

K E N D E L S E

Apcoa Parking Danmark A/S
(advokat Anja Piening og advokat Rikke Lange Slavensky, København)

mod

Region Hovedstaden
(advokat Henning Biil, København)

Den 9. juli 2025 afsagde klagenævnet kendelse vedrørende påstandene 1-12. Apcoa Parking Danmark A/S (herefter ”Apcoa”) tog ved indgivelsen af klagen forbehold for senere at kræve erstatning. Denne kendelse vedrører erstatningspåstandene. Spørgsmålet om erstatning har været behandlet på skriftligt grundlag.

Apcoa har endelig nedlagt følgende påstande:

Påstand 13

Region Hovedstaden skal principalt betale 1.181.718,69 kr., subsidiært et mindre beløb efter klagenævnets skøn, med procesrente fra den 23. juli 2025.

Påstand 14

Region Hovedstaden skal betale yderligere 1.000.000 kr. i kompensation til Apcoa for den tabte mulighed for at byde på kontrakten på ny, medmindre Region Hovedstaden inden rimelig frist skriftligt garanterer, at genudbud gennemføres i indeværende år [2025].

Region Hovedstaden har påstået frifindelse.

Supplerende oplysninger

Apcoa har opgjort sit krav i påstand 13 som negativ kontraktsinteresse og specificeret det således:

”

Post	Beløb (ekskl. moms)	Bemærkninger
Ekstern konsulentbistand	36.960,00 kr.	Konsulent til udarbejdelse af tilbud ...
Juridisk bistand	103.284,00 kr.	Advokatbistand til tilbudsafgivelse ...
Ekstern IT-udviklingsomkostning	408.490,00 kr.	Udvikling af testside/sandkasse til tilbuddet ...
Interne timer ...	326.354,69 kr.	Interne ressourcer ...
Eksterne omkostninger til klagesag ekskl. tilkendte sagsomkostninger	306.630,00	Samlede omkostninger fratrukket 20.000 kr. i klagegebyr samt 50.000 kr. i sagsomkostninger, som Klagenævnet for Udbud tilkendte Apcoa ifm. klagesagens kendelse ...

Samlet krav for negativ kontraktsinteresse: 1.181.718,69 kr. ekskl. moms.”

Apcoa har i forhold til posten ”Ekstern konsulentbistand” fremlagt faktura fra konsulent Erik Brown Frandsen for udarbejdelse af tilbud, i forhold til posten ”Juridisk bistand” fremlagt fakturaer fra NP Advokater for tilbudsafgivelse og klagesagsbehandling og i forhold til posten ”Ekstern IT-udviklingsomkostning” fremlagt fakturaer fra Typoconsult A/S og Onlimited ApS for udvikling af testside/sandkasse.

Apcoa har i forhold til posten ”Interne timer” opgjort medarbejderressourcerne som følgende:

”

Medarbejder	Rolle i tilbudsafgivelsen	Timer brugt	Timepris kr./t.	Samlet kr.
DPO	Projektudvikling / koordinering af udviklingsarbejde / udviklingsarbejde / kvalitetssikring af det tekniske materiale	111	607,09	67.387,17

Medarbejder	Rolle i tilbudsafgivelsen	Timer brugt	Timepris kr./t.	Samlet kr.
HKO	Projektudvikling / udviklingsarbejde / kvalitetssikring af det tekniske materiale	92,5	471,53	43.616,29
KAW	Projektudvikling / test af den udviklede løsning	37	303,12	11.215,62
KP	Projektudvikling / udviklingsarbejde / kvalitetssikring af det tekniske materiale	7,5	395,75	2.968,10
EC	Generel projektledelse, udarbejdelse af tilbud	172,5	471,53	81.338,49
HL	Udarbejdelse af tilbud, kvalitetssikring af udarbejdet materiale, koordinering af udviklingsarbejde	172,5	694,66	119.829,02
<i>Samlede interne omkostninger</i>			593	326.354,69

”

Apcoa har i forhold til ”Interne timer” desuden fremlagt illustration af udgift til sociale omkostninger, erklæring fra Apcoas medarbejdere om det udførte arbejde og anonymiserede lønsedler for medarbejderne.

Apcoa frafaldt den 24. februar 2026 påstand 14, fordi Region Hovedstaden havde iværksat et nyt udbud inden udgangen af 2025. Den 23. marts 2026 meddelte Apcoa dog, at påstanden blev gentaget, fordi Region Hovedstaden havde annulleret genbudet.

Region Hovedstaden protesterede mod, at Apcoa gentog påstand 14, men klagenævnet besluttede at behandle påstanden, da der endnu ikke var truffet afgørelse i erstatningssagen.

Ad erstatningsgrundlag og årsagssammenhæng

Ved kendelsen af 9. juli 2025 konstaterede klagenævnet, at Region Hovedstaden under udbuddet har overtrådt principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i koncessionsdirektivets artikel 3 og udbudslovens § 160 således:

”Ad påstand 2

Region Hovedstaden har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i koncessionsdirektivets artikel 3 ved i kravspecifikationernes punkt 2.2.2C at have fastsat et mindstekrav, som ikke er objektivt, men overlader det til Region Hovedstaden at skønne, hvad der er ”en let og tilgængelig form for betalingsparkering”.

Ad påstand 4

Region Hovedstaden har handlet i strid med udbudslovens § 160 og principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i koncessionsdirektivets artikel 3 ved at have anvendt en evalueringsmodel, der ikke er egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud og dermed ikke er egnet til at danne grundlag for tildeling af den udbudte koncessionskontrakt.

Ad påstand 6

Region Hovedstaden har handlet i strid med udbudslovens § 160 og principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i koncessionsdirektivets artikel 3 ved at have inddraget forhold i evalueringen af Apcoas og ParkZones tilbud for konkurrenceparameter 2.2.1D, som ikke var angivet i regionens offentliggjorte evalueringsmodel.

Ad påstand 9

Region Hovedstaden har handlet i strid med udbudslovens § 160 og principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i koncessionsdirektivets artikel 3 ved ikke at have at inddraget væsentlige forbehold i ParkZones tilbud i forhold til konkurrenceparameter 2.2.6D ved tilbudsevalueringen.

