til grund, at Netcompany herved og ved et efterfølgende møde om kontraktens opfyldelse i forlængelse heraf, hvorfra der ikke er fremlagt mødereferater eller tilsvarende, har haft mulighed for at forklare, uddybe og tilpasse det allerede afgivne endelige tilbud. Efter indholdet af e-mailkorrespondancen findes forløbet at have haft karakter af forhandling mellem Digitaliseringsstyrelsen og Netcompany.

Selvom det endelige udkast til evalueringsnotat af 2. oktober 2018, som alene er fremlagt for klagenævnet, ikke afviger fra det endelige evalueringsnotat af 12. oktober 2018 og den evaluering, som var vedlagt afslagsbrevet til e-Boks, har Netcompany – i modsætning til e-Boks – reelt haft mulighed for at forbedre sit tilbud, inden tildelingsbeslutningen blev truffet, idet det ikke kan udelukkes, at Digitaliseringsstyrelsen ville have ændret sin evaluering, hvis Digitaliseringsstyrelsen ikke havde afholdt møde Netcompany eller på anden måde haft kontakt til Netcompany. Digitaliseringsstyrelsen har på den baggrund tilsidesat principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2.

Klagenævnet tager herefter påstand 1 til følge.

Ad påstand 2 og 3

Det følger af udbudslovens § 159, stk. 5, at en ordregiver under overholdelse af principperne i udbudslovens § 2 kan anmode tilbudsgiveren om at supplere, præcisere eller fuldstændiggøre tilbuddet ved at indsende relevante oplysninger eller dokumentation inden for en passende frist, hvis de oplysninger eller dokumenter, som tilbudsgiveren har indsendt i forbindelse med et tilbud, er ufuldstændige eller fejlbehæftede, eller når der mangler specifikke dokumenter.

Digitaliseringsstyrelsen har i udbudsmaterialets bilag B, pkt. 8, anført, at udbudslovens § 159, stk. 5 (og 6), kunne anvendes, hvis et tilbud ikke opfyldte udbudsmaterialets formelle krav.

Udbudslovens § 159, stk. 5, er i overensstemmelse med den praksis, der har været fulgt af EU-Domstolen, jf. herved dommen af 10. oktober 2013 i sag C-336/12, Manova. EU-Domstolen har i denne dom udtalt:

” ...

31 Ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsforpligtelsen er til hinder for enhver forhandling mellem den ordregivende myndighed og en tilbudsgiver inden for rammerne af en udbudsprocedure, hvilket i princippet indebærer, at et tilbud ikke kan ændres efter dets afgivelse, hverken på den ordregivende myndigheds initiativ eller tilbudsgiverens initiativ. Det følger heraf, at den ordregivende myndighed ikke må anmode en tilbudsgiver, hvis tilbud ifølge myndigheden er upræcist eller ikke i overensstemmelse med de tekniske specifikationer i udbudsbetingelserne, om supplerede oplysninger (jf. i denne retning dom af 29.3.2013, sag C-599/10, SAG ELV Slovensko m.fl., præmis 36 og 37).

...

42 Henset til ovenstående bemærkninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at ligebehandlingsprincippet skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for, at en ordregivende myndighed efter udløbet af fristen for anmodning om deltagelse i en udbudsforretning anmoder en ansøger om fremsendelse af dokumenter, som beskriver denne ansøgers situation, såsom

offentliggjorte balanceoplysninger, som det objektivt kan kontrolleres fandtes forud for udløbet af fristen for anmodning om deltagelse i et udbud, for så vidt som udbudsmaterialet ikke udtrykkeligt krævede fremsendelse af disse oplysninger, idet ansøgeren ellers ville blive udelukket fra udbuddet. En sådan anmodning må ikke uberettiget begunstige eller forskelsbehandle den eller de ansøgere, som den pågældende anmodning er rettet til.

...”

Det følger endvidere af udbudslovens § 159, stk. 6, at ordregiveren uanset bestemmelsens stk. 5 skal afvise et tilbud, hvis det udtrykkeligt fremgår af udbudsmaterialet, at en konkret fejl eller mangel vil medføre afvisning.

Klagenævnet lægger til grund, at Digitaliseringsstyrelsen den 27. september 2018 anmodede Netcompany om at bekræfte styrelsens forståelse af, at ID 432 i bilag 1.1. alene var at betragte som en milepæl, og således ikke som en begrænsning – et forbehold – i relation til Digitaliseringsstyrelsens udtredelsesadgang efter Proof of Concept, jf. kontraktens punkt 47.4.

Det fremgår udtrykkeligt af udbudsmaterialets udkast til kontrakt, pkt. 3.1, at ”Leverandøren skal levere Leverancen således, at denne besidder de egenskaber og opfylder de krav, der fremgår af Kontrakten”. Af udbudsmaterialets bilag B, pkt. 6.2, fremgår, at ”Det er tilbudsgivers ansvar, at tilbuddet fremstår klart og utvetydigt, således at der ikke opstår tvivl om, hvorvidt der tages forbehold for udbudsmaterialet”, og at ”Ved afgivelsen af det endelige tilbud skal tilbudsgiverne tillige opfylde alle krav (k). Endelige tilbud, der indeholder forbehold over for krav (k), vil blive afvist som ukonditionsmæssige”. Endelig fremgår det af udbudsmaterialets udkast til kontrakt, at ”Kontrakten er i sin helhed et Krav (K), jf. udbudsbetingelserne.”