Ad påstand 10

Region Hovedstaden har handlet i strid med udbudslovens § 160 og principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i koncessionsdirektivets artikel 3 ved under evalueringen af Apcoas tilbud at have tillagt det negative vægt, at Apcoa ikke tilbød telefonisk indsigelsesbehandling, selvom Apcoa tilbød telefonisk indsigelsesbehandling i overensstemmelse med udbudsmaterialet.

Klagenævnet tager ikke påstand 1, 3, 5, 7, 8 og 11 til følge.

Region Hovedstadens beslutning af 24. november 2023 om at indgå kontrakt med ParkZone A/S annulleres.”

Apcoa har gjort gældende, at Region Hovedstaden ved de pågældende overtrædelser af udbudsreglerne har handlet på en sådan måde, at regionen efter de almindelige erstatningsregler er erstatningsansvarlig over for Apcoa.

De konstaterede overtrædelser angår forhold, som Apcoa hverken var bekendt med eller havde anledning til at stille spørgsmål til. Det drejede sig om skjulte procedurefejl, manglende objektivitet i mindstekrav og utilstrækkelige evalueringsmodeller, der først blev afdækket af klagenævnet i forbindelse med klagesagen. Apcoa kunne dermed ikke tage disse forhold i betragtning ved udarbejdelsen af tilbuddet og havde ikke mulighed for at tilpasse sin strategi eller ressourcer efter disse forhold.

Region Hovedstaden har gjort gældende, at de konstaterede overtrædelser af udbudsreglerne ikke indebærer, at regionen efter de almindelige erstatningsregler er erstatningsansvarlig over for Apcoa.

Det er fastslået i klagenævnets praksis, at overtrædelser bestående i fejl i udbudsmaterialet ikke kan udløse erstatningsansvar over for en forbigået tilbudsgiver, hvis tilbudsgiveren kunne konstatere disse før tilbudsafgivelsen, men alligevel har valgt at afgive tilbud. Der er i det tilfælde ikke årsagssammenhæng mellem ordregiverens overtrædelse og tilbudsgiverens tab. Det er således en forudsætning for at opnå erstatning, at tilbudsgiveren hverken kendte eller kunne have kendt til overtrædelserne, og at det herudover er sandsynliggjort, at tilbudsgiveren ikke ville have afgivet tilbud, hvis virksomheden havde været bekendt med disse.

Det bestrides, at de konstaterede overtrædelser alle angik forhold, som Apcoa ikke var bekendt med eller ikke havde anledning til at stille spørgsmål til, og som først blev afdækket under klagesagen, og at Apcoa derfor ikke kunne gardere sig imod overtrædelserne eller reducere sit tab. Apcoa kendte udbudsmaterialet, herunder mindstekravet og evalueringsmodellens udformning ved tilbudsafgivelsen, og det er således ikke korrekt, at Apcoa hverken kunne tilpasse sin strategi eller ressourcer eller stille spørgsmål til disse.

Klagenævnet har angående evalueringsmodellen udtalt, at den var uegnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud, fordi den reelt ikke havde betydning ved evalueringen af underkriteriet ”Pris”, henset til at den ydelse, der indgik i tilbudslisten, alene udgjorde 0,5 % af kontraktens samlede genstand, og at ydelserne kun i visse tilfælde skulle leveres. Begge forhold fremgik klart og direkte af udbudsmaterialet. Det samme gælder mindstekravet, hvis formulering netop fremgik af udbudsmaterialet.

Hvis Apcoa var af den opfattelse, at prismodellen eller mindstekravet ville underminere tilbudsgrundlaget, kunne dette have været bragt op allerede i forbindelse med spørgsmål/svar under udbuddet, og Apcoa kunne herudover have undladt at deltage og dermed afværge det tab, som nu søges dækket. Apcoa valgte i stedet at deltage uden at stille spørgsmål til disse forhold. Efter klagenævnets faste praksis kan der ikke i den situation opnås dækning for negativ kontraktsinteresse, da de nævnte overtrædelser i påstand 2 og 4 vedrører forhold, som Apcoa kendte eller burde have kendt. Der er således ikke den nødvendige årsagssammenhæng mellem Region Hovedstadens overtrædelser og Apcoas udgifter til udarbejdelsen af tilbuddet.

Den omstændighed, at der udover de to overtrædelser i udbudsmaterialet er konstateret tre yderligere overtrædelser i forbindelse med evalueringen, som Apcoa ikke kunne forudse, ændrer ikke ved, at der ikke er årsagssammenhæng. Det følger af klagenævnets praksis, jf. bl.a. kendelse af 25. november 2011, Brødrene A. & B. Andersen Entreprenører & Ingeniører A/S mod Bologiforeningen Vesterport, at der i en situation, hvor udbudsmaterialet ikke kunne danne grundlag for en lovlig tildeling, allerede som følge af denne overtrædelse ikke kan opnås erstatning for negativ kontraktsinteresse, uanset eventuelle øvrige overtrædelser ved evalueringen.

De øvrige overtrædelser ville desuden ikke i sig selv kunne have ført til annullation af tildelingsbeslutningen. Dette fremgår indirekte af klagenævnets præmisser for at tage annullationspåstanden til følge. Her lægges særlig vægt på påstand 4 om evalueringsmodellen. De andre overtrædelser var således ikke udslagsgivende for resultatet, da de var af underordnet karakter.

Endelig er det ikke godtgjort eller sandsynligt, at sådanne relativt underordnede forhold ville have haft den konsekvens, at Apcoa ville have afholdt sig fra at afgive tilbud.

Apcoa kunne allerede som følge af overtrædelserne i udbudsmaterialet, herunder navnlig det ikke-objektive mindstekrav og evalueringsmodellen, ikke forvente, at virksomhedens tilbud gyldigt ville kunne opnå tildeling. Der er derfor ikke årsagssammenhæng mellem Region Hovedstadens overtrædelser og Apcoas tab.

Ad erstatningskravet

Ad påstand 13

Apcoa har vedrørende *juridisk bistand* gjort gældende, at virksomheden har haft en berettiget forventning (bekymring) om, at Region Hovedstaden ville underkaste Apcoas tilbud en ekstra grundig og kritisk gennemgang både i forhold til overholdelse af formalitetskrav og substansen i det indleverede tilbud som følge af konflikter, indsigelser og klagesager mellem parterne ved tidligere udbud. Det har derfor været nødvendigt for Apcoa at inddrage ekstern juridisk bistand til at gennemgå udbudsmaterialet og Apcoas tilbudsmateriale. Udgiften er dermed ikke udtryk for overforsigtighed, men for en saglig og konkret begrundet disposition baseret på erfaringerne fra tidligere udbud mellem parterne. Apcoas valg om at inddrage ekstern juridisk vejledning har ført til øgede omkostninger, som Region Hovedstaden efter almindelige udbudsretlige erstatningsregler må bære, når det viser sig, at regionen har tilsidesat udbudsreglerne.

Region Hovedstaden har anført, at de eksterne omkostninger til klagesagen ikke er erstatningsberettigede, og regionen har i den forbindelse henvist til klagenævnets praksis om, at omkostninger til advokatbistand i klagesager dækkes gennem tilkendte sagsomkostninger. Dette er en korrekt generel hovedregel, men Region Hovedstadens fremstilling er utilstrækkelig og ufuldstændig i forhold til denne sag. Apcoas krav vedrører ikke blot omkostninger til klagesagen i snæver forstand, men en omfattende og nødvendig indsats, der afdækkede fejl i udbudsprocessen. De sagsomkostninger, som klagenævnet kan tilkende, dækker ikke disse udgifter. Sagen har været kompleks og ressourcekrævende, og uden den juridiske indsats ville ulovlighederne i evalueringen ikke være blevet afdækket.

Udgiften til juridisk bistand må derfor anses som en nødvendig, forsvarlig og påregnelig følge af den konkrete relation og sagsforløb og bør indgå fuldt ud i opgørelsen af Apcoas erstatningskrav.

Apcoa har vedrørende *omkostningerne til it-udvikling* gjort gældende, at virksomheden var nødt til at få arbejdet udført eksternt for at opfylde udbudsmaterialets krav om levering af en testside/sandkasse, der kunne demonstrere systemets brugervenlighed. Mindstekravet i kravspecifikationens punkt 2.1.3A fastslår, at ”Leverandøren skal levere et link til evt. testside/sandbox for at vise brugervenligheden i systemet”. Formuleringen er klar og efterlader ingen tvivl om, at der skal leveres et testmiljø til evaluering af

brugervenligheden. Ordet "evt." ændrer ikke på kravet, idet det fremgår af konteksten, at der kræves adgang til et testsystem for at dokumentere funktionalitet. Apcoa har i sit tilbud leveret både link og loginoplysninger til et sandbox-system, hvor funktionaliteten kunne testes, jf. besvarelsen i punkt 2.1.3C, "Brugervenlighed i anvendelse af det elektroniske P-tilladelsessystem". Dette er netop den del af tilbuddet, hvor det var muligt at indsætte linket og demonstrere systemet.

Tilsvarende er punkt 2.3.1A, "Rapportering af nøgletal og statistikker", opfyldt med markeringen "opfylder krav". Da dette mindstekrav ikke gav mulighed for særskilt beskrivelse eller link, er henvisningen placeret sammen med svaret til 2.1.3C, idet begge krav henviser til samme sandbox.

For at kunne opfylde mindstekravene udviklede Apcoa et dedikeret testsystem specifikt til dette udbud. Denne udvikling omfattede både programmering, kvalitetssikring og dokumentation og repræsenterede en betydelig investering, som var en nødvendig forudsætning for overhovedet at kunne afgive et konditionsmæssigt tilbud.

De fremlagte fakturaer dokumenterer netop disse udviklingsomkostninger, herunder udgifter til eksterne leverandører, interne specialister og projektledelse, som blev iværksat for at leve op til regionens tekniske krav. Omkostningerne er direkte relateret til udbuddet og ikke en del af den daglige drift, og de er påregnelige og står i sammenhæng med udbudsmaterialets udformning. Udviklingen af en sådan testside vil typisk heller ikke kunne genanvendes eller overføres til andre udbud eller projekter, idet kravene til funktionalitet, design og dokumentation varierer fra udbud til udbud.

Når det er konstateret, at udbuddet lider af udbudsretlige fejl, må Region Hovedstaden bære risikoen for, at Apcoa har afholdt denne type udviklingsomkostninger. Det følger af udbudsretlig praksis, at en tilbudsgiver, der pålægges uforholdsmæssige eller unødvendige udviklingsopgaver som led i tilbudsafgivelsen, har krav på at få dækket disse udgifter, hvis udbuddet kendes ulovligt.

Apcoa har vedrørende *interne timer* gjort gældende, at disse dækker de medarbejderressourcer, der har været anvendt på at udarbejde tilbud, koordinere udviklingsarbejde, udforme og kvalitetssikre det tekniske og juridiske materiale, teste den udviklede løsning, udarbejde dokumentation og lede projektet

i forbindelse med udbuddet. Der er ikke tale om almindelig drift eller generelle salgs- og markedsføringsaktiviteter, men alene om timer, som er brugt på udbuddet, og som derfor må anses som et direkte og påregneligt tab.

Erstatningen for de interne timer er opgjort som en timeløn baseret på den enkelte medarbejders faste løn og sociale omkostninger, der bl.a. dækker over arbejdsgiverens pensionsbidrag, feriepenge/feriekonto, særlig feriegodtgørelse, ATP-bidrag m.v. De interne medarbejdstimer udgør ikke en del af Apcoas almindelige driftsaktiviteter. Timerne er direkte knyttet til at udarbejde tilbuddet på udbuddet, herunder projektledelse, teknisk udvikling, kvalitetssikring og koordinering. Ressourcerne ville naturligvis være anvendt til tilbudsafgivelsen, uanset udfaldet, men retsgrundlaget for erstatningskravet er årsagssammenhængen mellem den ulovlige evaluering og det dokumenterede tab. Klagenevnet har fastslået, at Apcoas tilbud ikke blev evalueret i overensstemmelse med udbudsmaterialet. Apcoas investering i tilbudsarbejdet blev således bedømt på et urigtigt grundlag, hvilket giver ret til erstatning for negativ kontraktsinteresse, idet tabet var påregneligt for regionen.