Digitaliseringsstyrelsen var herefter ikke berettiget til – efter at have modtaget endelig tilbud – at give Netcompany mulighed for at præcisere sit tilbud med henblik på at sikre tilbuddets overensstemmelse med kontrakten, da Digitaliseringsstyrelsen konstaterede, at Netcompanys tilbud var uklart i relation kontraktens pkt. 47.4. Netcompany fik herved reelt mulighed for at ændre sit endelige tilbud, da det i den konkrete situation ikke kunne konstateres, hvad der var Netcompanys hensigt forud for afgivelse af tilbuddet. Det er Netcompany, der bærer risikoen for tilbuddets udformning og indhold.

Allerede fordi Netcompanys tilbud gav Digitaliseringsstyrelsen anledning til en sådan tvivl om, hvorvidt samtlige krav (k) var opfyldt i Netcompanys endelige tilbud, at styrelsen fandt det nødvendigt at anmode Netcompany om at præcisere forholdet, burde Digitaliseringsstyrelsen have afvist Netcompanys tilbud som ukonditionsmæssigt. Ved herefter at tildele kontrakten til Netcompany, har styrelsen handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 og med § 159, stk. 5.

Klagenævnet tager herefter påstand 2 og 3 til følge.

Ad påstand 4

Tildelingskriteriet var ”bedste forhold mellem pris og kvalitet” med underkriterierne ”Pris”, ”Løsningens kvalitet”, ”Metoder, processer og værktøjer” og ”Leveringssikkerhed”.

Et af delkriterierne til underkriteriet ”Løsningens kvalitet” var ”Løsningens overordnede design og opbygning”, som tilbudsgivernes besvarelse i EK-krav 3.5.1.1.1 i underbilag 3.1 blev vurderet i forhold til.

Løsningen skulle ifølge ”Tilbudsevalueringen” bl.a. understøtte Digital Post arkitekturmål 1, 2, 3, 4 og 5, som var beskrevet i afsnit 2.2.1 i bilag 3 (kravspecifikation).

Der er i underbilag 3.1 opstillet en række punkter, som tilbuddenes beskrivelse i forhold til ”Løsningens overordnede design og opbygning” skulle indeholde, herunder hvad der ville blive tillagt positiv vægt.

Et af delkriterierne til underkriteriet ”Metoder, processer og værktøjer” var ”Datakonverteringen”, som ville blive vurderet på baggrund af tilbudsgiverens besvarelse af EK-krav 8.4.2.1.2. i underbilag 8.1.

Ifølge underbilag 8.1 skulle tilbudsgiverne levere en foreløbig overordnet plan for datakonvertering, jf. EK 8.4.2.1.2 i bilag 8. Udbudsmaterialets bilag 8 er ikke fremlagt for klagenævnet. Ifølge underbilag 8.1 ville der blive foretaget en samlet vurdering, hvor det tillagdes positiv vægt, ”at tilbudsgivers processer, metoder, værktøjer og organisering er dimensioneret i for-

hold til Datakonvertering af store datamængder og understøtter høj kvalitet samt rettidig og velstruktureret gennemførelse af Datakonverteringen”.

Et af delkriterierne til underkriteriet ”Leveringssikkerhed” var ”Organisation, CV for nøglemedarbejdere og samarbejdsmodel”, som ville blive vurderet på baggrund af tilbudsgivers besvarelse af EK-krav 10.8.1.1.2 i underbilag 10.2, EK-krav 10.8.1.1.3 i underbilag 10.3 og EK-krav 10.2.1.1.7 i underbilag 10.4.

Ifølge underbilag 10.3 skulle tilbudsgiverne indsætte CV'er for alle nøglemedarbejdere i EK 10.8.1.1.3 og K 10.8.2.1.1 i bilag 10. Udbudsmaterialets bilag 10 samt underbilag 10.2 og 10.4 er ikke fremlagt for klagenævnet. Ifølge underbilag 10.3 ville der blive foretaget en samlet vurdering, hvor det tillagdes positiv vægt, at de tilbudte nøglemedarbejdere havde relevante kompetencer og erfaringer på et højt niveau i forhold til varetagelse af den rolle, som nøglemedarbejderen skulle udfylde i organisationen.

e-Boks fik 6 point for ”Løsningens overordnede design og opbygning”, 6 point for ”Datakonvertering” og 4 point for ”Organisation, CV for nøglemedarbejdere og samarbejdsmodel”, mens Netcompany fik 7 point for ”Løsningens overordnede design og opbygning”, 7 point for ”Datakonvertering” og 6,33 point for ”Organisation, CV for nøglemedarbejdere og samarbejdsmodel”.