HL er salgsdirektør med ansvar for personale, budget, kontraktforhandlinger, nøglekunder og strategiske partnerskaber. Allerede opgavens omfang og karakter gjorde, at HL's rolle i udbuddet var meget atypisk. I det pågældende udbud fungerede HL de facto som projektleder/tovholder, hvor han – i stedet for sin sædvanlige salgsrolle – tilpassede og sammenbandt de kommercielle og tekniske spor, herunder strategisk prissætning, koordinering med eksterne partnere og forhandling af tekniske løsninger. Indsatsen lå væsentligt ud over HL's almindelige opgaver og var målrettet et strategisk vigtigt udbud.

EC er senior key account manager med ansvar for forretningsudvikling, større kontraktforhandlinger samt fastholdelse og udvikling af bestående kundeforhold. Opgavens omfang nødvendiggjorde en atypisk rollefordeling, idet EC bar hovedansvaret for at udarbejde selve tilbuddet og fungerede de facto som projektleder/tovholder. Han koordinerede og ledte tilbudsprocessen, herunder strukturering af materialet, prioritering af interne ressourcer og sikring af, at alle tekniske og kommercielle elementer opfyldte udbuddets krav. Den udvidede og atypiske indsats var afgørende for Apcoas samlede tilbudsstrategi og lå væsentligt ud over EC's almindelige arbejdsopgaver.

DAP er projekt- og porteføljeansvarlig, men havde i dette udbud en central rolle med teknisk gennemgang af udbudsmaterialet, udarbejdelse af detaljerede kravspecifikationer til udviklingsopgaver og øvrige løsninger, herunder tællesystem, hjemmesider, sandbox og løbende opfølgning på leverancer fra eksterne udviklere. Arbejdet omfattede innovation og udvikling af funktioner, der kunne give Apcoa en konkurrencemæssig fordel. Kalenderen blev ryddet i tre uger, hvor arbejdet krævede rejser til København, møder med leverandører og intern koordinering samt selve udbudsbesvarelsen. Arbejdet kan ikke karakteriseres som drift, men var en målrettet indsats ud over sædvanlige ansvarsområder.

HKO er normalt ansvarlig for udvikling af eksisterende systemer og 2. level support. I forbindelse med udbuddet havde HKO ansvaret for udviklingen af sandbox og nye funktioner, der ikke tidligere fandtes i Apcoas system, men som var nødvendige for at opfylde Region Hovedstadens kravspecifikation. Han forestod koordinering med leverandører, test, kvalitetssikring og brugervenlighed.

KP er projektleder og havde ansvaret for at undersøge og beskrive mulighederne for et omfattende tællesystem på Region Hovedstadens matrikler, hvilket krævede fysisk besigtigelse, rejser fra Vejle til København samt møder og forhandlinger med leverandører.

KAW er softwaretester og udarbejdede og optog instruktionsvideoer med henblik på at lette forståelsen af leverancen og give Region Hovedstadens personale et praktisk træningsværktøj som alternativ til skriftlige manualer.

Alle timer repræsenterer prioriterede investeringer, som ligger væsentligt ud over sædvanlige driftsopgaver, og kan derfor kræves erstattet som led i negativ kontraktsinteresse.

Region Hovedstaden har gjort gældende, at Apcoa kun er berettiget til erstatning, i det omfang de opgjorte udgifter er tilstrækkeligt dokumenterede og proportionelle, hvis klagenævnet måtte komme frem til, der er den fornødne årsagssammenhæng.

Region Hovedstaden har vedrørende *ekstern konsulentbistand* gjort gældende, at Apcoa har fremlagt en faktura fra Erik Brown Frandsen på

”Konsulenttimer” i august til oktober 2023 uden yderligere kommentarer, end at konsulenten har udarbejdet tilbud.

Det er ikke præciseret, hvilken baggrund og forudsætninger Erik Brown Frandsen har for at deltage i tilbudsgivning, hvilken rolle han har haft i forbindelse med udarbejdelsen af tilbuddet, hvad de forbrugte timer nærmere er gået med, eller hvorfor bistand fra en ekstern konsulent – ved siden af en ekstraordinært stor advokatbistand – overhovedet var nødvendig.

Bevisbyrden for, at denne udgift skal erstattes, er ikke løftet, og posten bør afvises ved udmålingen af eventuel erstatning.

Region Hovedstaden har vedrørende *juridisk bistand* gjort gældende, at advokatbistand ikke var nødvendig på grund af kompleksitet og tvetydighed i udbudsmaterialet eller et påstået konfliktpræget forhold mellem Apcoa og Region Hovedstaden.

Forud for udbuddet i 2023 blev koncessionskontrakten udbudt i 2018 med en kravspecifikation og vilkår, der ikke var væsentligt forskellige fra udbuddet i 2023, som denne klagesag vedrører. Apcoa bød på kontrakten og var således bekendt med sagens kompleksitet. Klagenævnets kendelse støtter ikke, at udbudsmaterialet skulle være tvetydigt i en grad, der krævede særlig advokatbistand.

For så vidt angår forholdet mellem Apcoa og Region Hovedstaden specificerer Apcoa ikke, hvad der hentydes til. Det eneste forhold, som regionen kender til, der kan betegnes som konflikt, er de klager, som Apcoa indgav mod regionen vedrørende koncessionsudbuddet i 2018. Ved udbuddet i 2018 blev kontrakten i første omgang udbudt efter udbudsloven. Apcoa afgav konditionsmæssigt tilbud. Region Hovedstaden besluttede at tildele kontrakten til ParkZone, men på grund af klager fra henholdsvis Apcoa og en anden tilbudsgiver annullerede regionen udbuddet med henblik på genudbud. Ved genudbuddet efter koncessionsdirektivet afgav Apcoa på ny konditionsmæssigt tilbud. Region Hovedstaden tildelte kontrakten til ParkZone. Apcoa klagede på ny til klagenævnet. Klagenævnet frifandt Region Hovedstaden ved kendelse af 14. juni 2019. Herefter indbragte Apcoa kendelsen for domstolene og nedlagde i den forbindelse påstand om, at regionen skulle betale en erstatning på 18.750.000 kr. Apcoa hævdede senere sagen.

Apcoas tilgang til Region Hovedstadens successive udbud af koncessionen har således været ganske konfrontatorisk. Tilbudsgivere er berettiget til at klage over regionens udbud. Det giver hverken regionen mulighed for eller anledning til at behandle sådanne klagere anderledes og mere nidkært end andre tilbudsgivere ved senere udbud, og det gør regionen heller ikke.

Selv om Apcoa tre gange i træk har klaget over koncessionsudbuddene, er Apcoas tilbud hver gang blevet vurderet som konditionsmæssige. Det skyldes ikke, at Region Hovedstaden har forfordelt Apcoa, at tilbuddene er ”kommet til kort” ved evalueringerne, men at andre tilbudsgivere har afgivet bedre tilbud. I dette udbud blev Apcoas tilbud f.eks. vurderet som nummer tre.

Negativ kontraktinteresse omfatter udgifter forbundet med udarbejdelsen af tilbuddet. Apcoa har ikke præciseret, hvad advokatbistanden mere specifikt skulle have bestået i, hvilke opgaver de forbrugte timer nærmere vedrører, og hvad det samlede timeantal har været. Apcoa anfører alene, at bistanden har været nødvendig for at gardere sig imod den risiko, som Apcoa mente, der var. Denne frygt var ubegrundet, og omkostningerne forårsaget heraf kan ikke kræves dækket. Det forekommer mere sandsynligt, at advokatbistanden er brugt til at overvåge, om Region Hovedstaden begik fejl, som Apcoa kunne klage over, hvis Apcoa ikke fik tildelt kontrakten. Omkostninger hertil er heller ikke dækningsberettigede.

Region Hovedstaden har vedrørende *omkostningerne til it-udvikling* gjort gældende, at det ikke er rigtigt, at Apcoa ikke havde andet valg end at udvikle en testside for at opfylde udbudsmaterialets krav om levering af en testside/sandkasse. Testside/sandkasse er nævnt i to af kravspecifikationens mindstekrav, punkt 2.1.3A ”Elektronisk P-tilladelsessystem” og punkt 2.3.1A ”Rapportering af nøgletal og statistikker”. Begge steder står der, at ”Leverandøren skal levere et link til evt. testside / sandkasse for at vise brugervenligheden i systemet”.

Af ordet ”evt.” ses det, at der ikke var et ubetinget krav om at udarbejde en testside/sandkasse, men hvis tilbudsgiveren lavede en, skulle tilbudsgiveren give Region Hovedstaden et link hertil. Et tilbud uden en testside/sandkasse, ville således ikke blive afvist. Det fremgår imidlertid, at Apcoa ikke har lavet en testside/sandkasse på nogen af punkterne 2.1.3A og 2.3.1A, men derimod på to andre punkter, nemlig punkt 2.1.2D ”Supplerende skiltning eller

lignende” og punkt 2.2.3B ”Vedligeholdelse af skiltning”, hvor der ikke var et krav herom.

Region Hovedstaden er enig i, at der i punkt 2.1.3C leveres et link til den såkaldte Apcoa Portal, som angives at vise brugervenligheden. Det kan imidlertid ikke være det, som Apcoa har afholdt udviklingsomkostninger til i forbindelse med dette udbud. Det er anført i Apcoas besvarelse af punkt 2.1.3C, at ”AP leverer det færdigudviklede elektroniske P-tilladelsessystem ”APCOA Portal” til RH”. Apcoa omtaler kun ”sandkasse” i punkt 2.1.2D og punkt 2.2.3B. Begge steder er anført, at sandkassen vedrører kort, som regionen ikke havde bedt om en eventuel sandkasse til. Det link, som er angivet til den færdigudviklede APCOA Portal, er i øvrigt et andet link end anført til sandkassen vedrørende kort.

Det er ikke proportionalt, hvis Apcoa har ofret store ressourcer på noget, der ikke var stillet udtrykkeligt krav om. Udgiften kan allerede af den grund ikke kræves erstattet af regionen. De fremlagte fakturaer fra Typoconsult og On-limited dokumenterer desuden ikke, at der er afholdt udgifter på en test-side/sandkasse på de punkter, hvor dette var nævnt i kravspecifikationen. Det er heller ikke godtgjort, at udgifterne skulle vedrøre ydelser, som ikke skulle kunne genbruges i andre udbud.

Region Hovedstaden har vedrørende *interne timer* gjort gældende, at udgifterne til medarbejderressourcer ikke er et dækningsberettiget beløb, da det er sædvanlige, faste lønudgifter, jf. klagenævnets kendelser af 1. marts 2005, BN Produkter Danmark A/S mod Odense Renovationselskab, og af 28. november 2012, CG Jensen A/S mod Region Midtjylland. For at interne omkostninger kan udgøre et tab, er det en betingelse, at Apcoa kan dokumentere, at udgifterne ikke ville være blevet afholdt, hvis Apcoa ikke havde deltaget i udbuddet. Det kræver dokumentation for, at medarbejderressourcerne kunne have været anvendt på indtægtsgivende virksomhed, eller at medarbejderne ville være blevet afskediget eller slet ikke ansat, hvis Apcoa ikke havde deltaget i udbuddet.

Dette er ikke dokumenteret, og tidsforbruget må derfor anses for del af den arbejdsindsats, der er forbundet med at drive Apcoas virksomhed. Det er uden betydning, hvilke medarbejdere Apcoa anvendte til tilbudsgivningen, og hvad disse sædvanligvis beskæftiger sig med hos Apcoa. Det afgørende

er, at det er en sædvanlig del af Apcoas virksomhed, at man udarbejder og afgiver tilbud.

Selv hvis det lægges til grund, at medarbejderudgifter kan erstattes, skal udgifterne ud fra almindelige principper om erstatningsudmåling være dokumenteret. De rene estimater over forbrugte timer og timepriser, som Apcoa har fremlagt, er ikke nok. Hertil kommer, at Apcoa ikke har godtgjort, at de angivne timepriser svarer til Apcoas faktiske udgifter, jf. klagenævnets kendelser af 20. december 2017, Tunstall A/S mod Herlev Kommune, og af 27. maj 2009, Serviceselskabet for vagtlæger i Region Midt ApS mod Region Midtjylland.