Efter de foreliggende oplysninger og det, som Digitaliseringsstyrelsen har anført om den gennemførte evaluering, er der ikke grundlag for at konstatere, at Digitaliseringsstyrelsen ved evalueringen har overskredet den vide grænse, der gælder for det skøn, som en ordregivende myndighed har ved bedømmelsen af en tilbudsgivers opfyldelse af kvalitative kriterier. Klagenævnet har således ikke grundlag for at fastslå, at Digitaliseringsstyrelsens evaluering af tilbuddene i forhold til delkriterierne ”Datakonvertering”, ”Organisation, CV for nøglemedarbejdere og samarbejdsmodel” og ”Løsningens overordnede design og opbygning” har været åbenbar forkert, og at evalueringen derfor ikke var i overensstemmelse med principperne om gennemsigtighed og ligebehandling i udbudslovens § 2.

Klagenævnet tager herefter ikke påstand 4 til følge.

Ad påstand 6

Efter udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 1 og 2, skal en ordregiver i underretningen om tildelingen af en kontrakt over for tilbudsgivere, der afgiver et uantageligt tilbud, bl.a. anføre grundene til, at tilbudsgiverens tilbud er afvist og anføre det vindende tilbuds karakteristika og fordele set i forhold til det afviste tilbud.

Af de specielle lovbemærkninger til udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 1, (lovforslag nr. L 19 af 7. oktober 2015, s. 193) fremgår bl.a.:

”Ordregiveren er kun forpligtet til at begrunde, hvad der har ført til afvisningen af tilbudsgiverens eget tilbud og derved for forholdet til de krav, som ordregiver har stillet i udbudsmaterialet. Forholdet til andre tilbud er derimod ikke relevant.”

Af de specielle lovbemærkninger til udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2, (lovforslag nr. L 19 af 7. oktober 2015, s. 193) fremgår bl.a.:

”...ordregiveren skal give forbigåede tilbudsgivere, som har afgivet et antageligt tilbud, en begrundelse med tilstrækkelige oplysninger om det vindende tilbuds karakteristika og relative fordele i relation til de enkelte underkriterier og delkriterier således, at de centrale elementer, der har været væsentlige og udslagsgivende ved bedømmelsen af det vindende tilbud og dermed også den forbigåede tilbudsgiver, belyses....

...

Ordregiveren skal kun angive en begrundelse for resultatet af evalueringen på delkriterieniveau, for så vidt angår de delkriterier, der har haft væsentlig indflydelse på udfaldet af evalueringen.

...”

Ved evalueringen af de indkomne tilbud konstaterede Digitaliseringsstyrelsen unøjagtigheder eller forbehold ved de indkomne tilbud, men konkluderede endeligt, at tilbuddet fra Netcompany var konditionsmæssigt. Der er ikke i udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 1 og 2, eller i forarbejderne hertil grundlag for at indfortolke en pligt for en ordregiver til også at redegøre for ordregiverens vurdering af konditionsmæssigheden af det vindende tilbud, når ordregiveren er nået frem til den konklusion, at tilbuddet ikke er ukonditionsmæssigt, eller når uklarheder er afklaret i medfør af udbudslovens § 159, stk. 5.

Det kan ikke føre til et andet resultat, at Digitaliseringsstyrelsen i denne sag ikke var berettiget til at anmode Netcompany om at præcisere sit tilbud i medfør af udbudslovens § 159, stk. 5, jf. det anførte ad påstand 2.

Klagenævnet tager herefter ikke påstand 6 til følge.

Ad påstand 5

Da Digitaliseringsstyrelsen den 22. december 2018 har annulleret tildelingsbeslutningen med henblik på at foretage et nyt udbud af kontrakten, tager klagenævnet ikke stilling til påstanden.

Herefter bestemmes:

Ad påstand 1

Digitaliseringsstyrelsen har handlet i strid med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved at holde møder med Netcompany om kontraktens opfyldelse og dermed den udbudte løsning i perioden efter afgivelse af endeligt tilbud og før meddelelse om tildeling.

Ad påstand 2

Digitaliseringsstyrelsen har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 og med udbudslovens § 159, stk. 5, ved efter tidspunktet for endelig tilbudsafgivelse at have bedt Netcompany om at ”præcisere” indholdet af tilbuddet fra virksomheden med henblik på at sikre tilbuddets overensstemmelse med kontraktens punkt 47.4, idet Digitaliseringsstyrelsen på baggrund af ordlyden i tilbuddet fra Netcompany ikke var berettiget til at opfatte tilbuddet som værende i overensstemmelse med kontraktens punkt 47.4.

Ad påstand 3

Digitaliseringsstyrelsen har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 og med udbudslovens § 159, stk. 2 [5], ved at tildele Netcompany kontrakten, da tilbuddet fra virksomheden ikke var i overensstemmelse med kontraktens punkt 47.4 og derfor var ukonditionsmæssigt.

Klagen tages ikke til følge vedrørende påstand 4 og 6.

Klagenævnet tager ikke stilling til påstand 5.

Digitaliseringsstyrelsen skal inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse betale 40.000 kr. i sagsomkostninger til e-Boks A/S.

Klagegebyret tilbagebetales.

Erik P. Bentzen

Genpartens rigtighed bekræftes.

Tanja Rosendahl Bøtker
fuldmægtig