Apcoas estimat på 593 timer til at udarbejde tilbud er ikke tilstrækkeligt til at løfte bevisbyrden, og det er ikke sandsynliggjort, at det faktiske timeforbrug har været så omfattende. Det fremstår f.eks. ikke sandsynligt, at de to medarbejdere, der udgør de væsentligste to ressourcer, har haft præcis samme tidsforbrug ned til halve timer. Tidsforbruget forekommer desuden uforholdsmæssigt højt.

Apcoa har som nævnt budt på koncessionen ved tidligere udbud og ønsker efter eget udsagn at afgive tilbud, når opgaven genudbydes. Da koncessionsudbuddet i 2023 ikke var væsentligt forskelligt fra udbuddet i 2018, som Apcoa deltog i, må Apcoa have genbrugt sit udbudsmateriale fra 2018. Hertil kommer, at Apcoa vil kunne genanvende materialet fra dette udbud ved genudbuddet og sandsynligvis har til hensigt at gøre det.

Region Hovedstaden har vedrørende *juridisk bistand* gjort gældende, at udgifter til advokatbistand i forbindelse med en klagesag efter klagenævnets faste praksis ikke er omfattet af ordregiverens erstatningsansvar ved overtrædelser af udbudsreglerne, da disse udgifter dækkes af de tilkendte sagsomkostninger, jf. klagenævnets kendelser bl.a. af 20. december 2017, Tunstall A/S mod Herlev Kommune, af 31. maj 2012, RenoNorden A/S mod Skive Kommune, af 31. maj 2006, J. Olsen A/S Entreprenør- & nedrivningsfirmaet og Jens Olsen mod Ramsø Kommune, af 30. september 2005, Løgten murer- og entreprenørforretning A/S mod Aarhus Kommune, og af 1. marts 2005, BN Produkter Danmark A/S mod Odense Renovationselskab A/S.

Apcoas anbringender om, at udgifterne til advokatbistand har vist sig berettigede som følge af klagesagens udfald, kan ikke ændre ved den faste praksis.

Posten skal derfor afvises, allerede fordi Apcoa ikke er berettiget til dækning af yderligere omkostninger til klagesagen udover de allerede tilkendte sagsomkostninger.

Selv hvis klagenævnet måtte finde, at Apcoa er berettiget til erstatning for udgifter til advokatbistand forbundet med klagesagen, er dokumentationen uspecificeret, og det er derfor umuligt for regionen at vurdere, om det opgjorte forbrug er proportionalt og rimeligt, jf. hertil kendelsen af 20. december 2017, Tunstall A/S mod Herlev Kommune.

Ad påstand 14

Apcoa har over for Region Hovedstadens protest mod at genfremsætte påstanden gjort gældende, at virksomhedens tidligere frafald af påstanden var betinget og knyttet til den klare forudsætning, at det offentliggjorte genudbud faktisk blev gennemført. Når genudbuddet senere blev annulleret efter relativt kort tid og uden tildeling, må denne forudsætning anses for bristet, og påstanden genopstår.

Det forhold, at udbudsbekendtgørelsen blev offentliggjort inden udgangen af 2025, kan ikke i sig selv føre til et andet resultat. En sådan formel opfyldelse kan ikke anses for tilstrækkelig, når udbudsprocessen kort efter bringes til ophør. Frafaldet var således ikke knyttet til en isoleret proceshandling, men til gennemførelsen af et reelt og effektivt genudbud, hvilket ubestridt ikke er sket.

Den senere annulation – uanset begrundelsen herfor – indebærer, at den disposition, som frafaldet af påstanden hvilede på, ikke længere består. En fremadrettet hensigt om at gennemføre et nyt genudbud kan ikke opretholde et frafald, der var knyttet til det konkret offentliggjorte udbud og dets gennemførelse.

Det anførte om Apcoas henvendelse til Region Hovedstaden kan ikke føre til et andet resultat. Disse bemærkninger blev afgivet på regionens opfordring i en direkte dialog, som regionen selv initierede, og vedrørte alene indhold og proportionalitet i materialet. De har ingen betydning for vurderingen af det erstatningsretlige spørgsmål. Den omstændighed, at regionen valgte at annullere udbuddet, selv om dette skete på baggrund af interne overvejelser eller input fra markedet, ændrer ikke ved, at forudsætningen for Apcoas frafald af

påstanden bortfaldt. Genfremsættelsen af påstanden er en direkte og nødvendig følge af annullationen af genudbuddet og må anses for både naturlig og procesøkonomisk forsvarlig. Der er således ikke tale om fremsættelse af nye påstande, men om reaktivering af et krav, der som følge af bristede forudsætninger ikke længere kan anses for frafaldet.

Apcoa har i øvrigt gjort gældende, at virksomheden har krav på en kompensation som følge af risikoen for, at Region Hovedstaden ikke gennemfører et nyt udbud inden for en rimelig tidshorizont – eller eventuelt slet ikke genudbyder kontrakten. Dette krav udspringer af de kommercielle og strategiske konsekvenser, det har for Apcoa at blive afskåret fra at konkurrere om den pågældende kontrakt på ny.

Apcoas bekymring for, at der kan gå meget lang tid før et eventuelt genudbud, er konkret og veldokumenteret. Apcoa har foretaget en systematisk gennemgang af kendelser fra klagenævnet fra de seneste ni år, hvor Region Hovedstadens tildelingsbeslutninger er blevet annulleret. Der er identificeret seks afgørelser, hvor klagenævnet har truffet afgørelse om annullation af Region Hovedstadens tildelingsbeslutning. Herudover er der et ikke nærmere opgjort antal kendelser, hvor der enten er givet opsættende virkning, afsagt ”fumus”-kendelse i klagerens favør, eller hvor Region Hovedstaden selv har valgt at annullere udbuddet efter klagens indgivelse.

I forlængelse af dette er der søgt på TED-databasen for at finde de tilhørende genudbud af de kontrakter, hvor tildelingsbeslutningen blev annulleret af klagenævnet. Ud af de seks kendelser med annullation af tildelingsbeslutningen viser gennemgangen, at kontrakterne i tre sager aldrig blev genudbudt, at der i den fjerde sag var genudbud efter to måneder, men her var der blot tale om et miniudbud på en SKI-aftale og ikke et reelt nyt udbud på tilsvarende vilkår, at kontrakten i den femte sag blev genudbudt efter fem måneder, og at kontrakten i den sjette sag blev genudbudt efter to år og tre måneder.

Der foreligger dermed et erfaringsbillede, hvor der enten ikke eller kun med betydelig forsinkelse gennemføres et genudbud efter klagenævnets annullation af Region Hovedstadens tildelingsbeslutning. Tallene understreger, at der er en overvejende sandsynlighed for, at et genudbud af den pågældende kontrakt vil trække ud i lang tid, og at der er en risiko for, at det aldrig gennemføres.

Situationen medfører et reelt tab for Apcoa, idet virksomheden mister muligheden for at byde ind på kontrakten og opnå de forretningsmæssige og økonomiske fordele, der følger heraf.

Region Hovedstaden er en ”betydelig spiller” på området for parkeringstjenester, og manglende eller meget sent genudbud forhindrer Apcoa i at udnytte sin investering i tilbudsforberedelse og -udvikling, ligesom virksomheden afskæres fra at konkurrere på markedet for Region Hovedstadens parkeringstjenester i en længere periode.

Forhalet eller udeladt genudbud efter en ulovlig tildelingsbeslutning kan udgøre et særskilt økonomisk tab for den forbigåede tilbudsgiver, som kan kræves erstattet. Dette gælder navnlig, hvor tilbudsgiveren har haft en reel mulighed for at vinde kontrakten, men hvor det senere retlige efterspil medfører, at tilbudsgiveren fratages denne mulighed for en overskuelig fremtid. Apcoa kan derfor ikke nøjes med at få dækket de oprindelige omkostninger, hvis Region Hovedstadens praksis betyder, at et genudbud enten ikke gennemføres, eller at det trækker ud i uforholdsmæssig lang tid. Den påregnelige risiko for det betydelige tab af markedsandele og dermed tabt forretning og den tabte mulighed for at konkurrere om kontrakten skal afbalanceres ved, at Region Hovedstaden pålægges at yde økonomisk kompensation til Apcoa.

Region Hovedstaden har i forhold til Apcoas genfremsættelse af påstanden gjort gældende, at påstanden er formuleret således, at den bortfalder, hvis et genudbud blev iværksat ved offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse inden udgangen af 2025, og det skete. Der er ikke knyttet en betingelse til påstanden om, at udbuddet skulle være afsluttet med kontrakttildelelse inden for en bestemt tidshorisont.

Udbuddet er annulleret med henblik på genudbud. Region Hovedstaden har udviklet en lidt anden tilgang på parkeringsområdet end den, som det offentliggjorte materiale afspejler. Der er således opstået et behov for ændringer i, hvad Region Hovedstaden ønsker at opnå med udbuddet, og dette vil blive afspejlet i det nye udbudsmateriales A- og B-krav. Regionen vurderede, at disse ændringer ville være ændringer i grundlæggende elementer, som ikke kunne gennemføres uden genudbud, og derfor har regionen valgt at aflyse udbuddet. De ændrede ønsker til ydelsen var ikke til stede inden årsskiftet i en sådan grad, at de kunne indarbejdes i udbudsmaterialet.

Med aflysningen af det oprindelige offentliggjorte udbud og planlagte genudbud inden sommerferien kommer man desuden så tæt på regionsfusionen, at det giver mening at medtage dele af Region Sjællands parkeringsløsning i dette udbud, uden at det dog har været udslagsgivende for beslutningen om genudbud.

Endelig rettede Apcoa henvendelse til Region Hovedstaden og påpegede en lang række forhold, som efter Apcoas opfattelse udgjorde mangler og/eller utilfredsstillende forhold, som efter virksomhedens opfattelse burde ændres. Dette ville i givet fald også være væsentlige ændringer, som kun kunne foretages ved genudbud.

Region Hovedstaden har i øvrigt gjort gældende, at det i henhold til dansk rets almindelige erstatningsregler alene er dokumenterede tab, der kan kræves erstattet, hvorimod kompensation for ”tabt mulighed for at byde på kontrakten på ny”, ”risiko for tab af markedsandele” og lignende ikke anerkendes som forhold, der er erstatningsberettigede. Kravet må allerede af denne grund afvises.

Offentlige ordregivere er ikke forpligtet til at konkurrenceudsætte opgaver, der kan varetages af ordregiveren selv, og er heller ikke i tilfælde, hvor en opgave sendes i udbud, underlagt en kontraheringspligt.

I de tilfælde, hvor klagenævnet annullerer en tildelingsbeslutning, eller hvor fejl i forbindelse med udbuddet medfører, at Region Hovedstaden er nødsaget til at annullere udbuddet, er regionen berettiget til at hjemtage eller undlade at genudbyde opgaven, hvis dette skønnes hensigtsmæssigt ud fra bl.a. hensynene til økonomisk forsvarlig forvaltning og opgavens omfang og eventuelle hastende karakter.

Heraf følger generelt, at en tilbudsgiver ikke kan have en berettiget forventning om at få lov til at byde på en opgave på ny efter annullation af et udbud. Allerede af den grund kan et kompensationskrav ikke støttes på manglende genudbud.

Hvis der er tale om opgaver, der ikke kan varetages af ordregiver selv, gælder der ingen udbudsretlige frister for, hvor hurtigt opgaven skal genudbydes. Dette ville heller ikke være hensigtsmæssigt ud fra ovennævnte principper og under hensyn til, at de forhold, der nødvendiggjorde annullationen i første

omgang, selvsagt skal berigtiges udførligt inden en ny procedure påbegyndes, så fremtidige annullationer så vidt muligt omgås.

Hvis en opgave udbydes, således at Apcoa kan deltage i udbuddet, er virksomheden ikke garanteret at vinde udbuddet. Det er en almindelig og helt sædvanlig præmis for at deltage i et udbud, at man kan tabe. Dermed kan man ikke hævde, at man har ”tabt forretning” ved ikke at få mulighed for at deltage i et udbud, så hurtigt som man gerne ville. Man lider ganske enkelt ikke noget konkret tab. Det gør ingen forskel, om Region Hovedstaden er en lille eller en stor ”spiller” på området for parkeringstjenester, og regionen er ikke enig i, at den skulle være en ”betydelig spiller” inden for området.

Bortset herfra står det helt hen i det uvisse, hvordan Apcoa er kommet frem til påstandsbeløbet. Det virker vilkårligt fastsat i et forsøg på at presse Region Hovedstaden til at opsigte den indgåede kontrakt og foretage genudbud, således at Apcoa får sin vilje.

En retsstilling, hvor en ordregiver både pålægges at genudbyde opgaver efter annullation – uanset om dette medfører betydeligt ressourcospild, eller at hele udbuddets formål forspildes som følge af, at genudbuddet ikke vil kunne gennemføres i tide – og pålægges at garantere tidspunktet for et sådant genudbud, eller i modsat fald risikere straf i form af ”kompensation” til samtlige deltagere i det oprindelige udbud, ville desuden være dybt uhensigtsmæssig. Under sådanne omstændigheder ville ordregivere i udbud med flere deltagere risikere at skulle betale ”kompensation” i et omfang, der potentielt langt overstiger udbuddets genstand. Et sådant spild af offentlige midler vil være i strid med udbudsreglernes overordnede formål, som er at sikre den bedst mulige udnyttelse af de offentlige midler.

Klagenævnet udtaler

Ad påstand 13

Ad erstatningsgrundlag og årsagssammenhæng

Region Hovedstaden har overtrådt principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i koncessionsdirektivets artikel 3 og udbudslovens § 160 ved ikke at have gennemført evalueringen i overensstemmelse med udbudsbetin-

gelsene. Region Hovedstaden handlede derved på en sådan måde, at regionen er erstatningsansvarlig over for Apcoa.

Spørgsmålet er herefter, om der er årsagssammenhæng mellem Region Hovedstadens overtrædelser af udbudsreglerne og det tab, som Apcoa har opgjort som negativ kontraktinteresse.

Efter fast praksis er der ikke årsagssammenhæng og dermed ikke grundlag for erstatning i form af negativ kontraktinteresse, hvis 1) udbudsmaterialet ikke var egnet til at danne grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning, og 2) den erstatningssøgende var bekendt med eller burde være bekendt med det eller de forhold, der udgjorde en overtrædelse af udbudsreglerne, da denne afgav tilbud.

Klagenævnet fastslog i kendelsen af 9. juli 2025 ad påstand 4 bl.a., at den samlede pris i tilbudslisten reelt ikke havde haft betydning ved identificeringen af det økonomisk mest fordelagtige tilbud, og at Region Hovedstaden således ikke havde fastlagt en model for evalueringen af tilbuddene i forhold til underkriteriet ”Pris” på en sådan måde, at underkriteriet ”Pris” faktisk kunne få den vægt i evalueringen, som var tilkendegivet i udbudsmaterialet. Evalueringsmodellen var derfor ikke egnet til at danne grundlag for tildeling af den udbudte koncessionskontrakt.

Efter karakteren af den konstaterede overtrædelse ad påstand 4 om den samlede vægtning af underkriteriet ”Pris” lægger klagenævnet til grund, at Apcoa enten var eller burde have været bekendt med de forhold, som udgjorde overtrædelsen, inden Apcoa afgav sit tilbud. Klagenævnet har navnlig lagt vægt på, at den ydelse, der indgik i udbudsmaterialets tilbudsliste, alene skulle leveres i visse tilfælde og alene udgjorde 0,5 % af den samlede kontraktværdi.

Der består derfor ikke den nødvendige årsagssammenhæng mellem Region Hovedstadens overtrædelse og Apcoas opgjorte tab på forgæves afholdte tilbudsomkostninger. Den omstændighed, at regionen på yderligere punkter overtrådte udbudsreglerne, ændrer ikke herved.

Klagenævnet tager herefter ikke påstanden til følge.

Ad påstand 14

Apcoa har nedlagt påstand om, at Region Hovedstaden skal betale 1.000.000 kr. i kompensation til Apcoa for den tabte mulighed for at byde på kontrakten på ny, medmindre Region Hovedstaden inden rimelig frist skriftligt garanterer, at genudbud gennemføres i indeværende år. Klagenævnet lægger til grund, at Apcoa med ”indeværende år” mener 2025, og at Region Hovedstaden iværksatte et genudbud af koncessionskontrakten inden udgangen af 2025. Dette var desuden baggrunden for, at Apcoa den 24. februar 2026 frafaldt påstanden.

Hverken påstanden eller de anbringender, som Apcoa oprindeligt gjorde gældende, støtter, at genudbuddet var betinget af, at det – uanset om der f.eks. kom indsigelser mod udbudsmaterialet eller regionen fandt anledning til at ændre i materialet – skulle ende med en tildeling af kontrakten.

Da Region Hovedstaden således iværksatte genudbuddet som påstået af Apcoa, er der allerede som følge heraf ikke grundlag for at tage påstanden til følge.

Klagenævnet finder dog anledning til at anføre følgende om Apcoas kompensationskrav:

Klagenævnet kan efter lov om Klagenævnet for Udbud § 14, stk. 1, pålægge en ordregiver at yde erstatning til en klager for det tab, som klageren har lidt som følge af en overtrædelse af de regler, der er nævnt i lovens § 1, stk. 2, dvs. EU-udbudsreglerne, udbudsloven og tilbudsloven. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. 110 af 27. januar 2010), at spørgsmålet om erstatning til en klager afgøres efter dansk rets almindelige erstatningsregler. Der skal således foreligge et ansvarsgrundlag, der skal være lidt et økonomisk tab, der skal være årsagsforbindelse mellem handlingen og skaden, og skaden skal være en påregnelig følge af handlingen.

Apcoa har ikke anført, på hvilket grundlag klagenævnet kan pålægge Region Hovedstaden at betale en kompensation til Apcoa, herunder hvilke udbudsregler der hjemler en sådan kompensation. En eventuel manglende mulighed for at afgive tilbud under et nyt udbud af kontrakten inden udgangen af 2025 medfører ikke, at klagenævnet kan pålægge regionen at betale en kompensation til Apcoa.

Klagenævnet tager derfor ikke påstanden til følge.

Efter det anførte frifinder klagenævnet Region Hovedstaden.

Herefter bestemmes

Region Hovedstaden frifindes.

Apcoa Parking Danmark A/S skal betale 20.000 kr. i sagsomkostninger til Region Hovedstaden.

Beløbet skal betales inden 14 dage, efter at denne afgørelse er meddelt parterne.

Erik P. Bentzen